

RAPPORT AU PARLEMENT

LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION

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

© La Documentation française - Paris, 2008

« 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 : 978-2-11-007487-4

DF : 5HC15080

www.ladocumentationfrancaise.fr

SOMMAIRE

Préface	9
Synthèse	11
CHAPITRE I La maîtrise des flux migratoires	23
I-1 La politique de délivrance des visas	25
Présentation générale.....	26
1 – Introduction	29
2 – L'évolution de la demande et de la délivrance de visas depuis 2003	29
3 – Analyse par catégorie.....	30
3.1 – Les visas de court séjour Schengen	
3.2 – Les visas nationaux : visas de long séjour et visas pour l'outre-mer	
3.2.1 – Visas délivrés aux étudiants	
3.2.2 – Conjoints de Français	
3.2.3 – Regroupement familial	
3.2.4 – Visas pour exercice d'une activité professionnelle	
3.2.5 – Visas long séjour pour établissement privé	
3.2.6 – Visas pour les DOM-CTOM :	
4 – L'évolution au premier semestre 2008	34
5 – Répartition géographique des visas délivrés	35
6 – Les moyens et les méthodes.....	36
6.1 – La biométrie	
6.2 – L'externalisation de certaines tâches préparatoires à l'instruction des demandes	
6.3 – Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas	
7 – L'évolution du cadre juridique régissant l'immigration professionnelle et l'immigration familiale.....	37
8 – La coopération européenne dans le domaine des visas	37
De nouveaux accords de facilitation avec des pays du continent européen	
9 – Les recours et le contentieux.....	38
La commission de recours contre les décisions de refus de visa (CRRV)	
Les contentieux devant le Conseil d'Etat	
I-2 L'admission au séjour	41
Avertissement méthodologique.....	42
1 – Trois champs géographiques sont distingués	
2 – Le présent rapport présente les chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour des années 2003 à 2006 et les chiffres provisoires de l'année 2007	
3 – Une nomenclature adaptée aux titres de séjour	
Présentation générale.....	44
1 – La délivrance de titres selon les principaux motifs	
2 – Les principales nationalités bénéficiaires selon le motif	
3 – Les stocks de titres et autorisations de séjour	
1 – L'immigration professionnelle	51
1.1 – De 2003 à 2007, on assiste à un accroissement du nombre de titres délivrés pour motif professionnel	
1.2 – L'immigration professionnelle en provenance des pays tiers est en diminution entre 2003 et 2007	
1.3 – La forte croissance de la part des ressortissants issus des NEM dans le total général du flux des travailleurs étrangers	
1.4 – L'immigration durable pour motif professionnel	

2 - L'immigration familiale	54
2.1 - Les flux relatifs à l'immigration familiale	
Analyse des écarts entre la délivrance de titres familiaux par le ministère chargé de la délivrance des titres et les visites médicales par l'ANAEM (immigration familiale)	
2.2 - Synthèse sur l'immigration familiale	
2.3 - Les familles de Français	
2.4 - Les membres de famille (regroupement familial)	
2.5 - Les liens personnels et familiaux	
2.6 - Immigration familiale et lutte contre la fraude au mariage, à la nationalité et à l'état civil	
3.6.1 - L'acquisition de la nationalité française par mariage	
3.6.2 - La lutte contre la fraude au mariage	
3 - Délivrance des titres de 2003 à 2007	61
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.....	75
Avertissement	76
Présentation générale.....	76
1 - L'entrée irrégulière sur le territoire	79
1.1 - Les indicateurs permettant d'évaluer l'importance de la pression migratoire aux frontières	
1.1.1 - Indicateur n° 1 : les placements en zone d'attente	
1.1.2 - Indicateur n° 2 : les refoulements à la frontière : refus d'admission sur le territoire et réadmissions simplifiées	
1.1.3 - Indicateur n° 3 : les demandes d'asile à la frontière	
1.2 - Le contrôle des flux migratoires	
1.2.1 - Le contrôle aux frontières	
1.2.2 - La lutte contre les filières d'immigration	
1.2.3 - Commentaires et perspectives	
2 - Le séjour irrégulier sur le territoire	90
2.1 - Les indicateurs permettant d'évaluer le nombre de séjours irréguliers	
2.1.1 - Les indicateurs mesurant l'activité des services	
2.1.2 - Les indicateurs de constat de situation	
2.1.3 - Indicateur n° 6 : nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat	
2.1.4 - Commentaires	
2.2 - 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 - Perspectives pour 2008 :	
2.3 - Les incitations financières : aides au retour volontaire et aides au retour humanitaire	
2.3.1 - L'aide au retour volontaire - ARV	
2.3.2 - L'aide au retour humanitaire - ARH	
3 - La lutte contre le travail illégal intéressant les étrangers.....	108
3.1 - Le cadre juridique	
3.2 - Le dispositif de lutte contre le travail illégal	
3.3 - Analyse de la verbalisation	
3.4 - Les résultats obtenus par les services de police et de gendarmerie en 2007	
3.4.1 - Le bilan de l'action des services en métropole	
3.4.2 - Le bilan par service des faits constatés en matière de lutte contre le travail illégal	
3.5 - La poursuite des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers	
3.6 - La contribution spéciale due à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations	
4 - La lutte contre les fraudes à l'identité et la fraude documentaire.....	114
4.1 - Une quantification toujours difficile	
4.2 - Rappel des dispositions du plan national de lutte contre les fraudes à l'identité commises par des ressortissants étrangers	

- 4.3. – Les résultats obtenus par les services
 - 4.3.1 – Le bilan de l’action des services en métropole
 - 4.3.2 – La vérification de la situation administrative des étrangers candidats à l’embauche par les employeurs auprès des préfectures
- 4.4 – Les actions menées par les différents acteurs de la lutte contre la fraude documentaire
 - 4.4.1 – Organisation d’une journée d’information des référents “fraudes à l’identité” des préfectures
 - 4.4.2 – Actions menées en termes de formation et d’équipements par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)
 - 4.4.3 – Point sur l’évolution des applications SINDBAD et FADO

CHAPITRE II	L’asile	121
	Présentation générale.....	122
	Les attributions du statut de réfugié	
1 –	Activité de l’OFPPA et de la CNDA	125
	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’OFPPA	
2 –	L’accueil et l’hébergement des demandeurs d’asile et des réfugiés	133
	2.1 – Le renforcement des capacités d’accueil	
	2.2 – L’amélioration du pilotage du dispositif d’accueil	
	2.3 – Le renforcement de mesures spécifiques pour favoriser l’intégration des réfugiés	
3 –	Les perspectives de l’année 2008	140
CHAPITRE III	L’intégration et l’acquisition de la nationalité française	141
1 –	La politique d’intégration.....	142
	1.1 – La création du ministère de l’Immigration, de l’Intégration, de l’Identité nationale et du Développement solidaire	
	1.2 – Le pilotage de la politique d’intégration	
	1.2.1 – La création d’une direction dédiée à l’intégration au sein du MIINDS	
	1.2.2 – 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)	
	1.2.3 – L’implication des collectivités territoriales : les “Assises nationales de l’intégration”	
	1.3 – Les opérateurs dans le champ de l’intégration	
	1.3.1 – L’ANAEM	
	1.3.2 – L’ACSE	
	1.3.3 – L’évolution des opérateurs	
	1.4 – Les principales actions menées en faveur de l’intégration	
	1.4.1 – La création d’un Prix de l’intégration et du codéveloppement	
	1.4.2 – L’éducation	
	1.4.3 – La situation des femmes	
	1.4.4 – Les foyers de travailleurs migrants (FTM)	
	1.4.5 – L’emploi	
2 –	Le contrat d’accueil et d’intégration (CAI)	151
	2.1 – Un objectif majeur : l’intégration républicaine dans la société française	
	2.2 – Bilan du CAI	
	2.3 – Les évolutions récentes introduites par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile	
	2.3.1 – Un CAI pour la famille	
	2.3.2 – La préparation du parcours d’intégration dans le pays de résidence	
	2.3.3 – La mise en place d’un bilan de compétences	

3 – L’insertion professionnelle	160
3.1 – L’action en faveur de l’accès à l’emploi des signataires du CAI Accord avec l’Agence nationale des services à la personne (ANSP) Projets d’accords avec de grands réseaux du monde économique	
3.2 – L’appui à la création d’activité par les immigrés	
3.3 – Les actions spécifiques en faveur des jeunes migrants ou issus de l’immigration	
3.4 – Les actions en faveur d’une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises	
4 – La promotion de la mémoire de l’immigration comme facteur d’intégration	163
5 – L’acquisition de la nationalité française	163
5.1. L’état du droit	
5.1.1 – Acquisition de plein droit	
5.1.2 – Acquisition par déclaration	
5.1.3 – Acquisition par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé des naturalisations	
5.1.4 – Effets de l’acquisition de la nationalité française	
5.1.5 – L’accueil dans la citoyenneté française : une solennité accrue	
5.2 – Acquisition de la nationalité française : résultats	
5.2.1 – Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française	
5.2.2 – Nombre de décrets	
5.2.3 – Premier bilan de la généralisation des cérémonies d’accueil dans la citoyenneté française	
5.3 – La modernisation des procédures : une avancée significative	
5.3.1 – PRÉNAT (PRÉfectures/NATuralisations) : une application interministérielle	
5.3.2 – La dématérialisation des procédures :	
5.4 – Les évolutions prévues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)	
CHAPITRE IV Le développement solidaire.....	171
Présentation générale.....	172
Une inflexion forte en 2008 : la création du programme 301 “codéveloppement” Un effort budgétaire sans précédent Un ensemble d’actions multilatérales et bilatérales innovantes et cohérentes Des résultats 2008 en rupture par rapport au passé	
1 – Présentation stratégique du projet annuel de performances.....	174
1.1 – Récapitulation des objectifs et indicateurs de performances	
Objectif 1 : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	
Objectif 2 : Contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d’origine	
1.2 – Présentation par action des crédits mobilisés pour 2008 (premier semestre)	
1.3 – Le champ géographique du développement solidaire	
2 – Présentation des actions bilatérales	178
2.1 – Poursuite des actions de codéveloppement au Sénégal, au Mali et aux Comores	
2.1.1 – Sénégal	
2.1.2 – Mali	
2.1.3 – Comores	
2.2 – Extension du codéveloppement à de nouveaux pays	
2.3 – Démarrage des actions de développement solidaire	
2.3.1 – Tunisie	
2.3.2 – Bénin	
2.3.3 – Congo	
3 – L’aide à la réinsertion	192
3.1 – Les conditions d’éligibilité au programme et les aides proposées	
3.2 – Projets financés	
4 – Soutien aux actions des associations.....	195
5 – Implication des collectivités locales.....	195
6 – Les transferts de fonds.....	196
7.1 – Mieux connaître l’environnement des transferts	
7.2 – Diminuer le coût des transferts	
7.3 – Défisiscaliser et bonifier l’épargne des migrants	

7 – Les actions multilatérales	197
7.1 – La promotion des positions françaises sur la scène internationale	
7.1.1 – La participation aux dialogues régionaux et interrégionaux entre pays d’origine, pays de transit et pays d’accueil sur la migration et le développement	
7.1.2 – Les actions menées avec la Commission européenne, d’autres Etats membres, des pays tiers et des organisations internationales	
7.2 – Le fonds fiduciaire	
8 – Les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	199
CHAPITRE V L’outre-mer	201
Présentation générale.....	202
1 – Les dispositions applicables	203
2 – La situation migratoire.....	205
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	215
Annexes	
Décret n° 2007-1432 du 5 octobre 2007 modifiant le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l’immigration	217
Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005. Décret instituant un comité interministériel de contrôle de l’immigration	218
Décret du 9 juin 2005 portant nomination du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l’immigration.....	220
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.....	221
Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l’immigration	225
Observations	
Haut conseil à l’intégration	229
Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFRA).....	231
Agence nationale de l’accueil des étrangers et des migrations.....	235

PRÉFACE

Il y a dix-huit mois, la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire était un acte fondateur. Depuis, une administration a été constituée, une nouvelle politique a été mise en œuvre, le défi a été relevé.

Conformément aux objectifs du président de la République et du Premier ministre, je conduis, en effet, la nouvelle politique française de l'immigration. Celle-ci est à la fois claire, cohérente et équilibrée. Elle repose sur trois principes fondateurs.

Un principe de souveraineté, tout d'abord : la France a le droit de choisir – comme tout pays, ni plus ni moins – qui elle veut et qui elle peut accueillir sur son territoire. Ensuite, un principe de justice. Les étrangers en règle, dont je suis le ministre, c'est-à-dire l'interlocuteur, ont droit à l'égalité des chances et à un parcours d'intégration pouvant aller jusqu'à la citoyenneté française. Enfin, nous respectons un troisième principe, celui de la légalité. Dans un État de droit comme la France, avoir des papiers et ne pas en avoir, ce n'est pas la même chose. C'est pourquoi, sauf situations particulières, tout étranger en situation irrégulière a vocation à être reconduit dans son pays d'origine, autant que possible de manière volontaire ou, s'il le faut, de manière contrainte.

Conformément à la volonté de rupture exprimée par le président de la République, nous parvenons, aujourd'hui, à mieux équilibrer les flux migratoires, en faveur de l'immigration professionnelle. Grâce aux lois des 24 juillet 2006 et 20 novembre 2007, nous nous sommes donné de nouveaux instruments juridiques pour organiser l'immigration professionnelle et maîtriser l'immigration familiale. Nous les mettons en œuvre avec détermination en mobilisant les préfetures et les consulats, en travaillant avec les fédérations professionnelles et les partenaires sociaux, mais aussi en dialoguant avec les États sources d'immigration. Chacun de ces États comprend, désormais, que nous ne voulons pas piller ses cerveaux, mais bien au contraire favoriser la circulation des compétences.

Dans le même temps, notre lutte contre l'immigration illégale enregistre, mois après mois, des résultats importants. Le nombre d'éloignements a fortement progressé. Si le nombre de retours contraints augmente, je remarque, surtout, que le nombre de départs volontaires a presque été multiplié par 4 en un an. Par ailleurs, nous parvenons à lutter sans relâche contre les filières qui exploitent l'immigration illégale.

S'agissant des immigrés légaux, ils ont, quel que soit le motif de leur installation sur notre territoire, vocation à être intégrés. Par les différentes actions que nous avons engagées, nous favorisons cette intégration à la communauté nationale.

Ce parcours d'intégration passe, d'abord, par le « contrat d'accueil et d'intégration » dont la signature, rendue obligatoire pour les primoarrivants depuis le 1^{er} janvier 2007, donne des bases en termes de connaissance de la langue française, d'apprentissage des valeurs de la République et d'accès à l'emploi, notamment grâce au bilan de compétences.

L'intégration passe aussi, bien entendu, par des mesures positives que nous avons engagées. Nous promovons les parcours d'intégration réussis, grâce à la création des prix de l'intégration. Nous supprimons les discriminations dans l'emploi, avec la délivrance des premiers « labels de la diversité » aux entreprises volontaires. Nous assurons, enfin, une meilleure pédagogie des valeurs de la République française auprès des primoarrivants. Le Haut Conseil à l'intégration a, ainsi, été saisi d'une mission visant à imaginer les modalités d'une telle pédagogie.

Parallèlement, et preuve que notre politique de concertation est de mieux en mieux comprise à l'étranger, nous avons signé plusieurs accords de gestion des flux migratoires et de développement solidaire avec des pays sources d'immigration. Après le Gabon, le Bénin et la République du Congo, 4 accords ont été signés cette année avec le Sénégal, la Tunisie, Maurice, le Cap-Vert.

J'ajoute, enfin, que le gouvernement a saisi l'occasion de la présidence française de l'Union européenne pour relever le défi de l'immigration, mais aussi de l'intégration et de l'asile. Succès tangible de cette présidence, un Pacte européen sur l'immigration et l'asile a été adopté à l'unanimité de nos partenaires européens, quelles que soient leurs sensibilités politiques. Il a été solennellement adopté par les 27 chefs d'État et de gouvernement, le 16 octobre, à Bruxelles.

Grâce à ce Pacte, l'Europe passe, enfin, aux actes. En matière d'immigration et d'asile, plus rien ne sera comme avant. Pour la première fois, une stratégie commune est établie, avec des objectifs clairs, des outils concrets, un calendrier précis. Nos engagements sont simples : mieux organiser l'immigration légale, mieux lutter contre l'immigration clandestine, renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, bâtir une Europe de l'asile et se concerter davantage avec les pays sources d'immigration. Refusant à la fois le repli sur soi et l'ouverture à tout va, le Pacte constitue, ainsi, le juste milieu dont l'Europe a besoin.

Ainsi, en maîtrisant l'immigration, en promouvant l'intégration des primoarrivants et en favorisant le développement économique des pays sources d'immigration, nous parvenons à mettre en œuvre la nouvelle politique d'immigration de la France. **Signe de sa force et de son équilibre, cette politique est, aujourd'hui, partagée par nos partenaires européens, comprise par les pays d'émigration et approuvée par nos concitoyens.**

Brice Hortefeux,

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

SYNTHÈSE

Ce rapport a été adopté le 9 décembre 2008 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration.

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

Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, le comité, qui comprend, outre le Premier ministre, neuf ministres (Immigration, Intérieur, Affaires sociales, Défense, Justice, Affaires étrangères, Éducation nationale, Économie et Finances, Outre-mer), fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires et adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique gouvernementale en matière d'immigration, mentionné à l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Depuis sa création, le comité interministériel de contrôle de l'immigration s'est réuni à sept reprises, les 10 juin, 27 juillet et 29 novembre 2005, les 9 février et 5 décembre 2006, le 7 novembre 2007 et le 9 décembre 2008.

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

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

L'ensemble des données statistiques relatives à l'année 2007 et aux trois premiers trimestres de 2008 montre que ces deux années sont caractérisées par la poursuite de la diminution de certains flux migratoires au premier rang desquels le regroupement familial. En revanche, la stabilité prévaut pour d'autres aspects du contrôle de l'immigration et notamment la délivrance des visas. L'immigration professionnelle, qui était restée stable en 2007, progresse en 2008, année qui peut être considérée comme la première année pleine d'application des dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. 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 préfetures.

>1 - La délivrance des visas (chapitre I-1) est marquée par une grande stabilité. Au total, le nombre de visas délivrés en 2007 par la France s'est élevé à 2070705 contre 2038888 en 2006 et 2053378 en 2005. Cette stabilité vaut également pour la délivrance des visas de court séjour, dont le nombre est passé de 1878913 en 2006 à 1891301 en 2007. Le premier semestre 2008, avec un nombre total de visas délivrés de 1034555, enregistre une progression de 3,27 % par rapport à la période correspondante de 2007 (1001792).

S'agissant des visas Schengen, l'évolution la plus notable est l'augmentation de la part des visas de circulation, qui, en 2001, représentaient 9,85 % du total des visas Schengen effectivement délivrés par la France et qui en ont représenté 15,47 % en 2007 (contre 13,22 % en 2006). Cette évolution est conforme aux orientations fixées lors du 23^e Sommet Afrique-France qui s'est tenu à Bamako à la fin de l'année 2005.

Pour faire échec à l'attitude de certains étrangers qui se maintiennent irrégulièrement en France au-delà de la durée de validité de leur visa, et pour déterminer sans difficulté la nationalité des étrangers interpellés sur notre territoire en situation irrégulière, le gouvernement précédent avait choisi d'expérimenter le système des visas biométriques comportant un relevé systématique de la photographie et des empreintes digitales des demandeurs d'un visa de court séjour. Après une première expérience probante en 2005 dans 5 consulats (Annaba en Algérie, Bamako au Mali, Colombo au Sri Lanka, Minsk en Biélorussie et San Francisco aux Etats-Unis), le déploiement de la biométrie dans les visas avait été étendu en 2006 à 20 postes consulaires supplémentaires (Tbilissi en Géorgie, Chisinau en Moldavie, Nouakchott en Mauritanie, Islamabad au Pakistan, Rabat, Marrakech et Casablanca au Maroc, Bombay en Inde, Yaoundé et Douala au Cameroun, Cotonou au Bénin et Le Caire en Égypte, Lomé au Togo, Niamey au Niger, Ouagadougou au Burkina, Moroni aux Comores, Lagos au Nigeria et Agadir, Fès et Tanger au Maroc). Le 5 décembre 2006, le comité interministériel de contrôle de l'immigration avait décidé de généraliser le système des visas biométriques à l'ensemble des postes consulaires. En application de cette décision, 78 postes consulaires supplémentaires ont été équipés en 2007 et 2008 (38 en 2007 et 40 en 2008) portant ainsi le nombre total des postes équipés pour délivrer des visas biométriques à 103 fin 2008. En outre, le gouvernement a saisi la Commission nationale de l'informatique et des libertés d'un projet de décret autorisant une expérience d'externalisation du recueil des données biométriques dans les consulats d'Alger (Algérie), Londres (Royaume-Uni) et Istanbul (Turquie). Cette expérience, qui devrait débiter au milieu de l'année 2009, pourrait ensuite être généralisée à ceux des pays (Chine, Inde, Russie...) dans lesquels le nombre des demandes de visa à traiter ou l'importance des distances séparant les demandeurs de visa de nos postes consulaires interdisent de fait la comparution personnelle des demandeurs de visa dans nos postes consulaires. L'externalisation du recueil des données biométriques, qui devra en tout état de cause faire l'objet d'un décret en Conseil d'Etat, conditionne la généralisation du système des visas biométriques que le Pacte européen sur l'immigration et l'asile prévoit à compter du 1^{er} janvier 2012.

Dans le même temps, la France s'était engagée dans des expériences de coopération avec les sept autres pays qui procèdent eux aussi à la délivrance de visas biométriques (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Portugal, Luxembourg et Royaume-Uni), expériences encouragées par la Commission européenne. L'objectif de cette expérience (BIODEV II) était de tester l'interopérabilité des systèmes de visa biométrique des pays concernés. Cette expérience, qui devait s'achever en juillet 2008, a été prolongée à la demande de la France jusqu'au 31 mars 2009 afin d'améliorer la qualité des empreintes digitales destinées au VIS. Un accord est survenu en juin 2007, sous présidence allemande, sur la définition du futur système européen de données informatisées en matière de visas (VIS). Ce dernier doit être mis en service, s'agissant de son site central, en juin 2009 et la France prépare activement le raccordement de son système national au système européen avec pour objectif de le réaliser au printemps 2009.

Le programme d'équipement des services de la police nationale, des douanes et de la gendarmerie initié par les décisions du CICI des 5 décembre 2006 et 7 novembre 2007 a été poursuivi en 2008.

La DCPAF dispose actuellement sur 34 sites en métropole de 383 lecteurs de documents ayant la capacité de lire les données contenues sur puce électronique. La politique associant le renforcement des postes de contrôle en lecteurs de nouvelle génération et le remplacement des anciens modèles sera déclinée en 2009 par l'acquisition de 73 nouveaux lecteurs en substitution de 30 appareils devenus obsolètes.

En ce qui concerne les équipements biométriques, cette direction dispose actuellement de 13 sites équipés de 162 capteurs mono-doigt et multi-doigts. Les estimations des besoins concernant le contrôle transfrontière portent sur 525 capteurs mono-doigt et 100 capteurs multi-doigts.

Participant depuis 2006 aux travaux de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a prévu d'équiper l'ensemble de ses unités chargées des 131 points de passage frontière en lecteurs de titres fixes et mobiles (234 au total) au cours du second semestre 2009.

Partie prenante également dans le programme Visabio, la DGDDI a cosigné la convention relative à la mise en œuvre du système Visabio le 11 novembre 2006. Une projection des besoins a été faite sur la période 2009-2011 prévoyant l'acquisition de 234 appareils dont 125 transportables eu égard à la spécificité des points de passage frontière qui lui sont attribués. 234 capteurs d'empreintes, pour une large part mobiles, sont aussi intégrés dans ce programme de déploiement dont la mise en œuvre opérationnelle est prévue au second semestre 2009.

En ce qui concerne le volet des contrôles sur le territoire national, la direction centrale de la sécurité publique a déjà équipé en capteurs de type multi-doigts (20 appareils) les circonscriptions de sécurité publique de Marseille et de Lille.

Au titre de l'année 2009 le déploiement concernera la circonscription de Lyon sur la base de 10 capteurs supplémentaires.

La direction générale de la gendarmerie nationale a lancé en 2008 une expérimentation dans le département de l'Oise portant sur 5 lecteurs connectables, qui seront complétés prochainement par une dotation de 15 lecteurs supplémentaires. L'analyse positive des premiers résultats enregistrés a conduit à étendre l'expérience en 2009 au profit de 4 autres départements, ce qui portera à 97 le nombre total de lecteurs en service.

>2 - La délivrance des titres de séjour (chapitre I-2) enregistre en 2007 une nouvelle diminution, qui vient conforter l'inversion de tendance amorcée en 2004 et qui s'était accentuée en 2005 et 2006. Au total, le nombre de titres de séjour délivrés en 2007 (pays tiers et nouveaux Etats membres de l'Union européenne) s'est élevé à 180 736, soit un niveau inférieur à celui qui était le sien en 2002 (191 474).

Les ressortissants communautaires étant dispensés depuis 2004 de l'obligation de détenir un titre de séjour, toute comparaison avec les années précédentes quant au volume global du nombre de titres de séjour délivrés par le ministère chargé de l'Immigration est désormais impossible. De surcroît, et comme expliqué au chapitre I-2, les chiffres des années précédentes ont été corrigés en 2006 d'une erreur méthodologique qui s'était répétée depuis 2000. En s'en tenant aux seuls ressortissants étrangers soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour depuis 2004, le nombre total de titres de séjour délivrés par notre pays est passé de 201 564 en 2003 à 200 378 en 2004, 194 929 en 2005, 191 140 en 2006 et 180 736 en 2007. **En quatre ans, la diminution est de 10,3 %, ce qui confirme la maîtrise retrouvée par notre pays de ses flux migratoires.**

2.1 - S'agissant des seuls ressortissants des pays tiers, l'année 2007 enregistre une forte diminution du nombre de titres de séjour délivrés (- 6,6 %). Cette diminution d'ensemble cache d'importantes disparités. Elle affecte de manière spectaculaire les titres de séjour délivrés pour motifs familiaux (- 10,6 %), les titres de séjour délivrés pour raisons médicales (- 12,4 %) et, dans une moindre mesure, les titres de séjour attribués à des réfugiés ou apatrides (- 9,1 %). La baisse du nombre de titres de séjour concerne toutes les catégories de l'immigration familiale : famille de Français (- 8,8 %), regroupement familial (- 2,7 %), carte de séjour portant la mention "Vie privée et familiale" - autre que celle attribuée pour raisons médicales (- 21,8 %).

La diminution du nombre de titres délivrés pour motifs familiaux est d'une telle ampleur qu'elle peut être regardée comme marquant une véritable rupture. Elle est le fruit des réformes importantes 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 la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages.

D'ampleur modeste en 2007, la diminution du nombre de titres attribués au titre du regroupement familial doit être replacée dans une perspective d'ensemble. Depuis 2003, la diminution est de 19,3 %. Les nouvelles dispositions introduites par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007, qui subordonnent la délivrance d'un visa de long séjour pour regroupement familial à la vérification préalable dans le pays d'origine du degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République des postulants et qui permettent de faire varier le niveau des ressources exigées du demandeur de regroupement familial en fonction du nombre de personnes par lesquelles il souhaite être rejoint, auront un impact, au second semestre 2008 et en 2009, sur les admissions au séjour au titre du regroupement familial.

2.2 - L'immigration pour motif professionnel a progressé en 2007.

Si l'on s'en tient au nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers, cette progression est limitée (10 731 titres en 2007 contre 10 713 en 2006). Après la baisse continue enregistrée entre 2003 et 2006, l'évolution constatée en 2007 répond de façon encore modeste aux souhaits des pouvoirs publics.

Il est vrai que les textes d'application de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ne sont intervenus pour l'essentiel qu'au printemps 2007. Les articles 12 et 15 de cette loi rénovent profondément le cadre juridique de l'immigration professionnelle en prévoyant notamment une ouverture sélective à l'immigration du marché du travail français (pour certains métiers et pour certaines zones géographiques connaissant des difficultés de recrutement), en offrant aux travailleurs saisonniers la possibilité de bénéficier d'une carte pluriannuelle, en élargissant les possibilités d'accueil en France de salariés étrangers en mission pour le compte d'entreprises françaises ou étrangères et enfin en prévoyant la délivrance d'une carte de séjour "Compétences et talents" aux étrangers susceptibles de participer de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement de la France et de leur pays d'origine.

Les principaux décrets d'application de ces dispositions sont :

- le décret n° 2007-372 du 21 mars 2007 relatif à la carte de séjour portant la mention "Compétences et talents" prévue à l'article L. 315-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (*J.O.* du 22 mars 2007, p. 5214), modifié par le décret n° 2007-1711 du 5 décembre 2007,
- le décret n° 2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers, à la contribution spéciale due en cas d'emploi d'un étranger dépourvu d'une autorisation de travail et modifiant le code du travail (*J.O.* du 12 mai 2007, p. 8673),
- le décret n° 2007-912 du 15 mai 2007 relatif aux étrangers souhaitant exercer une activité commerciale, industrielle ou artisanale sur le territoire français (*J.O.* du 16 mai 2007, p. 9184).

Il convient de souligner que le nombre de titres de séjour délivrés en 2007 à des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne a connu une très forte progression en 2007 par rapport à 2006 (+ 128 %). Ce résultat s'explique par l'ouverture, depuis le 1^{er} mai 2006, aux ressortissants des nouveaux Etats membres - auxquels sont venues s'ajouter le 1^{er} janvier 2007 la Bulgarie et la Roumanie - d'une liste de 61 métiers connaissant des difficultés de recrutement.

Au total, l'année 2007 a été marquée par une spectaculaire progression des flux d'entrée en France de travailleurs salariés.

Le nombre total des autorisations de travail accordées à des travailleurs permanents est ainsi passé de 9 997 en 2006 à 16 775 en 2007, soit une progression de 67,8 %. En excluant de l'analyse les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne (sauf la Roumanie et la Bulgarie), la progression reste spectaculaire : 14 365 autorisations en 2007 contre 8 625 en 2006, soit une progression de 66,5 %. Cette

progression de l'immigration professionnelle se confirme en 2008 : sur les dix premiers mois de l'année, le nombre total d'autorisations de travail accordées à des travailleurs permanents s'établit à 18 643, en progression de 37,5 % par rapport à la même période de 2007 (13 561). Le nombre des autorisations provisoires de travail a diminué en 2007 (9 898) par rapport à 2006 (10 677), soit un recul de 7,3 % mais les dix premiers mois de 2008 (7 996 autorisations) marquent une inversion de tendance par rapport à la période correspondante de 2007 (7 620), soit une progression de 4,9 %. Le nombre des autorisations attribuées à des travailleurs saisonniers, en hausse régulière depuis 2004, a connu à nouveau une forte progression en 2007, passant de 17 204 en 2006 à 19 064, soit une progression de 10,8 %.

2.3 - Après une baisse continue depuis 2002, le nombre de titres de séjour délivrés à des étudiants étrangers a progressé en 2007. Pour les ressortissants de pays tiers, cette progression est de 3,8 %. Il faut y voir les premiers résultats des efforts accomplis par le gouvernement, qui est soucieux tout à la fois de choisir les étudiants étrangers admis au séjour en France de manière que ceux-ci réussissent leurs études, mais aussi de maintenir l'attractivité de notre système universitaire. Pour atteindre ce double objectif, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte une série de dispositions qui tendent, pour l'essentiel, à simplifier les conditions d'admission au séjour des étudiants étrangers ainsi que les possibilités qui leur sont offertes de travailler. L'article 9 de la loi prévoit notamment la délivrance de plein droit d'un titre de séjour à certains étudiants étrangers. Après un an d'études, les étudiants étrangers peuvent obtenir un titre pluriannuel (art. 8). Ceux qui ont atteint au moins le grade de master peuvent se maintenir en France pendant 6 mois pour trouver un emploi sans que la situation de l'emploi en France ne leur soit opposable (art. 6). Enfin, tous les étudiants étrangers peuvent exercer une activité professionnelle pendant leurs études dans la limite de 60 % (et non plus 50 %) de la durée de travail annuelle (art. 9). Ces mesures de simplification s'accompagnent, grâce à la création dans nos ambassades des centres pour les études en France (CEF), devenus espaces CampusFrance, d'une meilleure information et d'une sélection plus rigoureuse des étudiants étrangers qui présentent une demande de visa de long séjour. Au nombre de 6 en juin 2005 et de 10 à l'automne 2006, ces centres étaient au nombre de 27 à la fin de l'année 2007 ; un centre a été ouvert début 2008 en Argentine et deux sont prévus fin 2008 (au Chili et en Côte d'Ivoire). Désormais, près de 80 % de la demande de visa de long séjour pour études relève des espaces CampusFrance. Il est aussi intéressant de relever que le nombre des visas pour études délivrés dans des pays dotés d'un CEF au 1^{er} janvier 2006 a progressé de 12 % en 2007 par rapport à 2006, ce qui démontre que ces centres, en assurant une meilleure information et une meilleure orientation des étudiants étrangers, participent fortement de l'attractivité de notre pays en matière d'enseignement supérieur.

>3 - Après les progrès constatés de 2004 à 2005, la lutte contre l'immigration irrégulière (chapitre I-3) a encore gagné en 2007 et 2008 en intensité comme en efficacité.

3.1 - En témoigne tout d'abord l'augmentation du nombre des infractions à la législation sur les étrangers (98 686 en 2006 et 111 842 en 2007, soit une progression de 13,3 % d'une année sur l'autre). La tendance se maintient en 2008 : le nombre des infractions à la législation sur les étrangers s'est élevé à 64 663 au premier semestre 2008 contre 46 976 au premier semestre 2007, soit une progression de 37,6 %.

En témoigne également l'évolution du nombre des étrangers effectivement éloignés du territoire français : pour la métropole, ce nombre s'est établi à 23 196 en 2007 contre 23 831 en 2006, soit un très léger recul de - 2,6 %, qui s'explique pour l'essentiel par le changement du statut juridique des ressortissants roumains et bulgares en raison de l'adhésion effective depuis le 1^{er} janvier 2007 de leur pays à l'Union européenne.

Pour les dix premiers mois de 2008, le nombre d'étrangers effectivement éloignés du territoire français s'établit à 25 762 contre 18 632 sur la période correspondante de 2007, soit une progression de 38,27 %. Les objectifs d'éloignement fixés pour 2008 (26 000 éloignements effectifs) seront donc atteints et même largement dépassés pour la première fois depuis que des objectifs nationaux ont été définis. Il est important de souligner que cette progression globale et spectaculaire concerne toutes les formes d'éloignement d'étranger en situation irrégulière. Le nombre des étrangers en situation irrégulière ayant quitté notre terri-

toire en bénéficiant d'une aide au retour a triplé sur les dix premiers mois de 2008 (10577 contre 3561 sur la même période de 2007) et représente désormais un tiers du total des éloignements effectifs, mais le nombre des éloignements forcés a également progressé puisqu'il est passé de 16 749 sur les dix premiers mois de 2007 à 17 073 sur la même période de 2008, soit une hausse de 1,9 %.

Dans le cadre du plan triennal d'extension des capacités de rétention administrative, le nombre des places de rétention administrative en métropole est passé de 940 en juin 2005 à 1 380 à la fin de l'année 2006 et a atteint 1 600 en juin 2007. L'incendie, en juin 2008, des centres de rétention de Vincennes ne permettra pas de mettre à disposition des préfets en décembre 2008 les 2 300 places prévues par le plan triennal adopté en juillet 2005 mais le comité interministériel de contrôle de l'immigration a adopté, lors de sa dernière réunion, le 9 décembre 2008, des dispositions qui permettront de compenser, d'ici à la fin de l'année 2010, les conséquences de cet incendie.

Les annulations de procédure par la justice civile ou administrative ont constitué en 2007 la première cause des échecs enregistrés lors de la mise à exécution des mesures d'éloignement (34,4 % du total des échecs). La deuxième cause d'échec (30,1 % du total) a été l'absence de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais de la rétention. Sur plusieurs années, le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles n'a cessé de diminuer. Alors qu'il s'était établi à 45,7 % en 2007 il n'était plus que de 42,1 % en 2006 et de 37,4 % en 2007. Le redressement de ce taux constitue, pour les années à venir, un des objectifs majeurs de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière. L'entrée en vigueur des accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, qui comportent tous des clauses de réadmission, devrait permettre à partir de 2009, de corriger la tendance négative enregistrée depuis trois ans.

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 en 2003 et 2004. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte un ensemble de dispositions nouvelles (art. 17 à 21) en vue d'une meilleure efficacité de la lutte contre le travail illégal des étrangers. Parmi ces dispositions figure notamment l'obligation faite désormais à un employeur avant toute embauche de vérifier l'existence du titre autorisant l'étranger intéressé à exercer une activité salariée en France.

Les opérations conjointes de lutte contre le travail illégal ont été un succès en 2007. Elles ont permis d'établir 522 procédures à l'encontre d'employeurs d'étrangers sans titre de travail soit plus qu'un doublement par rapport à 2006 et d'interpeller 992 étrangers en situation irrégulière contre 430 seulement en 2006. Au vu du bilan de ces actions, conduites sous l'autorité des procureurs de la République en concertation étroite avec les préfets, le gouvernement a décidé de les reconduire en 2009.

Au-delà des opérations conjointes, l'action des services de contrôle s'est intensifiée. Le nombre des faits d'emploi d'étranger sans titre constatés par les services de police et les unités de gendarmerie s'est élevé à 2533 en 2007, en progression de 49 % par rapport à 2006 et le premier semestre 2008 a enregistré dans ce domaine une nouvelle progression, avec 1 618 faits déjà constatés, soit, en un semestre, 64 % du nombre total des faits constatés en 2007. Le gouvernement est déterminé à poursuivre l'action engagée contre les employeurs de main-d'œuvre clandestine. La mise en application, depuis le 1^{er} juillet 2007, des dispositions du décret du 11 mai 2007, qui font obligation à tout employeur désireux d'engager un salarié étranger de s'assurer au préalable de la validité de l'autorisation de travail présentée par cet étranger, a fait la preuve de son efficacité. Le gouvernement est conscient cependant qu'aujourd'hui le contournement des dispositions relatives au travail des étrangers prend moins la forme d'une méconnaissance frontale des règles relatives au séjour et à l'emploi de ces étrangers que d'une augmentation très forte des prestations de services internationales dont l'immense majorité ne donne lieu, contrairement au droit applicable, à aucune déclaration.

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

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

En juillet 2007, l’ensemble des référents chargés de la lutte contre les fraudes à l’identité dans les préfectures et dans les grandes administrations confrontées à ce phénomène (RATP, SNCF, Sécurité sociale) ont été réunis pour dresser un premier bilan des actions engagées.

>4 - Après une diminution importante en 2004, 2005 et surtout 2006, la demande d’asile (chapitre II) a enregistré un nouveau reflux en 2007 mais de moindre ampleur. Au total, avec les mineurs accompagnants, le nombre de demandes reçues par l’OFPPA s’est élevé à 35 520 en 2007 contre 39 332 en 2006, soit une diminution de 9,7 %, et 59 221 en 2005, soit une diminution de 33,6 %. **Au total, la demande d’asile a diminué de 40 % en deux ans et de 45,8 % en trois ans. Cette évolution spectaculaire marque le succès des réformes engagées par le gouvernement en 2003.**

Après 7 ans d’augmentation continue de la demande d’asile, de 1997 à 2004, l’inversion de tendance amorcée en 2005 s’est poursuivie en 2006 et en 2007.

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

- Réforme du dispositif national d’accueil des demandeurs d’asile, les centres d’accueil des demandeurs d’asile (CADA) étant désormais exclusivement réservés aux demandeurs d’asile dont la demande est en cours d’instruction (art. 95 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration). Le taux d’occupation de ces centres par des demandeurs d’asile déboutés ou par des réfugiés a diminué de façon spectaculaire, passant de 40,7 % fin 2005 à 25,5 % fin 2006, 21,8 % fin 2007 et 19 % au 30 septembre 2008.
- Remplacement de l’allocation d’insertion jusqu’alors versée aux demandeurs d’asile par une allocation temporaire d’attente dont le bénéfice est refusé aux demandeurs d’asile ayant décliné une proposition d’hébergement en CADA (art. L. 351-9 du code du travail).
- Création en Guadeloupe au début de 2006 d’une antenne de l’OFPPA permettant de faire face à la demande d’asile des ressortissants d’Haïti. Cette antenne est restée en service en 2007 et 2008.
- Élargissement de la liste des pays d’origine sûrs : après la décision du conseil d’administration de l’OFPPA le 3 mai 2006 et un arrêt du Conseil d’Etat en date du 13 février 2008, cette liste comporte désormais 15 pays.

La France, qui était, parmi les nations industrialisées, le premier pays d’accueil des demandeurs d’asile jusqu’au troisième trimestre 2005, n’occupait plus en 2006 que la deuxième place derrière les Etats-Unis. En 2007, notre pays s’est situé au troisième rang parmi les pays occidentaux derrière les Etats-Unis et la

Suède et devant le Royaume-Uni, le Canada, l'Allemagne et l'Autriche. Au premier semestre 2008, la France se situait au troisième rang des pays industrialisés derrière les Etats-Unis et le Canada.

Depuis le début de l'année 2008, la demande d'asile progresse à nouveau. Sur les dix premiers mois de 2008, le nombre total de demandes reçues par l'OFPRA s'est élevé à 34 314, contre 29 800 sur la même période en 2007, soit une progression de 15,14 %. Cette hausse est plus forte pour les mineurs accompagnants (+ 45,1 %) et pour les demandes de réexamen (+ 17,1 %) que pour les premières demandes (+ 7,7 %). S'agissant des pays d'origine, la progression la plus forte concerne les Comores et le Mali, la demande d'asile en provenance de ces deux pays ayant été multipliée respectivement par 15 et par 5,6 au cours des dix premiers mois de 2008 par rapport à la même période de 2007. Mérite également d'être signalée la progression de la demande concernant des ressortissants de Guinée (+ 27 %), du Bangladesh (+ 15 %) et de Russie (+ 13,8 %).

À ce stade et compte tenu de la baisse très importante de la demande d'asile enregistrée entre 2004 et 2007, la hausse constatée en 2008 n'est pas encore un sujet de préoccupation en matière de capacité d'accueil. Le nombre total des décisions accordant le statut de réfugié est passé de 7 222 au cours des dix premiers mois de 2007 à 9 268 au cours de la période correspondante de 2008, soit une progression de 28,3 %, mais le nombre de titres de séjour correspondants reste très faible par rapport au total du nombre des titres de séjour délivrés chaque année. Il n'en reste pas moins que la hausse de la demande d'asile exerce une forte tension sur le budget du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire puisqu'aussi bien 47 % des crédits de ce ministère sont affectés à l'hébergement des demandeurs d'asile. Cette évolution retient d'autant plus l'attention des pouvoirs publics que les délais d'examen des demandes se sont accrus en 2008. Le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) au Conseil d'Etat, à partir du 1^{er} janvier 2009, consacre l'indépendance de cette juridiction. Cette réforme, initiée par le gouvernement, doit s'accompagner d'une réforme du mode de fonctionnement des formations de jugement de la Cour nationale du droit d'asile, la présidence d'une partie de ces formations devant être confiée non plus à des magistrats vacataires mais à des magistrats se consacrant à plein-temps à cette attribution : cette évolution, qui devrait concerner une dizaine de formations de jugement en 2009, devrait se traduire à terme par une réduction des délais de jugement de la CNDA et donc par une diminution du délai moyen d'examen d'une demande d'asile.

>5 - La mise en œuvre d'une nouvelle politique d'immigration, dont l'année 2007 démontre qu'elle permet une maîtrise des flux migratoires, était le préalable à une **politique d'intégration ambitieuse** (chapitre III). Celle-ci se fixe pour objectif de construire un véritable parcours d'intégration pour les immigrés légaux.

La première pierre a été posée avec la création, en 2008, au sein de la nouvelle administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, d'une direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté.

Cette ambitieuse politique d'intégration s'appuie également sur une démarche volontariste d'accueil du migrant dès son arrivée en France, grâce à la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration (101 217 personnes l'ont signé en 2007). La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a mis à la disposition des pouvoirs publics des instruments nouveaux qui bénéficient en priorité aux migrants familiaux : évaluation, dans leur pays d'origine, de leur degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République et, si le besoin en est établi, formation gratuite ; formation aux droits et devoirs des parents et respect de l'obligation scolaire pour les migrants familiaux ayant des enfants, dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille. Le décret d'application de cette loi a été publié le 1^{er} novembre 2008 (décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement).

La troisième conférence européenne des ministres chargés de l'Intégration, qui s'est tenue pendant la présidence française de l'Union européenne les 3 et 4 novembre 2008 à Vichy, a permis un accord sur le cadre européen dans lequel s'inscrit la politique française d'intégration. Ce cadre comporte trois priorités : la maîtrise de la langue du pays d'accueil, la connaissance des pratiques et des valeurs de ce pays et l'accès à un emploi stable. Au-delà de ces priorités, le ministère mène ou anime des politiques interministérielles en faveur de populations immigrées pouvant rencontrer des difficultés spécifiques (femmes, jeunes, travailleurs migrants âgés...).

À partir de 2009, la politique d'intégration s'appuiera sur une clarification des compétences, avec notamment la suppression des doublons existant entre l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). L'ANAEM sera remplacée par un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), compétent pour mettre en œuvre, pendant les cinq premières années de leur présence en France, les principales actions d'intégration proposées aux migrants qui s'établissent dans notre pays : formation en vue d'une bonne maîtrise de la langue française, accès à l'emploi et accès au logement. Ce nouvel opérateur assurera, directement ou indirectement, l'intégralité des formations linguistiques proposées aux nouveaux migrants.

>6 - La maîtrise des flux migratoires exige qu'une politique vigoureuse d'**aide au retour** des étrangers désireux de se réinstaller dans leur pays d'origine soit conduite dans la durée.

Conscient du succès modeste des dispositifs d'aide au retour existant depuis le début des années 1990, le gouvernement a arrêté, lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet 2005, un nouveau dispositif d'aide au retour volontaire, expérimenté depuis le 1^{er} septembre 2005 dans 21 départements et généralisé à l'ensemble de la France métropolitaine à partir du 1^{er} avril 2006. Au vu des résultats obtenus en 2006 (1 434 dossiers individuels ou familiaux ayant permis le départ de 1 991 étrangers), le comité interministériel de contrôle de l'immigration, lors de sa réunion du 5 décembre 2006, a décidé de pérenniser l'aide au retour volontaire, qui est devenue le dispositif de droit commun applicable aux étrangers en situation irrégulière et de regrouper dans une même formule d'aide au retour humanitaire les aides au retour versées à des étrangers en situation de dénuement ou de grande précarité.

En 2007, le succès de l'aide au retour volontaire ne s'est pas démenti, cette aide ayant bénéficié à 1 967 étrangers (pour un total de 1 618 dossiers individuels ou familiaux).

L'aide au retour humanitaire a bénéficié quant à elle à 2 620 personnes (pour un total de 1 865 dossiers individuels ou familiaux).

L'année 2008 marque une vraie rupture, avec une nouvelle progression du nombre des bénéficiaires des aides au retour, progression particulièrement spectaculaire s'agissant de l'aide au retour humanitaire. Sur les dix premiers mois de 2008, le nombre des étrangers bénéficiaires de l'aide au retour volontaire s'établit à 1 867 (pour un total de 1 568 dossiers), en progression de 10,2 % contre 1 694 personnes (correspondant à 1 371 dossiers) sur la même période de 2007. Le nombre des bénéficiaires de l'aide au retour humanitaire est de 8 610 (correspondant à 6 603 dossiers) contre 1 867 (correspondant à 1 268 dossiers) sur la même période de 2007, soit plus qu'un quadruplement du nombre des bénéficiaires. Ces chiffres montrent que les aides au retour sont devenues une composante à part entière des politiques d'immigration et de développement solidaire. Ce succès doit être mis à l'actif des préfets et de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations. L'objectif du gouvernement en 2009 est de faire évoluer encore ces aides au retour de manière qu'elles permettent – davantage qu'aujourd'hui – aux étrangers concernés de réaliser, dans leur pays d'origine, un véritable projet économique, gage d'une réinsertion réussie. Le gouvernement se préoccupe parallèlement de lutter contre les fraudes que pourrait susciter le mécanisme des aides au retour : la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 l'a autorisé à relever les empreintes digitales des bénéficiaires des différentes aides au retour pour éviter que certains d'entre eux tentent de revenir en France.

>7 - Le développement solidaire (chapitre IV) figure désormais au nombre des attributions exclusives du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Initialement, le ministère avait seulement la charge du codéveloppement, c'est-à-dire de l'ensemble des actions conduites par les pouvoirs publics pour appuyer les initiatives prises par des migrants résidant en France en vue du développement de leur pays d'origine. Les attributions du ministère ont été élargies sur ce point à l'occasion du remaniement gouvernemental survenu le 18 mars 2008. Elles s'étendent désormais au développement solidaire, c'est-à-dire à 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 inclut l'ensemble des actions de codéveloppement mais ne se limite pas à celles-ci. 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 et il porte désormais l'appellation « développement solidaire et migrations ». Il 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 LFI 2007 pour le codéveloppement, dans le programme 209 de la direction générale de la coopération internationale et du développement. Sur la période 2008-2011 ce sont au total 158 M€ en AE et 104 M€ en CP qui seront consacrés à la mise en œuvre des actions de développement solidaire au profit des pays d'origine et de transit de l'immigration à destination de la France au terme de l'examen par le Parlement de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011.

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. Depuis la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, huit accords de ce type ont été signés, principalement avec des pays africains (Gabon, Congo et Bénin en 2007, Sénégal, Tunisie, île Maurice, Cap-Vert et Mali en 2008). L'originalité de ces accords consiste à traiter, dans un même accord international, de l'organisation de l'immigration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et des actions de développement solidaire et de coopération. La signature de ces accords participe donc de l'approche globale qui est celle de l'Union européenne depuis 2005 et qui a été consacrée le 11 juillet 2006, lors de la conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement organisée à Rabat. Dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, la France a organisé le 25 novembre 2008 à Paris la seconde conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement. À cette occasion, un programme de coopération pluriannuel comportant un ensemble d'actions concrètes susceptibles d'être mises en œuvre sur la période 2009-2011 par les 80 pays ou organisations internationales participant au processus lancé à Rabat a été adopté.

Mais la politique de développement solidaire bénéficie aussi à des pays avec lesquels la France n'a pas signé d'accord bilatéral. Les actions financées sont en règle générale portées par des associations implantées en France mais disposant de correspondants dans les pays d'origine de l'immigration. Elles peuvent donner lieu à un cofinancement par des collectivités locales françaises dans le cadre de la politique de coopération décentralisée.

>8 - L'acuité des problèmes d'immigration clandestine outre-mer (chapitre V) et plus précisément en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte a conduit le gouvernement, en s'appuyant sur les conclusions de la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte de l'Assemblée nationale et de la commission d'enquête sénatoriale sur l'immigration clandestine à compléter notre législation. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration comporte donc un ensemble de dispositions (art. 98 à 114) qui, d'une part, étendent à la Guadeloupe et à Mayotte des dispositions déjà applicables en Guyane et à Saint-Martin (facilitation des contrôles d'identité, visites sommaires de véhicules, caractère non suspensif des recours contre les mesures administratives d'éloignement) et, d'autre part, renforcent la répression de l'immigration clandestine (destruction ou immobilisation des véhicules, embarcations ou aéronefs ayant favorisé l'immigration irrégulière) ou combattent les détournements de procédure (lutte contre le travail illégal et contrôle des reconnaissances de paternité à Mayotte).

Parallèlement, les moyens humains et matériels mis à la disposition des préfets en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte ont été renforcés depuis 2005. Pour les 5 départements ou collectivités principalement concernés (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et Réunion), le nombre de mesures d'éloignement d'étrangers effectivement exécutées s'était élevé à 23 867 en 2006, en progression de 53 % par rapport à 2005. Pour 2007, ce nombre a encore progressé, s'établissant à 25 290, soit une hausse de 6 % par rapport à 2006. Le nombre d'éloignements ainsi réalisés est d'ailleurs supérieur au nombre d'éloignements réalisés cette année-là à partir du territoire métropolitain (23 196).

ANNEXE

Extension du système des visas biométriques en 2008

- Achgabat au Turkménistan
- Addis Abeba en Éthiopie
- Bakou en Azerbaïdjan
- Bissao en Guinée-Bissau
- Brasilia au Brésil
- Buenos Aires en Argentine
- Caracas au Venezuela
- Castries à Sainte-Lucie
- Dacca au Bangladesh
- Dar Es Salam en Tanzanie
- Djibouti
- Erevan en Arménie
- Gaborone au Botswana
- Guatemala
- Hanoï au Vietnam
- Ho-Chi-Minh-Ville au Vietnam
- Katmandou au Népal
- Kingston à la Jamaïque
- La Havane à Cuba
- La Paz en Bolivie
- Lima au Pérou
- Lusaka en Zambie
- Malabo en Guinée équatoriale
- Maputo au Mozambique
- Mascate en Oman
- Mexico au Mexique
- Panama
- Paramaribo au Surinam
- Phnom Penh au Cambodge
- Port d'Espagne à la Trinidad et Tobago
- Praia au Cap Vert
- Quito en Équateur
- Rio de Janeiro au Brésil
- Saint-Domingue en République dominicaine
- Santiago au Chili
- Sao Paulo au Brésil
- Tachkent en Ouzbékistan
- Victoria aux Seychelles
- Vientiane au Laos
- Windhoek en Namibie

CHAPITRE I

LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES

I-1

LA POLITIQUE
DE DÉLIVRANCE DES VISAS

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le visa d'entrée peut être classé en deux grandes catégories, qui répondent à des besoins distincts :

- le visa de court séjour permet aux étrangers de traverser les frontières et d'effectuer des séjours en France pour de courtes durées (inférieures à 3 mois) ; il s'agit des visas pour le tourisme, les voyages d'affaires, les visites familiales ou privées ;
- le visa pour le long séjour permet aux étrangers de séjourner en France pendant une plus longue période et, dans de nombreux cas, de s'y établir.

De nombreuses nationalités ne sont pas soumises au visa de court séjour. Les citoyens européens ainsi que les ressortissants des pays du nord de l'Amérique (Etats-Unis et Canada), de la plupart des pays d'Amérique latine, de certains pays d'Asie et d'Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Corée du Sud, Chinois de Hong Kong et de Macao, Malaisie, Singapour) en sont dispensés. En revanche, tous les étrangers à l'exception des citoyens européens sont soumis au visa pour le long séjour.

Deux droits s'appliquent aux visas :

- le droit communautaire européen (l'"acquis de Schengen") s'applique aux visas de court séjour pour la France métropolitaine ;
- le droit national français s'applique aux visas pour le long séjour (avec toutefois certaines contraintes résultant du droit communautaire) ainsi qu'aux visas pour les territoires sous souveraineté française situés outre-mer.

Dans ce cadre, le gouvernement s'est donné pour objectifs :

- en ce qui concerne le court séjour : de faciliter la circulation des étrangers qui participent à la vitalité des relations bilatérales ou qui ont des raisons légitimes de devoir se déplacer fréquemment en France (délivrance de visas dits "de circulation") et de sécuriser les visas afin d'éviter leur utilisation frauduleuse (biométrie) ;
- en ce qui concerne le long séjour : de faciliter la délivrance de visas à des fins professionnelles en créant des procédures simplifiées (salariés en mission) et en permettant aux consuls de délivrer directement la carte de séjour "Compétences et talents" et, ce qui sera mis en œuvre fin 2008, de mieux préparer les demandeurs de visas d'établissement familial à leur intégration en France. En ce qui concerne les visas pour études (étrangers ayant pour vocation de rentrer dans leur pays d'origine après leurs études), l'objectif est de mieux orienter afin d'éviter des échecs : le moyen choisi est le traitement des aspects académiques des dossiers par les espaces CampusFrance, qui succèdent aux Centres d'études en France (CEF).

Visas demandés et délivrés

Globalement, l'année 2007 se caractérise par une stabilisation des chiffres de la demande et de la délivrance de visas par rapport à 2006, alors que ces chiffres avaient sensiblement diminué depuis le début des années 2000. Les chiffres du premier semestre 2008 confirment cette évolution.

Ainsi, nos postes diplomatiques et consulaires ont reçu 2 350 760 demandes de visa en 2007, soit + 0,3 % par rapport à 2006 et 2 070 705 visas ont été délivrés, soit 1,6 % de plus qu'en 2006. Au premier semestre 2008, la demande reste stable par rapport à 2007 : 1 184 902 demandes reçues (contre 1 170 403 en 2007 pendant la même période) et 1 034 555 visas délivrés (contre 1 001 816 en 2007). Cette tendance s'est confirmée pendant l'été.

Cette stabilité couvre toutefois des évolutions contrastées.

Ainsi, le pourcentage des refus de visa est en baisse constante : de 19,3 % en 2003 à 10,4 % en 2007, avec une nouvelle diminution entre 2006 et 2007 : - 4,1 %. Ce chiffre est passé à 9,1 % au premier semestre 2008, ce qui traduit une meilleure qualité des dossiers présentés, conséquence de la perception des frais de dossier lors du dépôt de la demande de visa, qui a pour effet de décourager la présentation de dossiers qui aboutiraient inéluctablement à un refus.

Analyse par catégorie de visas

1 891 301 visas de court séjour pour l'espace Schengen ont été délivrés en 2007, soit 0,7 % de plus qu'en 2006. Ces visas représentent 91,4 % du nombre total de visas délivrés, sans évolution notable par rapport aux années précédentes. L'évolution la plus marquante concerne la délivrance des visas de court séjour dits "de circulation" qui permettent à leurs détenteurs d'effectuer dans l'espace Schengen, et donc en France, un nombre illimité de séjours pendant une période pouvant s'étendre de un à cinq ans, avec une hausse de 17,9 %.

173 181 visas nationaux (visas de long séjour et visas pour les DOM-CTOM) ont été délivrés en 2007, en augmentation sensible par rapport à 2006 : + 12,9 %.

Le nombre de visas pour l'outre-mer (court séjour et long séjour) est resté stable (27 364 en 2007 contre 28 706 en 2006). Après avoir constamment diminué de 2003 à 2006, le nombre de visas de long séjour pour études s'est redressé avec une légère augmentation en 2007 : + 1,2 %. En revanche, le nombre de visas pour long séjour a fortement augmenté (145 817 en 2007 contre 124 685 en 2006) en raison d'une nouvelle contrainte législative : l'exigence d'un visa de long séjour pour pouvoir solliciter une carte de séjour.

L'activité de délivrance de visas pour le compte de quelques pays tiers africains, en application de conventions signées lors de leur indépendance, ne représente que 0,3 % du total des visas délivrés.

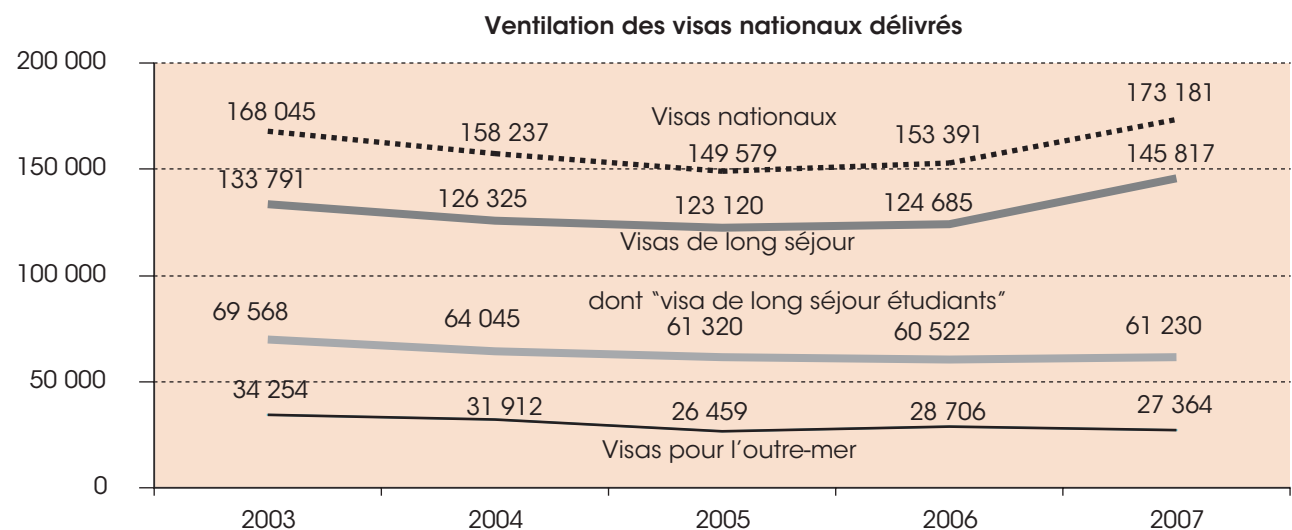
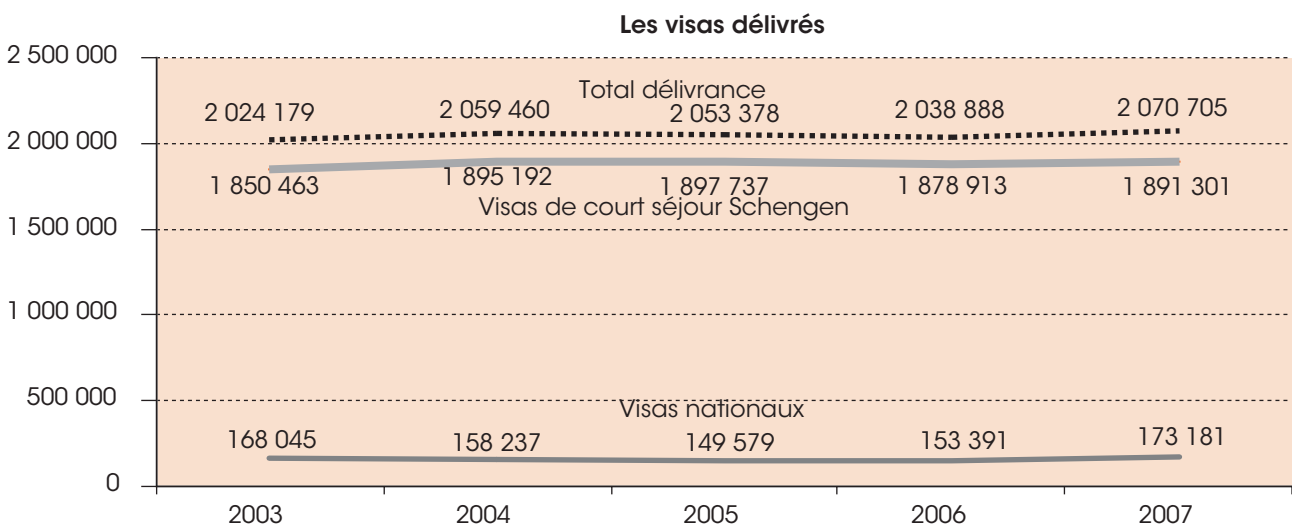
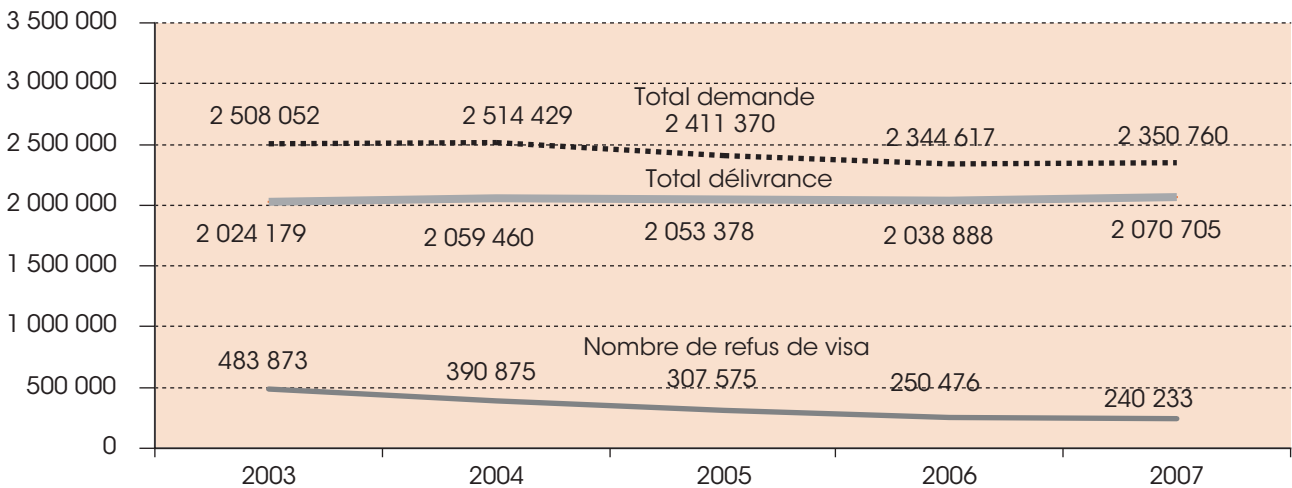
L'évolution du contexte

Parmi les évolutions qui ont marqué l'année 2007, on retiendra notamment :

- L'extension de l'espace Schengen à neuf nouveaux Etats membres (NEM) en fin d'année : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovénie, Slovaquie, République tchèque.
- Le retour à un fonctionnement normal pour le traitement des demandes de visa des ressortissants algériens avec la reprise de cette mission par notre consulat général à Alger au mois de mai, et la réouverture de notre consulat général à Oran début septembre. Ainsi, il a pu être mis fin à la "délocalisation" à Nantes du traitement des demandes de visa pour les ressortissants algériens dans les circonscriptions de ces deux postes, qui constituait un palliatif peu satisfaisant, eu égard notamment à l'importance de la demande et de la pression migratoire dans ce pays. Pour mémoire, notre consulat général à Annaba exerçait ses compétences en matière de visas depuis sa réouverture en 2004.
- Un progrès important dans la délivrance des visas biométriques avec l'équipement de 38 nouveaux postes ; le nombre de postes équipés est ainsi passé de 25 à 63 : environ 25 % des visas délivrés fin 2007 étaient des visas biométriques ; cette proportion a été portée à 35 % fin 2008 avec l'équipement de 38 nouveaux postes, ce qui portera le nombre total de postes équipés pour délivrer des visas biométriques à 101.

Les principaux indicateurs

Graphique I1-1 : La délivrance de visas entre 2003 et 2007



NB : La différence entre le total des visas demandés et le total des visas délivrés ou refusés tient au fait qu'un certain nombre de requérants ne donnent pas suite à leur demande.

Source : MII/INDS

1 – INTRODUCTION

La définition de la politique des visas est une compétence partagée entre le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS) et le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

En application des décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, le ministère de l'Immigration est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique, à l'exception des visas sur passeport diplomatique ou de service, de ceux relatifs à des cas individuels relevant de la politique étrangère de la France et de ceux relatifs aux procédures d'adoption internationale.

La délivrance des visas tient une place importante dans nos relations avec les pays étrangers, en particulier avec les pays d'émigration. Pour les visas de long séjour, elle s'inscrit dans le cadre des orientations et des objectifs fixés par le président de la République visant à équilibrer l'immigration professionnelle et l'immigration familiale.

La délivrance des visas de court séjour ou "visas uniformes Schengen" qui donnent accès au territoire métropolitain de la France et à l'espace Schengen s'inscrit pour l'essentiel dans le cadre d'une réglementation européenne commune, traduite notamment dans des "Instructions consulaires communes (ICC)" issues de la convention d'application de l'accord de Schengen, et régulièrement actualisées.

L'année 2007 a été marquée par une nouvelle extension de l'espace Schengen avec l'arrivée de neuf nouveaux Etats membres : Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, République tchèque.

Par ailleurs, s'agissant des visas de court séjour, nos postes diplomatiques et consulaires ont reçu l'instruction de faciliter la venue en France des hommes d'affaires et de l'ensemble des ressortissants étrangers qui contribuent notablement au développement de notre économie ou des relations bilatérales, ou encore qui ont des attaches fortes avec notre pays, au travers de la délivrance de visas "de circulation" d'une validité comprise entre un et cinq ans, permettant à leurs détenteurs de se rendre en France pour de multiples séjours, dans la seule limite de 90 jours par semestre.

Les orientations retenues pour la mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas consistent à la fois à simplifier les démarches des usagers et à mieux contrôler l'accès au territoire national, grâce en particulier au recueil des données biométriques des détenteurs de visa.

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

Sur la période 2003-2007, le nombre total de visas délivrés s'inscrit en légère augmentation (+ 2,3 %). Le nombre de visas de court séjour délivrés a augmenté dans la même proportion tandis que les visas de long séjour ont augmenté de près de 9 %.

Dans le même temps, le taux de refus de visa a été presque divisé par deux, passant de 19,3 % à 10,4 %. Cette évolution tient pour une part à l'introduction au 1^{er} janvier 2003 de la perception des frais de dossier, (non remboursables) au moment du dépôt de la demande, qui décourage le dépôt de dossiers qui aboutiraient inéluctablement à un refus et qui s'est donc traduite par une baisse importante des demandes dans un certain nombre de pays, l'Algérie en particulier. L'augmentation de tarif survenue au 1^{er} janvier 2007 (de 35 à 60 €, pour permettre le financement de la biométrie) a aussi sans doute contribué à cette évolution.

Les postes diplomatiques et consulaires se montrent très vigilants dans l’instruction des demandes de visa : le taux de refus de visa en 2007 (10,4 %) reste élevé par comparaison avec nos partenaires européens. L’application stricte des Instructions consulaires communes (ICC), qui prévoient des consultations des administrations françaises ou de certains pays partenaires 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.

Ainsi, et s’il convient de garder à l’esprit que près de 8 étrangers sur 10 peuvent accéder régulièrement au territoire français sous couvert d’un visa délivré par un pays partenaire de l’espace Schengen, notre réseau consulaire joue en amont un rôle majeur dans la lutte contre l’immigration irrégulière.

Tableau n° 11-2 : L’évolution de la demande et de la délivrance de visas entre 2003 et 2007 et au premier semestre 2008

	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007/2006	Premier semestre 2008
TOTAL DEMANDE	2 508 052	2 514 429	2 411 370	2 344 617	2 350 760	0,3%	1 184 902
Taux de refus	19,3%	16,0%	13,0%	10,9%	10,4%	-4,6%	9,10%
Nombre de refus de visa	483 873	390 875	307 575	250 476	240 233	-4,1%	103 413
TOTAL VISAS DÉLIVRÉS	2 024 179	2 059 460	2 053 378	2 038 888	2 070 705	1,6%	1 034 555
Visas Schengen	1 850 463	1 895 192	1 897 737	1 878 913	1 891 301	0,7%	959 243
Dont visas ordinaires de circulation	209 981	246 020	251 082	248 490	292 913	17,9%	182 880
Visas nationaux	168 045	158 237	149 579	153 391	173 181	12,9%	71 917
Visas de long séjour	133 791	126 325	123 120	124 685	145 817	16,9%	58 289
Dont visas étudiant	69 568	64 045	61 320	60 522	61 230	1,2%	15 405
Visas DOM-TOM	34 254	31 912	26 459	28 706	27 364	-4,7%	13 628
Visas délivrés pour le compte de pays tiers	5 671	6 031	6 062	6 584	6 223	-5,5%	3 395

Source : MIIINDS

Les statistiques de demandes et de délivrances de visas font l’objet chaque année d’un bilan définitif vers le mois de février. Ce bilan reprend les données de l’application Réseau Mondial Visa (RMV) auxquelles sont ajoutées les données issues des postes consulaires non-équipés par RMV ou des consulats honoraires. Les données du présent rapport sont celles de ces bilans définitifs. Cela a conduit à revoir les données publiées dans les rapports précédents, pour les années 2004 à 2006, qui n’avaient pas toutes été actualisées sur cette même base.

3 – ANALYSE PAR CATÉGORIE

3.1 – Les visas de court séjour Schengen

La convention d’application de l’accord de Schengen (CAAS), intégrée à l’acquis communautaire, confie la délivrance des visas uniformes de court séjour aux missions diplomatiques et aux postes consulaires des 24 Etats membres de cet espace de libre circulation ; 1 891 301 visas Schengen ont été délivrés en 2007, sans variation notable par rapport à 2006.

Le nombre de visas de circulation s'inscrit par contre en forte augmentation, pour les raisons évoquées plus haut : + 17,9 % par rapport à 2006, + 39,5 % par rapport à 2003. Ce type de visa représente désormais environ 15,47 % des visas de court séjour. Il a aussi été délivré 8 396 visas de court séjour valables uniquement pour la France métropolitaine, soit 0,44 % du total, en légère augmentation par rapport à 2006 (+ 5 %), mais en nette diminution par rapport aux années précédentes.

Les visas Schengen délivrés par la France représentent quelque 20 % des visas Schengen délivrés par l'ensemble des Etats qui appliquent la convention.

Tableau n° 11-3 : L'évolution de la délivrance de visas Schengen entre 2003 et 2007

Visas Schengen délivrés				
2003	2004	2005	2006	2007
1 850 463	1 895 192	1 897 737	1 878 913	1 891 301
	2,4%	0,1%	-1,0%	0,7%

3.2 - Les visas nationaux : visas de long séjour et visas pour l'outre-mer

En 2007, 173 181 visas nationaux ont été délivrés, en nette augmentation par rapport à 2006 : + 13,2 %.

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

3.2.1 - Visas délivrés aux étudiants :

Légère reprise en 2007 après plusieurs années de baisse.

Tableau n° 11-4 : L'évolution de la délivrance de visas de long séjour pour études entre 2003 et 2007

Évolution des visas délivrés à des étudiants				
2003	2004	2005	2006	2007
69 568	64 045	61 320	60 522	61 230
	- 7,9 %	- 4,3 %	- 1,3 %	+ 1,2 %

Les espaces CampusFrance

Les espaces CampusFrance ont pris la relève des Centres pour les études en France (CEF) créés en 2005, à partir de l'expérience réalisée en Chine en 2003 avec le CELA - Centre d'évaluation linguistique et académique.

Placés sous l'autorité de nos ambassadeurs, ces services ont d'abord été conçus pour faciliter les démarches des étudiants étrangers désireux d'effectuer des études supérieures en France, et constituent un instrument fort de l'attractivité de notre enseignement supérieur. Leur action s'appuie sur des outils informatiques innovants de communication et de dialogue avec les candidats étudiants via le réseau Internet.

Les candidats à des études en France peuvent disposer auprès des espaces CampusFrance de services en ligne d'information et d'orientation, et ensuite de la possibilité de transmettre leur dossier de candidature sous forme électronique aux différents établissements partenaires; ils peuvent également disposer d'un espace personnel en ligne, et recevoir par courriel les réponses à leurs questions.

Les espaces CampusFrance 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 187 établissements (universités, grandes écoles, écoles d'ingénieurs...) ont fait le choix d'adhérer à la convention proposée par CampusFrance pour la sélection et l'orientation des étudiants étrangers.

Des espaces CampusFrance ont maintenant été installés auprès de nos ambassades dans 28 pays : Algérie, Argentine, Bénin, Brésil, Cameroun, Canada, Chine, Colombie, Congo Brazzaville, Corée du Sud, Etats-Unis, Gabon, Guinée, Inde, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, île Maurice, Mexique, Russie, Taïwan, République tchèque, Tunisie, Turquie, Sénégal, Syrie, Vietnam.

3.2.2 - Conjoints de Français :

L'année 2007 enregistre une très forte augmentation après la diminution survenue en 2006 ; cette évolution s'explique par le changement introduit par la loi du 24 juillet 2006 qui a prévu la délivrance d'un visa de long séjour aux conjoints de Français en lieu et place du visa dit "de court séjour d'établissement". L'augmentation du nombre de visas de long séjour délivrés à des conjoints de Français est donc le reflet d'un changement de législation et non pas d'une évolution de fond. Elle représente le tiers de la croissance totale du nombre de visas de long séjour.

Tableau n° I1-5 : L'évolution de la délivrance de visas de long séjour à des conjoints de Français entre 2003 et 2007

Visas délivrés à des conjoints de Français				
2003	2004	2005	2006	2007
21 575	24 310	25 899	22 785	29 635
	+ 12,7 %	+ 6,5 %	- 12,0 %	+ 30,1 %

3.2.3 - Regroupement familial

Le regroupement familial au titre de la procédure ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations) : l'année 2007 enregistre une augmentation (+ 10 %) après la forte diminution intervenue en 2006. Concernant pour l'essentiel des mineurs, cette évolution sera sans incidence sur le nombre de titres de séjour délivrés au titre du regroupement familial.

Tableau n° I1-6 : L'évolution de la délivrance de visas de long séjour au titre du regroupement familial entre 2003 et 2007

Visas délivrés au titre du regroupement familial (procédure ANAEM)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Conjoint	15 709	15 740	15 182	10 493	10 584
Enfants	5 696	5 929	6 014	5 370	6 865
Total	21 405	21 669	21 196	15 863	17 449

- Visas pour le regroupement familial des réfugiés : l'année 2007 enregistre une augmentation de 20 % qui s'explique en partie par la poursuite de la résorption du retard pris antérieurement dans l'instruction de ce type de dossiers.

Tableau n° I1-7 : L'évolution de la délivrance de visas de long séjour à des membres de famille de réfugiés statutaires entre 2003 et 2007

Visas délivrés au titre de membre de famille des réfugiés statutaires				
	2004	2005	2006	2007
Conjoint	1 120	1 507	1 687	1 205
Enfants	731	1 054	996	2 026
Total	1 851	2 561	2 683	3 231

- Visas délivrés pour l'établissement de mineurs en France : l'année 2007 est marquée par une forte diminution des visas pour adoption.

Tableau n° I1-8 : L'évolution de la délivrance de visas de long séjour à des mineurs entre 2003 et 2007

Visas délivrés pour l'établissement de mineurs en France				
	2004	2005	2006	2007
Adoption d'un enfant mineur	4 007	3 996	3 880	3 101
Évolution		- 0,3 %	- 2,9 %	- 20 %
Visas hors adoption :				
Établissement familial d'enfant étranger mineur à charge de Français	753	688	518	421
Enfant mineur de conjoint d'un ressortissant français	379	417	296	355
Établissement privé visiteur étranger mineur	1 264	1 197	1 524	1 755
Sous-total (hors adoption)	2 396	2 302	2 338	2 531
Évolution		- 3,9 %	+ 1,6 %	+ 8,3 %
Total	6 403	6 298	6 218	5 632
Évolution		- 1,6 %	- 1,3 %	- 9,4 %

3.2.4 - Visas pour exercice d'une activité professionnelle :

Tableau n° I1-9 : L'évolution de la délivrance de visas de long séjour pour exercer une activité professionnelle entre 2003 et 2007

Visas long séjour activité professionnelle				
	2004	2005	2006	2007
Visas délivrés	19 162	19 010	18 085	16 783

Le nombre de visas de travailleurs, délivrés pour l'essentiel après accord de l'ANAEM ou d'une direction départementale du travail et de l'emploi (DDTE), est resté orienté à la baisse en 2007 avant l'inversion de tendance survenue au premier semestre 2008.

La diminution constatée s'explique en partie par l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne (UE) au 1^{er} janvier 2007, les ressortissants de ces deux pays n'ayant plus besoin de visa de long séjour pour venir travailler en France, ainsi que par la mise en place de la procédure des contrats anonymes pour les travailleurs saisonniers marocains, qui a dissuadé un certain nombre de candidatures.

3.2.5 – Visas long séjour pour établissement privé :

Une très forte diminution est constatée en 2007 (- 26,3 %).

Tableau n° I1-10 : L'évolution de la délivrance de visas de long séjour pour établissement privé entre 2003 et 2007

Visas long séjour pour établissement privé				
	2004	2005	2006	2007
Visas délivrés	7 841	7 035	15 500	11 425

Cette évolution s'explique par une ventilation de certains de ces visas vers des catégories plus précises.

3.2.6 – Visas pour les DOM-CTOM :

L'année 2007 enregistre une diminution (- 4,7 %) après la forte augmentation survenue en 2006.

Le nombre de visas délivrés pour les DOM-CTOM s'inscrit dans une tendance globale à la diminution sur la période 2003-2007 : - 20 %.

4 – L'ÉVOLUTION AU PREMIER SEMESTRE 2008

Tableau n° I1-11 : L'évolution de la délivrance de visas entre le premier semestre 2007 et le premier semestre 2008

	Premier semestre 2007	Premier semestre 2008	Évolution
Visas demandés	1 170 300	1 184 902	+ 1,25 %
Visas délivrés	1 001 816	1 034 555	+ 3,27 %
Visas refusés	116 985	103 413	- 11,6 %
Taux de refus	10,5 %	9,1 %	
Visas Schengen 90 jours	933 110	959 243	+ 2,8 %
Dont visas ordinaires de circulation	141 671	182 880	+ 29,1 %
Visas nationaux	65 565	71 917	+ 9,69 %
Visas de long séjour	52 382	58 289	+ 11,28 %
dont étudiants	13 747	15 405	+ 12 %
DOM-CTOM	13 182	13 628	+ 3,38 %
Pays tiers	3 141	3 395	+ 8,09 %

Tableau n° I1-12 : L'évolution de la délivrance de visas nationaux entre le premier semestre 2007 et le premier semestre 2008

	Premier semestre 2007	Premier semestre 2008	Évolution
Étudiants	13 747	15 405	+ 12 %
Conjoints de Français	18 172	22 664	+ 24,7 %
Regroupement familial ANAEM	9 218	8 495	- 7,8 %
Activité professionnelle	7 458	8 912	+ 19,5 %

Le fait marquant au premier semestre 2008 est la très forte augmentation des visas de circulation (+ 29,1 %), d'une part, et de l'immigration professionnelle (+ 19,5 %), d'autre part. Cette évolution répond, dans les deux cas, au souhait du gouvernement.

5 – RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES VISAS DÉLIVRÉS

Répartition par zone géographique : ensemble des visas délivrés

Tableau n° I1-13 : Répartition par zone géographique des visas délivrés en 2007

Zone géographique	Visas délivrés
Europe centrale et orientale	461 076
Asie-Océanie	415 930
Maghreb	337 734
Moyen-Orient	287 502
Afrique francophone	162 967
Afrique non francophone	143 264
Europe occidentale	122 188
Amérique du Nord	76 627
Amérique latine-Caraïbes	67 415

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 touristes russes, ukrainiens, chinois et taiwanais. Le Maghreb vient ensuite avec près de 340 000 visas délivrés aux ressortissants de ces trois pays. 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 : Etats-Unis, Canada, Mexique, Argentine, Brésil, Venezuela, etc.

Tableau n° I1-14 : Les pays où il a été délivré le plus grand nombre de visas en 2007

Pays	Visas délivrés
Russie	311 146
Chine	171 289
Maroc	142 985
Algérie	116 774
Turquie	110 766
Grande-Bretagne	76 361
Tunisie	73 975
Inde	73 064
Etats-Unis	67 635
Taiwan	60 149
Ukraine	49 793
Afrique du Sud	47 993
Arabie saoudite	44 558
Suisse	36 257

Avec 311 146 visas délivrés, soit 15 % du total, la Russie arrive très largement en tête ; la Chine suit avec moins de la moitié (171 289 visas délivrés soit 8,3 % du total). Plus de 100 000 visas ont au total été délivrés en 2007 dans cinq pays : Russie, Chine, Maroc, Algérie, Turquie. La Grande-Bretagne, les Etats-Unis et la Suisse apparaissent dans ce classement en raison du nombre élevé d'étrangers tiers résidant dans chacun de ces pays et soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen. L'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen fin 2008 devrait conduire à une forte diminution des visas délivrés dans ce pays à partir de 2009.

6 – LES MOYENS ET LES MÉTHODES

6.1 - La biométrie

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

Prévention de la fraude : le fichier garde en mémoire pendant plusieurs années les empreintes digitales déposées lors des demandes de visa, ce qui autorise les comparaisons ultérieures et une délivrance plus large de visas de circulation aux demandeurs honorablement connus des postes consulaires.

Certitudes sur l'identité des détenteurs de visa : la comparaison des empreintes déposées facilite l'identification des demandeurs. Une et une seule empreinte ne pouvant correspondre qu'à un seul demandeur, les usurpations d'identité sont mieux contrôlées.

Traçabilité des déplacements des porteurs de visa biométrique : la comparaison des empreintes digitales à différents moments et dans des lieux différents permet d'assurer le suivi de certains demandeurs ayant attiré l'attention des services intéressés.

Meilleur contrôle des retours dans le pays d'origine : les contrôles d'identité sur et à la sortie du territoire permettent de mieux connaître les mouvements de population, notamment ceux des étrangers en situation irrégulière, et de faciliter ainsi leur éloignement vers leur pays d'origine.

Suite à la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'UE et à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, les outils informatiques ont été développés et un programme d'équipement des postes a été mis en œuvre qui prévoit l'achèvement du déploiement de la biométrie sur l'ensemble du réseau en 2011.

Cinq postes ont été équipés en 2005, 20 en 2006, **38 en 2007** et 40 en 2008.

Ainsi la part des visas biométriques délivrés est passée d'**un peu moins de 5 % en 2006 à 16,8 % fin 2007** et à 28,9 % fin 2008. L'objectif est de porter ce taux à 54 % fin 2009 et à 100 % fin 2011. Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 15 octobre 2008 par le Conseil européen, prévoit la généralisation des visas biométriques à compter du 1^{er} janvier 2012 et la France se doit de respecter cette échéance.

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

Dans les pays où sont délivrés un très grand nombre de visas (Russie, Chine, Algérie, Turquie, Inde), nos postes diplomatiques et consulaires s'appuient sur des prestataires de services pour la collecte des dossiers (formulaire de demande et justificatifs), la saisie informatique des données (sauf en Inde) et la restitution des passeports (avec ou sans le visa sollicité).

À ce stade, le recueil des données biométriques n'est pas externalisé ; le ministère chargé de l'Immigration et le ministère des Affaires étrangères et européennes souhaitent expérimenter en 2009 l'externalisation de cette tâche dans trois postes consulaires (Alger, Istanbul, Londres) sur une période d'un an ; la Commission nationale de l'informatique et des libertés a été saisie pour avis sur ce dossier.

6.3 – Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas

En 2007, la délivrance des visas a mobilisé **893 agents** (ETP-équivalents temps plein), dont 115 à l'administration centrale (Paris et Nantes) pour un coût de **46 911 221 €**.

Les autres dépenses de l'exercice (crédits de paiement) relevant de cette mission sont les suivantes :

- 591 065 € pour l'achat des vignettes ;
- 1 367 000 € pour les équipements de capture des données biométriques ;
- 485 000 € pour les développements logiciels (Réseau mondial visas) ;
- 3 200 000 € pour le renforcement du réseau informatique de transport des données, en lien avec le déploiement de la biométrie ;
- 5 782 840 € pour des aménagements des locaux consulaires.

7 – L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE ET L'IMMIGRATION FAMILIALE

Outre les dispositions de la loi du 20 novembre 2007 directement applicables pour favoriser l'immigration de travail (suppression du caractère préalable de la visite médicale ANAEM, assouplissement des conditions de délivrance de la carte "salarié en mission", possibilité d'introduction de titulaires d'un contrat de travail temporaire), plusieurs textes réglementaires ont été publiés pour l'application de la loi, et notamment :

- Le décret n° 2007-1711 du 5 décembre 2007 pour la déconcentration de la délivrance de la carte "Compétences et talents". Une circulaire a ensuite été diffusée aux ambassadeurs et aux préfets le 1^{er} février 2008.
- 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 suppression de l'exigence d'un visa de long 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. Une circulaire d'application avait été diffusée au préalable le 3 mars 2008.
- Le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à l'évaluation dans le pays d'origine du degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République.

Le décret relatif à la possibilité de recourir aux empreintes génétiques pour l'établissement du lien de filiation à l'égard de la mère est en cours de préparation.

8 – LA COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES VISAS

Une instance de coopération en matière de visas a été mise en place par l'UE avec le Groupe visas, constitué des délégations de chacun des Etats membres, de représentants de la Commission ainsi que du secrétariat général du Conseil.

Le Groupe visas est notamment chargé d'examiner :

- le projet de règlement modifiant les Instructions consulaires communes en relation avec l'introduction de la biométrie et l'organisation consulaire pour la réception et le traitement des demandes de visa (conditions pour l'externalisation de certaines tâches);
- le projet de règlement instituant un code communautaire des visas;
- les mandats sollicités par la Commission européenne pour négocier avec un certain nombre de pays tiers des accords de facilitation ou de libéralisation en matière de visas.

Le projet de règlement concernant le code communautaire des visas a pour objectif de regrouper dans un même texte les Instructions consulaires communes ainsi qu'un ensemble de textes épars relatifs aux visas et de renforcer l'harmonisation des pratiques des Etats membres en matière de traitement des demandes de visa.

Le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour ont récemment fait l'objet d'un règlement du Parlement européen et du Conseil (règlement CE n° 767/2008 du 9 juillet 2008). Le VIS a pour objectif de collecter, transférer, stocker et traiter les données, notamment biométriques, relatives à tous les dossiers de demande de visa, que celui-ci ait été accordé ou refusé, traités par les Etats membres. Par son architecture, il contribuera à l'amélioration de la politique des visas, de la sécurité intérieure et de la lutte contre le terrorisme. Le calendrier pour le déploiement du système dans les consulats n'est pas, à l'heure actuelle, arrêté. Il devrait s'effectuer selon un processus graduel, région par région, en fonction de critères liés au risque d'immigration illégale et de menaces pour la sécurité intérieure des Etats membres.

De nouveaux accords de facilitation avec des pays du continent européen

Un accord de facilitation avec la Russie pour la délivrance des visas est entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, qui a prévu notamment la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, un tarif réduit à 35 € pour les visas de court séjour, et une simplification des justificatifs à joindre aux demandes de visa.

Des accords similaires avec l'Ukraine, la Moldavie, l'Albanie, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie ont été négociés en 2007 et sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

9 – LES RECOURS ET LE CONTENTIEUX

La commission de recours contre les décisions de refus de visa (CRRV)

Les requérants qui voient opposer un refus à leur demande de visa peuvent exercer un recours devant la commission de recours contre les refus de visa (CRRV), créée en novembre 2000.

Les recours enregistrés en 2007 par la CRRV sont en diminution par rapport à 2006, ce qui confirme la tendance constatée en 2006. Cette tendance s'accroît en 2008 avec 1 800 recours au premier semestre. Cette évolution doit toutefois être analysée en tenant compte du retard pris par la CRRV pour enregistrer ces recours.

Tableau n° 11-15 : Le nombre de recours enregistrés par la CRRV

Nombre de recours enregistrés par la CRRV			
2004	2005	2006	2007
4 445	5 410	4 481	3 867

La CRRV peut soit recommander la délivrance du visa refusé, soit confirmer le refus.

Si la CRRV recommande la délivrance d'un visa, la décision revient au ministre chargé de l'Immigration, qui n'est pas lié par cette recommandation. En 2007, la CRRV a recommandé la délivrance du visa sollicité dans un peu moins de 9 % des cas dont elle a été saisie.

Si la CRRV rejette le recours ou en l'absence de réponse de la CRRV dans un délai de 2 mois (une décision implicite de rejet), les requérants peuvent former un recours auprès du Conseil d'Etat.

Les contentieux devant le Conseil d'Etat

En raison des délais d'instruction des demandes par la commission de recours contre les refus de visa, la haute juridiction est le plus souvent saisie avant même que la commission ait rendu son avis, sur la base d'une décision implicite de rejet. La CRRV ne joue donc plus le rôle de filtre qui lui avait été confié.

Tableau n° 11-16 : L'évolution du contentieux en matière de visa

	2005	2006	2007	Au 31 août 2008
Nombre de recours	415	486	500	535
dont référés	76	80	140	173
Décisions d'annulation des juridictions administratives / recours	24 %	18 %	13 %	14 %
Non-lieu à statuer / recours (délivrance de visa avant décision du Conseil d'Etat)	12 %	19 %	24 %	31 %
Frais de justice	84 550 €	136 472 €	158 425 €	142 050 €

Amorcée depuis plusieurs années, l'augmentation des recours contentieux devant le Conseil d'Etat devient préoccupante. Ainsi, fin août 2008, avec 535 requêtes reçues, le nombre de contentieux a dépassé le total de 2007. Au rythme actuel, le ministère chargé de l'Immigration devrait gérer plus de 800 recours en 2008, soit **une progression de 60 % par rapport à 2007**.

Ce phénomène est encore plus marqué pour les recours en référé où l'on assiste à une véritable explosion des requêtes. Au rythme actuellement constaté, ce type de contentieux devrait augmenter en 2008 de quelque 80 %.

En 2008, les recours conduisent dans 31 % des cas le ministère chargé de l'Immigration (sous-direction des visas) à revenir sur la décision de refus de visa sans attendre le jugement du Conseil d'Etat : 126 non-lieux à statuer au 31 août 2008, en augmentation de 35 % par rapport à la même période de 2007.

La haute juridiction administrative annule les décisions de refus de visa dans 14 % des contentieux.

Un coût croissant pour l'Etat :

Cette tendance à la judiciarisation des refus de visa entraîne une charge financière accrue pour l'Etat condamné au versement de frais de justice et de dommages et intérêts. Le montant des frais de justice à la charge de l'Etat s'établit à 142050 € fin août 2008 contre 158425 € pour l'ensemble de l'année 2007. Les recours indemnitaires pour préjudices subis par les requérants augmentent également, et certains comportent des demandes à hauteur de 100000 €, ce qui peut laisser redouter des condamnations de l'Etat d'une ampleur financière nouvelle.

Une prédominance des recours pour motif familial notamment en provenance du Maghreb :

80 % des requérants ont déposé une demande de visa pour un motif familial : près de 29 % sont des conjoints de Français, 13 % des bénéficiaires du regroupement familial ANAEM, 11 % des familles de réfugiés, 9 % des personnes demandant à rendre visite à des membres de leur famille résidant en France et 5 % se présentent comme des enfants de ressortissants français.

Plus de la moitié des requérants sont originaires du Maghreb. Les ressortissants marocains représentent près de 28 % des requérants, les Algériens 23 % et les Tunisiens 6 %.

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

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

2. Les ressortissants des nouveaux Etats membres (NEM)¹ ne sont soumis à obligation de détention d'un titre de séjour que s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle en France ; à terme, ils seront dispensés de toute obligation de détention d'un titre de séjour ; c'est d'ailleurs le cas, depuis le 1^{er} juillet 2008, pour tous ces Etats, à l'exception de la Roumanie et de la Bulgarie. Pour tenir compte de cette spécificité, le parti a été pris de traiter séparément ce champ géographique, soit un périmètre "10 NEM".

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

2 - Le présent rapport présente les chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour des années 2003 à 2006 et les chiffres provisoires de l'année 2007

Le suivi des flux migratoires avec l'application de gestion des dossiers des résidents étrangers en France (AGDREF), application qui est fondée sur la délivrance des titres de séjour, ne peut être effectué 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, dont la durée dépasse 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 2006 présentées dans ce rapport diffèrent donc légèrement de celles livrées dans le précédent rapport. Pour la même raison, les données 2007 sont à ce jour provisoires ; mais elles sont suffisamment proches de ce que seront les 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 (professionnel, familial), d'isoler les phénomènes sur lesquels ces politiques ont moins d'emprise directe (demande d'asile) et d'offrir les éléments nécessaires à toutes comparaisons internationales.

Le tableau ci-dessous présente cette nomenclature.

1. Les dix NEM dont les ressortissants ont été soumis en 2007 à carte de séjour pour raison professionnelle sont les Etats entrés dans l'UE au 1^{er} janvier 2004, à l'exception de Chypre et de Malte, ainsi que la Bulgarie et la Roumanie.

Tableau n° I2-1 : Le regroupement des titres par motifs juridiques

A. Professionnels	1 - Compétences et talents
	2 - Actif non salarié
	3 - Scientifique
	4 - Artiste
	5 - Salarié
	6 - Temporaire
B. Études	1 - Étudiant
	2 - Stagiaire non rémunéré
C. Familiaux	1 - Famille de Français
	2 - Membre de famille*
	3 - Liens personnels et familiaux
D. Divers	1 - Visiteur
	2 - Étranger entré mineur
	3 - Admission après 10 ans de séjour**
	4 - Rente accident du travail
	5 - Ancien combattant
	6 - Retraité ou pensionné
	7 - Autres motifs divers
E. Humanitaires	1 - Réfugié
	2 - Protection subsidiaire
	3 - Étranger malade

* Regroupement familial.

** Rubrique en extinction à compter du 25 juillet 2006 : la loi du 24 juillet 2006 a abrogé la disposition accordant de plein droit la carte de résident à l'étranger résidant sur le territoire national depuis plus de 10 ans et titulaire d'un titre de séjour.

Nouvelles catégories de cartes de séjour

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a créé une nouvelle catégorie de carte de séjour, la carte "Compétences et talents", ainsi que, en application de la directive européenne relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, une nouvelle catégorie de carte de résident, la carte de "Résident de longue durée-CE". En outre la loi 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 titres délivrés à des ressortissants des dix NEM de l'UE (y compris la Bulgarie et la Roumanie, mais non compris Chypre et Malte dont les ressortissants ne sont plus soumis à obligation de détenir un titre de séjour) s'est établi à 9 514 en 2007, contre 7 879 en 2006.

Après un ralentissement en 2003, le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'UE, aux pays de l'EEE non membres de l'UE et à la Suisse et soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour s'était stabilisé en 2004 (+ 0,5 % par rapport à 2003). Avec 183 261 titres délivrés en 2006 il recule de 1,9 % par rapport à 2005 malgré l'impact des mesures de régularisation exceptionnelles de parents d'enfants scolarisés ; il recule à nouveau en 2007, plus fortement encore (- 6,6 %), **ce qui confirme une réelle inversion de tendance au cours de la période 2003-2007**. En 2007, le nombre de titres délivrés est de 171 222 contre 183 261 en 2006.

Tableau n° I2-2 : Taux de variation du nombre de titres délivrés, par rapport à l'année précédente (pays tiers)

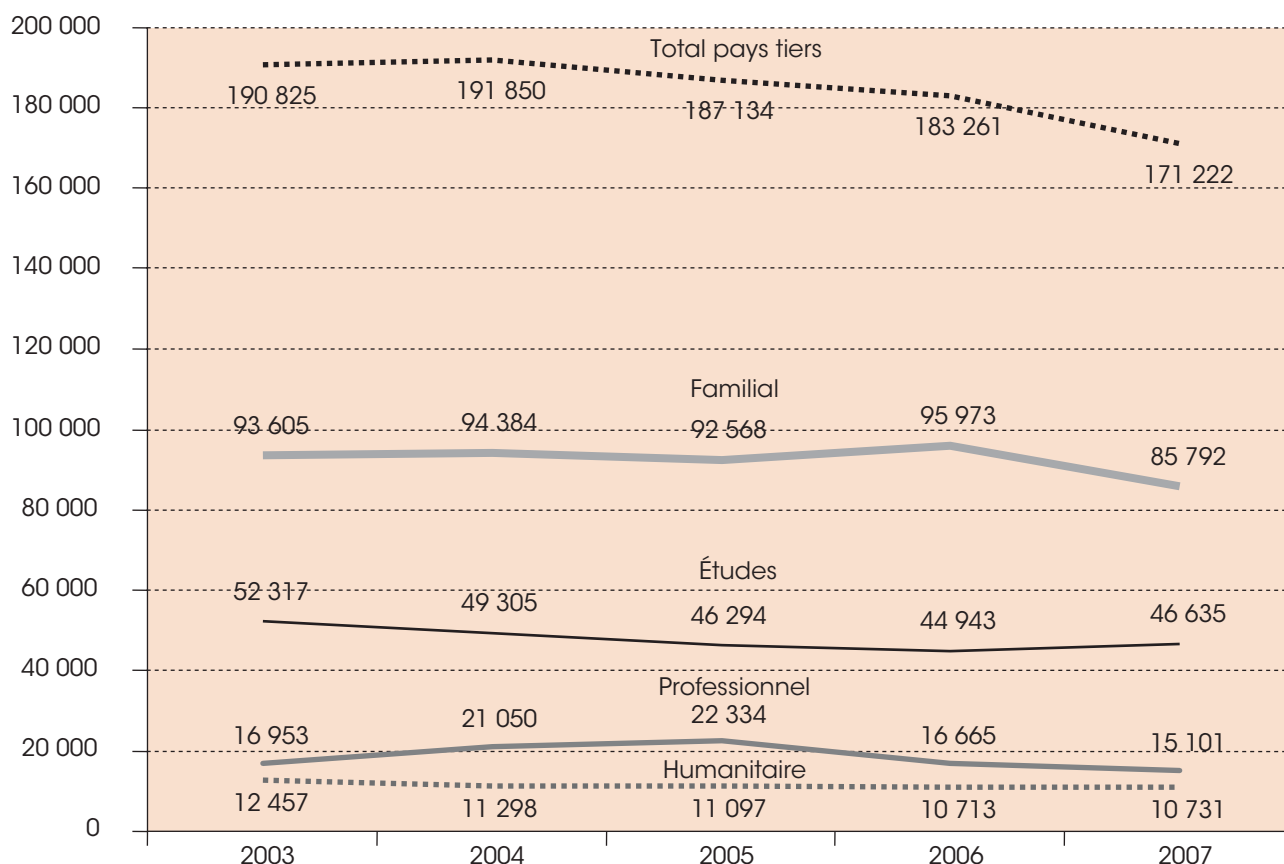
2003	2004	2005	2006	2007
5,4 %	0,5 %	- 2,5 %	- 1,9 %	- 6,6 %

Sur la période 2003-2007, la diminution est de 10,3 %.

Cette évolution globale masque des phénomènes contrastés :

- Le nombre de titres délivrés pour motif professionnel à des ressortissants des pays tiers, qui avait diminué au cours des dernières années (- 3,5 % en 2006 après - 1,8 % en 2005 et - 9,3 % en 2004) s'est stabilisé en 2007 (le flux de travailleurs saisonniers, non soumis à l'obligation d'un titre de séjour, n'est pas inclus dans cette rubrique).
- La baisse, amorcée en 2003, du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires en 2006 (- 3,0 % par rapport à 2005, après - 5,8 % en 2004 par rapport à 2003 et - 4,8 % en 2003 par rapport à 2002) a été interrompue ; on observe en 2007 une hausse de ces titres : + 3,8 % par rapport à 2006.
- La nette diminution en 2007 du nombre de titres délivrés pour motifs familiaux (- 10,6 %). 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'étranger). En revanche, on avait assisté en 2006 à une progression exceptionnelle (+ 56,4 %) 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 (- 21,8 %) des titres délivrés sur le motif "Liens personnels et familiaux".
- La diminution des titres attribués aux réfugiés et apatrides : - 9,2 % par rapport à 2006.
- Enfin, il convient de signaler que la délivrance de cartes "Compétences et talents", créées par la loi du 24 juillet 2006, n'a été mise en œuvre qu'en décembre 2007 après que la Commission nationale chargée d'en définir les critères a statué. Aussi, le nombre de titres délivrés en 2007 est encore modeste. Au 30 septembre 2008, il avait été délivré 160 cartes "Compétences et talents" depuis le 1^{er} janvier 2008.
- L'immigration professionnelle, qui avait diminué régulièrement entre 2003 et 2007, progresse très légèrement en 2007 par rapport à 2006.

Graphique n° 12-3 : Nombre de titres délivrés aux ressortissants des pays tiers



Source : MIIINDS-DSED

- On constate la même évolution pour le nombre d'admissions au séjour d'étudiants, qui, après avoir diminué de plus de 14 % entre 2003 et 2006, a augmenté de 3,8 % en 2007 par rapport à 2006.
- *A contrario*, l'immigration familiale, qui avait progressé de 4,1 % en 2006 par rapport à 2005, du fait de la régularisation exceptionnelle de parents d'enfants scolarisés, a nettement diminué en 2007 (- 10,6 %).
- Après avoir diminué de 32,7 % en 2006 par rapport à 2005, l'admission au séjour des réfugiés a diminué de 9,2 % en 2007.

On assiste ainsi à une diminution régulière du nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants de pays tiers. Cette diminution recouvre en fait des évolutions contrastées : les motifs familiaux et humanitaires sont en nette diminution, alors que le nombre de titres délivrés aux étudiants et pour motif professionnel est en légère augmentation.

2 - Les principales nationalités bénéficiaires selon le motif

Les trois principales nationalités bénéficiaires d'un premier titre de séjour en 2007 comme en 2006 sont algérienne, marocaine et chinoise, laquelle confirme sa troisième place, acquise en 2006, qui était occupée jusqu'en 2005 par la nationalité tunisienne. Toutefois, les trois nationalités maghrébines sont aux trois premières places pour les délivrances de titre pour motif familial.

- Les Chinois sont, par le nombre de titres de séjour, les premiers étrangers admis en France pour y étudier ou y accomplir un stage, devant les Algériens et les Marocains.
- Les Roumains, les Polonais et les ressortissants des Etats-Unis occupent les trois premières places pour l'admission au séjour pour motif de travail.

Tableau n° I2-4 : Les dix principales nationalités bénéficiaires de premiers titres de séjour, par motif

Tous motifs 2004	Familiaux 2004		Étudiant et stagiaire 2004		Humanitaires 2004		Professionnels 2004		
Algérienne	34 267	Algérienne	23 678	Chinoise	6 291	Algérienne	1 813	Américaine (USA)	1 891
Marocaine	28 966	Marocaine	20 720	Algérienne	4 790	Ex-Zairois	1 680	Marocaine	1 265
Tunisienne	10 781	Tunisienne	7 369	Marocaine	4 733	Russe	1 643	Polonaise	916
Turque	9 857	Turque	6 810	Américaine (USA)	2 516	Turque	1 494	Japonaise	640
Chinoise	9 519	Camerounaise	2 886	Japonaise	2 513	Sri lankaise	1 047	Algérienne	581
Américaine (USA)	6 503	Ivoirienne	2 709	Tunisienne	2 314	Yougoslave	960	Chinoise	580
Camerounaise	4 979	Chinoise	2 037	Sénégalaise	2 088	Ivoirienne	942	Turque	513
Ivoirienne	4 703	Sénégalaise	1 874	Vietnamienne	1 555	Congolaise	884	Roumaine	496
Sénégalaise	4 641	Ex-Zairois	1 533	Sud-coréenne	1 445	Mauritanienne	850	Canadienne	493
Russe	4 289	Congolaise	1 462	Roumaine	1 323	Bosniaque	835	Indienne	369
	59 %		74 %		56 %		57 %		58 %
Total 2004	200 378	Total 2004	96 608	Total 2004	52 964	Total 2004	21 236	Total 2004	13 255
Tous motifs 2005	Familiaux 2005		Étudiant et stagiaire 2005		Humanitaires 2005		Professionnels 2005		
Algérienne	31 682	Algérienne	22 794	Chinoise	6 342	Ex-Zairois	1 884	Américaine (USA)	1 836
Marocaine	26 701	Marocaine	18 905	Marocaine	4 705	Turque	1 584	Polonaise	1 394
Tunisienne	10 156	Tunisienne	6 972	Algérienne	3 296	Algérienne	1 574	Marocaine	1 064
Turque	9 775	Turque	6 491	Tunisienne	2 283	Russe	1 485	Japonaise	753
Chinoise	9 614	Camerounaise	3 113	Américaine (USA)	2 216	Sri lankaise	1 317	Turque	652
Américaine (USA)	5 856	Ivoirienne	2 610	Japonaise	2 183	Bosniaque	1 057	Canadienne	598
Camerounaise	5 109	Chinoise	2 115	Sénégalaise	1 780	Congolaise	1 020	Chinoise	577
Sénégalaise	4 305	Sénégalaise	1 980	Sud-coréenne	1 445	Yougoslave	992	Roumaine	560
Russe	4 276	Ex-Zairois	1 720	Brésilienne	1 408	Ivoirienne	843	Algérienne	531
Ex-Zairois	4 199	Maliennne	1 687	Roumaine	1 178	Camerounaise	755	Indienne	489
	57 %		72 %		55 %		56 %		62 %
Total 2005	194 929	Total 2005	94 690	Total 2005	48 892	Total 2005	22 499	Total 2005	13 645

Tous motifs 2006		Familiaux 2006		Étudiant et stagiaire 2006		Humanitaires 2006		Professionnels 2006	
Algérienne	31 271	Algérienne	23 270	Chinoise	6 864	Ex-Zairois	1 311	Américaine (USA)	1 959
Marocaine	24 461	Marocaine	17 506	Marocaine	4 427	Turque	1 294	Polonaise	1 688
Chinoise	11 581	Tunisienne	7 394	Algérienne	3 260	Algérienne	1 184	Chinoise	677
Tunisienne	10 263	Turque	6 378	Américaine (USA)	2 226	Russe	1 018	Marocaine	621
Turque	9 190	Chinoise	3 289	Tunisienne	2 062	Sri lankaise	954	Canadienne	618
Américaine (USA)	6 082	Camerounaise	2 998	Japonaise	1 980	Congolaise	716	Japonaise	596
Camerounaise	4 795	Ivoirienne	2 570	Sénégalaise	1 494	Ivoirienne	693	Indienne	562
Ivoirienne	4 114	Maliennne	2 065	Brésilienne	1 470	Camerounaise	627	Turque	535
Sénégalaise	4 012	Ex-Zairois	2 042	Sud-coréenne	1 327	Yougoslave	584	Roumaine	494
Ex-Zairois	3 914	Sénégalaise	2 036	Libanaise	1 300	Haïtienne	566	Algérienne	426
	57 %		71 %		56 %		53 %		61 %
Total 2006	191 140	Total 2006	98 344	Total 2006	47 192	Total 2006	16 795	Total 2006	13 484
Tous motifs 2007									
		Familiaux 2007		Étudiant et stagiaire 2007		Humanitaires 2007		Professionnels 2007	
Algérienne	26 713	Algérienne	19 877	Chinoise	8 603	Ex-Zairois	1 164	Roumaine	2 751
Marocaine	23 984	Marocaine	16 805	Marocaine	4 656	Sri lankaise	1 115	Polonaise	2 375
Chinoise	12 060	Tunisienne	6 758	Algérienne	3 079	Turque	1 059	Américaine (USA)	1 897
Tunisienne	9 804	Turque	5 670	Tunisienne	2 218	Algérienne	990	Marocaine	871
Turque	7 987	Camerounaise	2 623	Américaine (USA)	2 019	Russe	898	Indienne	677
Américaine (USA)	5 708	Ivoirienne	2 406	Japonaise	1 818	Camerounaise	582	Chinoise	649
Camerounaise	4 415	Chinoise	2 069	Brésilienne	1 695	Ivoirienne	578	Japonaise	646
Sénégalaise	4 032	Sénégalaise	2 043	Sénégalaise	1 552	Yougoslave	577	Canadienne	608
Roumaine	3 982	Maliennne	1 906	Libanaise	1 331	Guinéenne	553	Bulgare	562
Ivoirienne	3 839	Ex-Zairois	1 891	Sud-coréenne	1 316	Maliennne	546	Brésilienne	397
	57 %		71 %		59 %		53 %		67 %
Total 2007	180 736	Total 2007	87 506	Total 2007	47 836	Total 2007	15 123	Total 2007	17 043

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 UE), soit 62,9 %.

Au 31 décembre 2007, 2 282 628 étrangers ressortissants de pays tiers sont détenteurs de documents délivrés par le ministère chargé de l'Immigration, soit une progression de 5,9 % depuis 2003.

Les dix nationalités les plus importantes représentent sensiblement les trois quarts des ressortissants des pays tiers (75,8 % en 2003, 73,9 % en 2007).

Les nationalités chinoise et camerounaise sont celles qui connaissent les progressions les plus importantes, en termes de ressortissants présents sur le territoire national, entre 2003 et 2007 (respectivement + 30,6 % et + 36,7 %), avec toutefois une légère inflexion pour les Camerounais.

La population sénégalaise et malienne séjournant en France s'accroît régulièrement depuis 2003. L'accroissement de la population algérienne, selon un rythme annuel moyen proche de 0,5 % au cours des trois dernières années, se poursuit alors que la diminution de la population marocaine, observée jusqu'en 2006, a été enrayée en 2007 (+ 6,5 %).

Au 31 décembre 2007 les titres de séjour d'une durée de validité de plus d'un an représentent presque 75 % 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.

Les chiffres provisoires produits par l'INSEE, cités pour les seules nationalités représentant au moins 40 000 personnes majeures résidant sur le territoire national au 1^{er} janvier de l'année, leur sont inférieurs, en moyenne de l'ordre de 20 % pour les pays tiers.

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.

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

Tableaux n° I2-5, I2-5 bis et I2-5 ter : Les stocks de titres et autorisations de séjour

Tableau n° I2-5

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité					Étrangers majeurs selon recensements INSEE valeur au 1 ^{er} juillet 2005*
<i>Pays tiers</i>	Fin 2003	Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007	
Algérie	560 264	565 448	568 486	576 807	405 000
Maroc	471 464	469 973	462 632	465 713	358 000
Turquie	184 619	183 891	185 599	188 051	154 000
Tunisie	168 671	170 794	170 139	172 461	117 000
R.P. Chine	50 288	55 791	59 898	65 686	49 000
Sénégal	47 746	49 789	50 492	52 366	38 000
Mali	43 130	45 503	46 565	48 554	38 000
RDC	36 185	36 737	38 746	41 182	25 000
Ex-Yougoslavie**	45 183	43 589	41 713	40 737	25 000
Cameroun	26 175	31 253	33 516	35 888	26 000
	75,8 %	74,8 %	74,3 %	73,9 %	43,5 %
Total	2 154 726	2 209 228	2 230 954	2 282 628	2 840 000

* 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° I2-5 bis

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité				
	Fin 2003	Fin 2005	Fin 2006	Fin 2007
Total pays tiers	2 154 726	2 209 228	2 230 954	2 282 628
Total autres pays	1 268 937	1 005 554	851 904	719 996
Total général	3 423 663	3 214 782	3 082 858	3 002 624

Source : MIIINDS-DSED

Tableau n° I2-5 ter

Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par durée et type de titre					
Selon la durée	Type de titre	2003	2005	2006	2007
- d'1 an	CEE < 1 an	80	41	35	76
	CRA < 1 an	4 281	4 514	2 103	1 999
	CST < 1 an	32 673	40 246	23 486	24 125
Total - d'1 an		37 034	44 801	25 624	26 200
+ d'1 an	CCT 3 ans				5
	CEE 10 ans	6 012	8 206	9 085	10 011
	CEE 5 ans	1 412	1 665	1 767	1 827
	CEE titre permanent	12	20	25	39
	CR	1 208 193	1 194 268	1 184 075	1 177 478
	CRA 10 ans	497 653	503 562	504 355	513 043
	CRA 2 ans	37	42	49	55
	CST 10 ans	194	118	108	92
	CST 5 ans	16	63	88	113
	EEE 10 ans	28	33	33	31
	EEE 5 ans	9	11	10	10
	Retraite	2 159	3 012	3 395	3 798
Total + d'1 an		1 715 725	1 711 000	1 702 990	1 706 502
1 an	CEE 1 an	172	253	345	465
	CRA 1 an	36 888	39 375	42 854	42 965
	CST 1 an	212 037	285 743	324 716	366 225
	EEE 1 an	1	5		2
Total 1 an		249 098	325 376	367 915	409 657
Provisoire	APS	11 821	9 882	8 581	10 014
	Convocation	1 251	532	349	309
	RCS	139 797	117 637	125 495	129 946
Total provisoire		152 869	128 051	134 425	140 269
Total		2 154 726	2 209 228	2 230 954	2 282 628

Source : MIIINDS-DSED

1 – L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE

Le recensement du nombre de titres de séjour délivrés ne concerne pas la totalité des flux professionnels. En effet n'apparaissent pas encore dans les statistiques :

- Les cartes triennales "Saisonnier", instaurées par la loi du 24 juillet 2006, qui n'ont commencé à être délivrées qu'à partir de 2008. Les saisonniers (hors de la procédure de carte triennale réservée à ce motif) ne sont pas soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour. Ils ont juste l'obligation de passer par l'ANAEM (visite médicale). Ils étaient 19064 dans cette situation en 2007 contre 17204 en 2006.
- Il en est de même pour les cartes triennales "Salarié en mission".
- Les titres provisoires (APS).

1.1 – De 2003 à 2007, on assiste à un accroissement du nombre de titres délivrés pour motif professionnel

Le nombre de titres attribués en 2007 pour motif professionnel représente 10 % environ de l'ensemble des titres délivrés (pays tiers et NEM). De 2003 à 2007, on constate une progression de la délivrance de ces titres de 16,8 %. Ces chiffres recouvrent en fait une évolution contrastée entre, d'une part, les pays tiers aux pays de l'EEE et à la Suisse et, d'autre part, les NEM (à l'exception de Chypre et de Malte).

1.2 – L'immigration professionnelle en provenance des pays tiers est en diminution entre 2003 et 2007

Entre 2003 et 2007, on constate une baisse de 11,4 % de l'immigration professionnelle en provenance des pays tiers tels que définis plus haut. On assiste toutefois en 2007 à une très légère progression de l'immigration professionnelle (10731 titres délivrés en 2007 contre 10713 délivrés en 2006). Les salariés représentent plus de 45 % de l'ensemble de l'immigration professionnelle. Après une diminution sensible de leur nombre entre 2003 et 2006 (- 25,7 %), on assiste au contraire à une inversion de tendance en 2007 (+ 6,3 % par rapport à 2006). En revanche, le nombre de titres délivrés aux scientifiques est en progression depuis 2004, avec une accélération en 2007 (+ 16,7 % par rapport à 2006). Le nombre de saisonniers (qui ne sont pas soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour mais de passer par l'ANAEM pour une visite médicale), quant à lui, continue de décroître (- 16 % en 2007 par rapport à 2006).

1.3 – La forte croissance de la part des ressortissants issus des NEM dans le total général du flux des travailleurs étrangers

Concernant les NEM (y compris la Bulgarie et la Roumanie mais à l'exclusion de Chypre et de Malte), on constate une forte progression du nombre de titres délivrés pour motif professionnel entre 2004 et 2007, avec une très forte accélération entre 2006 et 2007 : + 128 %.

En effet en 2006 a été réalisée la transposition en droit interne des dispositions à caractère législatif de la directive européenne 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006. Ces dispositions figurent dans le CESEDA.

Le décret n° 2007-371 du 21 mars 2007 a permis quant à lui d'incorporer au droit français les mesures d'ordre réglementaire de cette même directive, dont la transposition a ainsi pu être achevée.

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 de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les citoyens européens bénéficiaires de la libre circulation, à l'exception des ressortissants des NEM 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 61 métiers connaissant des difficultés de recrutement aux ressortissants des NEM et, d'autre part, de l'adhésion à l'UE le 1^{er} janvier 2007 de la Bulgarie et de la Roumanie dont les ressortissants ont pu bénéficier dès cette date de la non-opposition 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.

Cette ouverture sélective est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2006, date de la deuxième phase de la période transitoire, mais un léger décalage dans le temps de l'enregistrement de ses effets a été constaté.

Toutefois, il était déjà possible au cours de l'année 2006 de constater une évolution notable des chiffres relatifs aux premières délivrances d'un titre de séjour. Alors que la part représentée par les travailleurs salariés issus des NEM par rapport au total général toutes nationalités confondues s'établissait pour les 4 premiers mois de 2006, selon les chiffres de l'ANAEM, à une moyenne de 9 % environ, les derniers mois de la même année permettaient d'enregistrer un chiffre correspondant au double.

En 2007, cette tendance s'est accentuée : la part des ressortissants issus des NEM dans le total général du flux des travailleurs étrangers salariés ayant obtenu un premier titre de séjour est passée, selon les sources statistiques précédemment citées, de 18 % à 30,5 %, alors même que l'immigration professionnelle totale augmentait considérablement sur la même période avec une hausse de 68 %. Cela signifie que le nombre de premières cartes de séjour octroyées à des salariés originaires des NEM a été multiplié entre 2006 et 2007 par 2,8.

1.4 - L'immigration durable pour motif professionnel

La politique d'immigration a fixé l'objectif d'accroître la part des entrées au séjour des immigrants motivés par leur insertion dans la population active. Le gouvernement s'est donné pour mission que l'immigration pour motif professionnel représente, à terme, 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France.

La mesure de l'immigration "durable" s'obtient en sommant tous les premiers titres de séjour, quel que soit leur motif juridique, excepté les étudiants et stagiaires non rémunérés. À cette quantité, il convient d'ajouter le nombre des renouvellements de titre de séjour octroyés pour tout motif, excepté celui d'étudiant, lorsqu'il y a changement de statut, le statut antérieur étant celui d'étudiant. Le flux annuel des étudiants n'est donc pas retenu dans la mesure de l'immigration durable. En effet, un titre de séjour "Étudiant" ne donne pas droit à une installation permanente.

Bien que l'immigration "humanitaire" soit incluse dans la définition de l'immigration durable, on peut noter qu'il est difficile de maîtriser ces flux d'autant qu'ils ne sont pas répartis uniformément dans les pays de l'EEE.

La mesure de l'immigration pour motif professionnel s'obtient en sommant tous les premiers titres de séjour octroyés pour motif professionnel et les changements du statut d'étudiant en tout motif professionnel. Vient s'ajouter une partie des titulaires d'une carte de séjour au motif "Visiteur". Le motif "Visiteur" impose normalement de ne pas travailler. Pour des raisons de classification, certains étrangers se voient octroyer un titre de séjour avec ce statut alors qu'ils font partie de la population active (ex. : sportif professionnel, cadre détaché, membre du clergé...).

La population des demandeurs d'asile et des saisonniers n'apparaît pas dans ce ratio. Toutefois, compte tenu des nouvelles mesures prévues dans le CESEDA pour les saisonniers, les étrangers attributaires d'une carte triennale au motif "Saisonnier" seront comptabilisés dès les résultats 2008 au numérateur et au dénominateur de ce ratio.

Tableau n° I2-6 : Répartition de l'immigration durable (en provenance des pays tiers) selon le motif de la carte de séjour

Immigration durable, pour motif :	2005	2006	2007 (p)
Professionnel	17 037	17 662	20 389
Familial	102 984	105 474	95 146
Humanitaire	23 045	17 257	15 865
Autre	15 649	15 369	13 163
Ensemble	158 715	155 762	144 563
Part du motif professionnel	10,7 %	11,3 %	14,1 %

(p) : données provisoires, arrêtées au 30 septembre 2008

Sur la base des définitions de l'immigration durable et de l'immigration pour motif professionnel, on définit l'indicateur dont la valeur cible, à terme, devra être de 50 %. On observe en 2007 une augmentation sensible de la proportion des migrations à caractère professionnel par rapport à l'ensemble des migrations durables. Alors que l'ensemble des migrations à caractère durable vers la France diminue entre 2005 et 2007 de plus de 8 %, les migrations à caractère professionnel à destination du territoire national augmentent de plus de 23 %.

L'exploitation des enregistrements des premiers titres de séjour présente des différences avec les résultats obtenus à partir de la source ANAEM, fondée sur les visites médicales. Le champ des personnes concernées n'est pas identique (ex. : les étrangers malades ne passent pas la visite médicale mais ont une CST, les saisonniers la passent mais n'ont pas de CST). C'est en raison des autorisations provisoires de travail (APT) nécessitant une visite médicale et ne donnant pas droit nécessairement à une carte de séjour que les écarts entre les sources sont toutefois les plus délicats à identifier. Des autorisations provisoires de séjour (APS) peuvent être délivrées par les préfectures au vu des APT, mais ces APS ne sont pas des titres de séjour et ne figurent donc pas dans les statistiques de titres de séjour sur lesquelles le chapitre de ce rapport est construit.

Les dénombrements obtenus à partir des visites médicales que l'ANAEM fait passer aux immigrants permettent de distinguer les entrées selon le motif professionnel. Il est ainsi possible d'identifier le volume du motif professionnel sous l'angle des visites médicales, d'autant que les changements de statut pour ce motif nécessitent de passer la visite médicale (c'est notamment le cas pour les ex-étudiants entrant dans la vie active).

Tableau n° I2-7 : Décomptes pour motif professionnel (hors saisonniers, pour rester homogène avec le tableau précédent)

Visites médicales, pour motif professionnel	2005	2006	2007	9 mois 2008
	16 272	17 616	20 098	16 679

Le niveau et la progression du nombre de visites médicales, passées en vue d'insertion dans la population active, sont tout à fait comparables aux résultats enregistrés par les délivrances de carte de séjour. Cependant, la proximité de ces chiffres ne doit pas masquer le fait que les différences de mesure de l'immigration professionnelle entre les deux sources ne sont pas encore complètement identifiées. L'avantage à tirer des décomptes de l'ANAEM est que leur suivi mensuel est possible. Ils offrent, ainsi, l'occasion de disposer d'un indicateur rapide de la composition des flux migratoires.

2 – L'IMMIGRATION FAMILIALE

2.1 – Les flux relatifs à l'immigration familiale

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

Tableaux n° I2-8 et I2-8 bis : Les flux relatifs à l'immigration familiale (métropole uniquement)

Pays tiers					
	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Les premiers titres de séjour délivrés sur le fondement d'un motif familial</i>					
Famille de Français	59 251	57 779	55 379	54 490	49 652
Membre de famille*	23 423	23 310	22 994	19 419	18 891
Liens personnels et familiaux	10 931	13 295	14 195	22 064	17 249
Total	93 605	94 384	92 568	95 973	85 792
<i>Les visites médicales préalables à l'obtention d'un titre de séjour familial</i>					
Famille de Français	58 420	58 750	54 003	55 656	48 361
Membre de famille*	25 721	24 533	22 329	17 626	16 453
Liens personnels et familiaux	9 660	12 938	13 344	21 018	17 590
Total	93 801	96 221	89 676	94 300	82 404
<i>Écarts (visites moins titres)</i>					
Famille de Français	- 831	971	- 1 376	1 166	- 1 291
Membre de famille	2 298	1 223	- 665	- 1 793	- 2 438
Liens personnels et familiaux	- 1 271	- 357	- 851	- 1 046	341
<i>Écart total</i>	196	1 837	- 2 892	- 1 673	- 3 388

Les composantes de l'écart sur l'immigration familiale					
	2003	2004	2005	2006	2007
<i>En moins, délivrance de titres familiaux sans visite médicale</i>					
- titres délivrés à des ressortissants majeurs de pays tiers de la famille d'un ressortissant communautaire	- 1 253	- 1 408	- 1 448	- 1 389	- 1 356
- étrangers entrés précédemment au titre du regroupement familial recevant un titre à leur majorité sans (re)passer la visite médicale	- 8 425	- 8 439	- 8 533	- 7 744	- 6 876
<i>En plus, visites médicales ne donnant pas lieu à délivrance de titres familiaux</i>					
+ visites passées par des membres de famille de cadre de haut niveau, non repris en regroupement familial par le ministère chargé de la délivrance des titres	2 100	1 881	1 891	810	11
+ mineurs du regroupement familial passant une visite sans recevoir de titre	10 668	9 972	8 518	6 749	6 117
Impact des effets de gestion	- 2 894	- 169	- 3 320	- 99	- 1 284
<i>Écart total</i>	196	1 837	- 2 892	- 1 673	- 3 388

* Regroupement familial
Source : MIIINDS-DSED

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

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

Les mineurs admis au séjour en France avec leurs parents, y compris par régularisation au titre du regroupement familial, subissent une visite médicale mais ils ne pourront recevoir un titre de séjour, s'ils le demandent, qu'au moment où ils atteindront l'âge de la majorité ou s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle, à partir de l'âge de 16 ans, c'est-à-dire dans un délai compris entre quelques semaines ou quelques mois et un peu moins de 18 ans pour ceux qui ont passé la visite alors qu'ils n'avaient pas encore un an. La diminution de ce poste d'écart déjà constatée l'an passé s'accroît en 2007 : le regroupement familial diminue, singulièrement celui des enfants mineurs.

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

Les titres familiaux délivrés sans passage de visite médicale

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

Le ministère chargé de la délivrance des titres de séjour délivre chaque année, à leur demande, des titres familiaux de séjour aux étrangers mineurs du regroupement familial évoqués au point 2 précédent, quand ils ont atteint l'âge de la majorité sans qu'il y ait lieu pour eux de repasser la visite qu'ils ont subie au moment de leur admission au séjour il y a de un à 18 ans.

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

Le ministère chargé de la délivrance des titres de séjour décompte les premiers titres de séjour en les imputant à l'année civile de leur date de début de validité. Par contre, l'ANAEM décompte des visites médicales préalables à l'obtention des titres de séjour en les imputant à l'année civile de la date de passage physique de la visite médicale.

Les délais entre la date de passage de la visite médicale et celle du début de validité du titre varient sous l'effet des fluctuations des calendriers de convocation aux visites médicales et des calendriers de convocation des préfectures. Ce phénomène induit, en plus ou en moins, des différences annuelles entre les imputations d'exercice des visites et des titres.

2.2 - Synthèse sur l'immigration familiale

En 2007, l'immigration familiale représente 88 389 premiers titres de séjour délivrés, soit pratiquement la moitié de la totalité des premiers titres de séjour délivrés en métropole (titres de séjour délivrés aux ressortissants de l'UE et des pays tiers). Concernant les seuls pays tiers, 85 792 titres ont été délivrés en 2007. 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 56,1 % des membres de famille. Ils sont à 83 % 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.

Deuxième poste de l'immigration familiale : le regroupement familial, avec 20 350 titres en 2007 (contre 20 364 en 2006). Malgré cette relative stabilité entre 2006 et 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 2007 du fait du regroupement familial est de 18 891 (contre 19 419 en 2006). Depuis 2003, on assiste à une diminution de 19,3 % du nombre de titres délivrés.

Enfin on peut rattacher les "liens personnels et familiaux" (7° de l'art. L-313-11 du CESEDA) à l'immigration familiale, même si les critères de délivrance de ces titres sont plus larges. Ce poste a progressé entre 2003 et 2007 de 54 %. Concernant les pays tiers, 17 249 titres ont été délivrés en 2007, ce qui représente une

progression de 57,8 % par rapport à 2003. 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.

2.3 - Les familles de Français

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

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 (- 1,4 %) et à nouveau amplifiée en 2007 (- 9,3 % par rapport à 2006) ; elle s'explique par la baisse du nombre d'admissions au séjour de conjoints de Français.

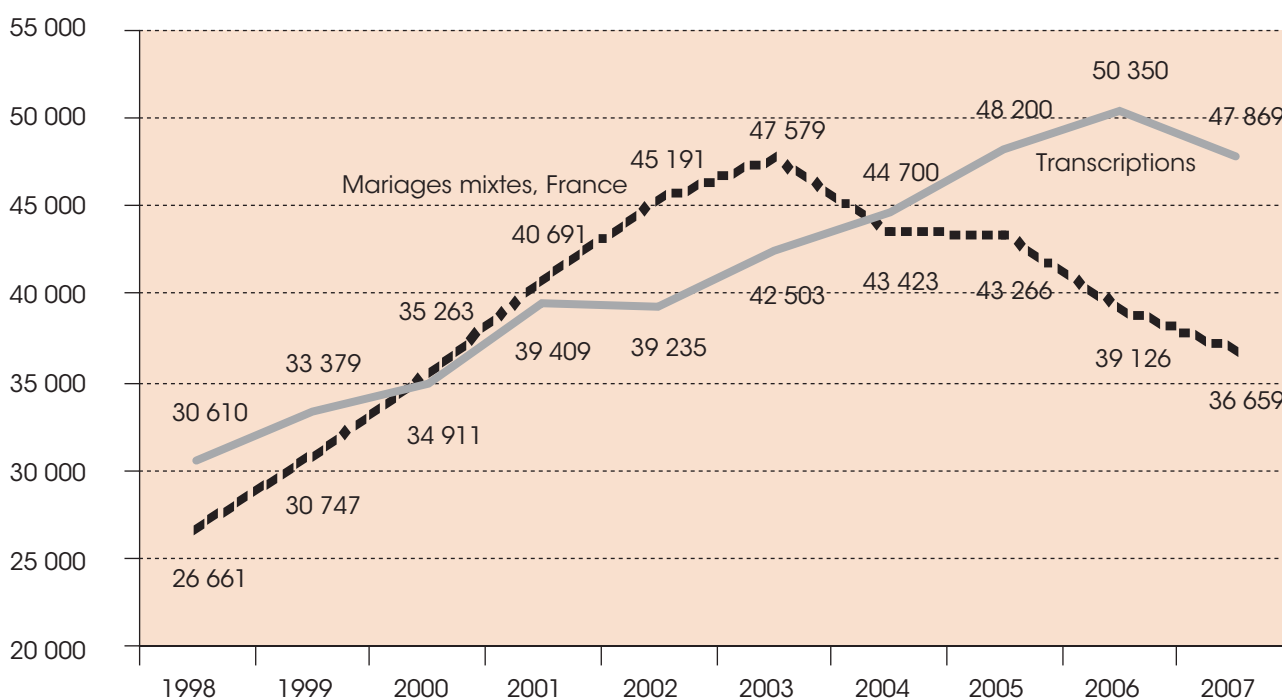
Tableau n° I2-9 : Familles de Français (pays tiers et 10 NEM)

	2003	2004	2005	2006	2007
1 - Conjoints de Français	49 544	47 795	44 727	43 705	38 054
2 - Parents d'enfants français	9 849	9 798	10 296	10 404	10 987
3 - Ascendants étrangers et enfants étrangers de Français	1 354	1 547	1 623	1 547	1 394
Total	60 747	59 140	56 646	55 656	50 435

Source : MIIINDS-DSED

Graphique n° I2-10

La nuptialité mixte 1998-2007



Sources : INSEE, MAEE-DFAE

2.4 - Les membres de famille (regroupement familial)

Concernant les pays tiers, la délivrance de titres de séjour à des membres de famille d'étranger a poursuivi la baisse constatée à partir de 2004 (- 2,7 % entre 2006 et 2007). S'agissant des admissions de personnes physiques, telles que dénombrées à travers le suivi des visites médicales, la diminution est plus marquée avec - 3,5 % en 2007 après - 17,5 % en 2006 (chiffres ANAEM portant sur la métropole).

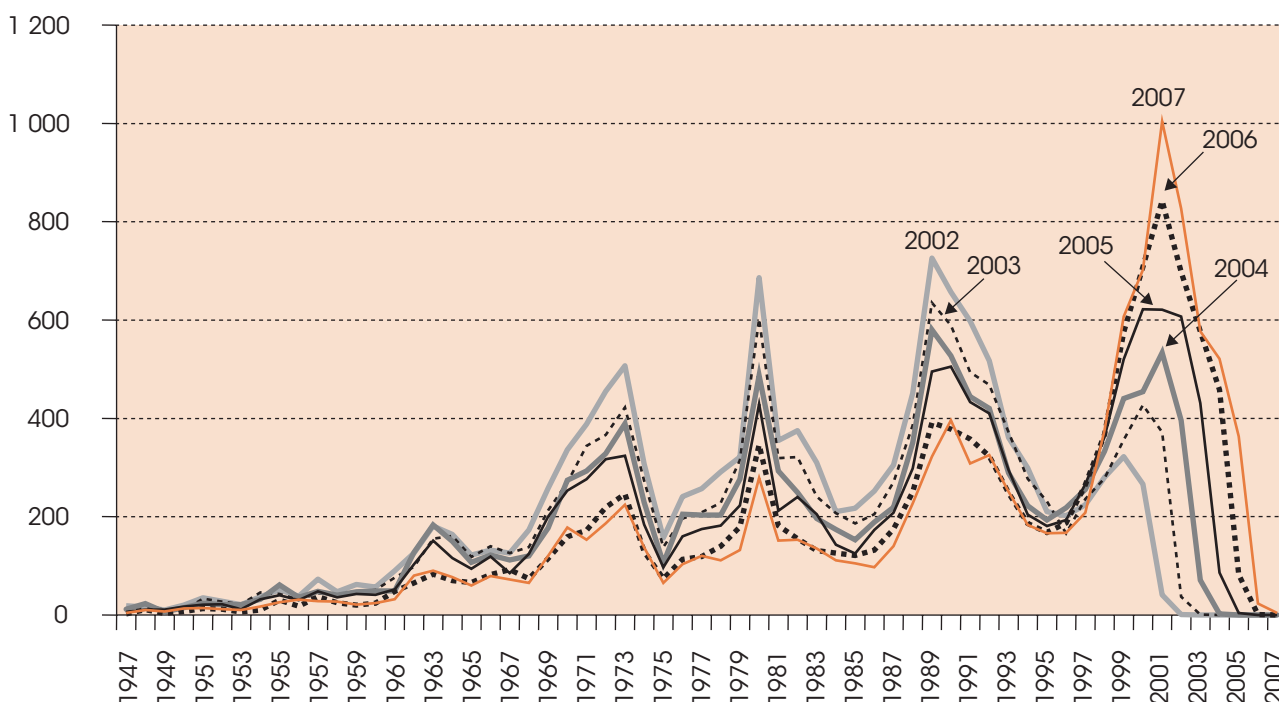
En 2007 selon les suivis de l'ANAEM (hors outre-mer) :

- 88,6 % des personnes physiques ont été introduites par l'intermédiaire des représentations de l'Agence à l'étranger ou par l'intermédiaire des consulats de France. Les nationalités les plus représentées sont les Marocains, les Algériens, les Turcs et les Tunisiens.
- 11,4 % ont été régularisées, à titre exceptionnel, postérieurement à leur entrée en France.
- Le nombre moyen de personnes par dossier est de 1,46 en 2007 (contre 1,52 en 2006 et 1,56 en 2005).
- 73,9 % des dossiers ne comprennent qu'une seule personne (contre 71,4 % en 2006 et 70 % en 2005).

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.

Graphique n° I2-11 : Nombre de dossiers de regroupement familial par année d'entrée en France du demandeur



Source : ANAEM, direction des statistiques et des études

On y voit notamment :

- que trois vagues d'immigration 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 au séjour en France il y a respectivement plus de 30 ans, près de 25 ans et près de 15 ans font venir en France des membres de leur famille, c'est-à-dire qu'ils continuent de développer des liens familiaux avec des étrangers originaires notamment du même pays qu'eux, puis les font venir.

C'est une conception du regroupement familial parfaitement légale, mais qui ne participe pas de la même volonté d'intégration à la France que celle qui consiste à acquérir la nationalité française ;

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

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

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

Cette modulation des ressources est également applicable au demandeur d'un titre de séjour qui est conjoint ou enfant du titulaire d'une carte de résident longue durée-CE.

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 engager les premières démarches en raison de violences commises sur sa personne.

2.5 - Les liens personnels et familiaux

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

Ce poste de l'immigration familiale, exclusivement conçu en fonction de l'intérêt de l'étranger, sans référence juridiquement construite à l'intérêt de la France, avec 17 249 titres de séjour délivrés en 2007 aux ressortissants des pays tiers, s'est largement accru depuis 2003 (+ 58 %). 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 %).

Tableau n° I2-12

	2003	2004	2005	2006	2007
Liens personnels et familiaux	11 289	13 724	14 542	22 759	17 430

Source : MIIINDS-DSED

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

Le mariage avec un Français est devenu la première source d'immigration légale en France. Globalement, le nombre de mariages de ressortissants français à l'étranger, la plupart du temps avec un ressortissant du pays où est célébré le mariage (environ 95 % des cas), a pratiquement doublé au cours des douze dernières années, passant de 23 546 en 1995 à 47 869 en 2007.

Tableau n° I2-13 : Mariages de ressortissants français à l'étranger

Années	Nombre de transcriptions d'acte de mariage établies par nos postes
1995	23 546
1998	30 610
1999	33 379
2000	34 911
2001	39 409
2002	39 235
2003	42 503
2004	44 700
2005	48 200
2006	50 350
2007	47 869

Source : MAEE-DFAE

La baisse du nombre de transcriptions de mariage constatée 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 3.6.2 ; celle-ci institue un contrôle avant même la célébration du mariage et renforce le contrôle effectué dans le cadre de la procédure de transcription à l'état civil.

2.6.1 - 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 33 132 en 2004, on constate une stabilisation au cours des dernières années (29 867 en 2007). Ce constat est le résultat d'évolutions très différenciées suivant les pays, comme le montre le tableau n° 14 donnant les chiffres par pays, sur la période 2003-2007, pour les 10 pays dont les ressortissants sont les plus nombreux à accéder à la nationalité française par mariage. Il est à noter le poids important des étrangers originaires du Maghreb dans les acquisitions de la nationalité française par mariage (46 % des acquisitions en 2007, 44 % en 2003).

Tableau n° I2-14 : Nombre d'accédants à la nationalité française par mariage

Pays de nationalité d'origine	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
Algérie	6 153	7 389	4 918	6 590	7 100	32 150	22,7 %
Maroc	5 156	5 832	3 366	5 047	5 088	24 489	17,3 %
Tunisie	1 708	1 949	1 229	1 666	1 851	8 403	5,9 %
Portugal	1 045	1 076	824	1 214	1 527	5 686	4 %
Madagascar	903	1 026	657	856	820	4 262	3 %
Cameroun	776	871	456	707	670	3 480	2,5 %
Sénégal	708	789	460	671	680	3 308	2,3 %
Turquie	637	748	485	582	637	3 089	2,2 %
Côte d'Ivoire	616	706	410	638	569	2 939	2,1 %
Russie	533	564	378	533	540	2 548	1,8 %
Autres pays	11 374	12 182	7 532	9 671	10 385	51 144	36,1 %
Total	29 609	33 132	20 715	28 175	29 867	141 498	100 %

Source : MAEE-DFAE

2.6.2 - La lutte contre la fraude au mariage

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne la célébration, la loi exige désormais l'obtention du certificat de capacité à mariage, elle-même subordonnée à la constitution du dossier, à l'audition des époux et à la publication des bans y compris en France lorsque le futur conjoint français y est domicilié. L'audition préalable des époux est facilitée. Ainsi, le mariage d'un Français à l'étranger sera soumis à des formalités similaires à celles valant pour les mariages célébrés en France. L'accomplissement de ces formalités doit être l'occasion d'un contrôle de la validité *a priori* du mariage envisagé. L'officier d'état civil pourra saisir le parquet, la possibilité d'opposition du parquet est désormais explicitement prévue, et le parquet disposera pour ce faire d'un délai porté à 2 mois, au lieu de 2 mois et 15 jours lorsque le mariage est célébré en France.

Certes, l'opposition du parquet n'est pas de nature à empêcher l'autorité étrangère de célébrer le mariage, mais elle informe les futurs époux, avant même la célébration, du fait que leur mariage ne respecte pas toutes les conditions prévues en droit français et qu'il ne sera pas nécessairement transcrit sur les registres de l'état civil français. Cette transcription est désormais une condition non seulement pour l'obtention d'une carte de séjour ou la naturalisation, mais aussi pour l'opposabilité du mariage aux tiers. La loi clarifie les conditions de la transcription, notamment dans le cas où le mariage a été célébré malgré une

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

La prévention des mariages forcés est facilitée par l'audition obligatoire des époux en cas de suspicion, et, si l'un des futurs époux est mineur, par 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 elle-même 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 3 mois. L'accès à la carte de résident est subordonné à une durée de séjour régulier préalable portée de deux à trois ans, et à la condition d'intégration républicaine. La carte de résident peut être retirée, en cas de rupture de la vie commune, et sauf exceptions, dans les quatre années suivant la célébration du mariage. Le délai de communauté de vie nécessaire pour souscrire la déclaration de nationalité française est porté de deux à quatre ans et de trois à cinq ans si le conjoint étranger ne justifie pas d'une résidence ininterrompue et régulière en France depuis trois années ou ne peut justifier de l'inscription de son conjoint français pendant la durée de la communauté de vie à l'étranger au registre des Français établis hors de France. Le délai d'opposition laissé au gouvernement pour s'opposer, pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique, à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint étranger est porté de un à deux ans. Le délai permettant au ministère public d'exercer un recours en contestation de l'enregistrement d'une déclaration de nationalité à raison du mariage est porté lui aussi de un à deux ans.

3 – DÉLIVRANCE DES TITRES DE 2003 À 2007

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 de l'Intérieur et, depuis le 30 mai 2007, du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Cumulatifs, ces critères prennent en considération la nationalité et les conditions d'entrée en France de l'étranger, la durée et l'objet prévus de son séjour, et enfin la nature du titre sollicité.

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

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

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

3.1.1 – Les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire

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

La loi du 26 novembre 2003 a supprimé l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants de ces Etats 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 auprès du maire de la commune de résidence des ressortissants européens qui souhaitent s'établir en France, il sera possible de dénombrer l'établissement en France de ces étrangers, à partir de l'exploitation statistique des attestations de déclaration émises par les maires, une fois que ceux-ci auront procédé à ces enregistrements.

S'agissant des ressortissants des NEM de l'UE 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.

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

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 12 autres pays d'Afrique subsaharienne, ces accords sont considérés comme largement alignés sur le régime général, même si certaines des dispositions introduites dans la législation nationale par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 ont fait naître de nouvelles spécificités. En revanche, les accords bilatéraux en vigueur régissent de manière complète pour les Algériens, et de manière partielle pour les Tunisiens, leurs conditions d'entrée, de séjour et d'emploi en France. Des avenants aux accords franco-algérien et franco-tunisien ont été signés respectivement le 11 juillet 2001 et le 8 septembre 2000 et sont entrés en vigueur les 1^{er} janvier et 1^{er} novembre 2003. Un nouvel accord bilatéral a été signé avec la Tunisie le 28 avril 2008; il est en cours de ratification. D'autres accords bilatéraux ont été signés en 2007 avec le Gabon, le Congo et le Bénin et en 2008 avec le Sénégal et Maurice.

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 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 (3 mois au plus) et qui passent en catégorie long séjour,
- à des étrangers mineurs entrés au titre du regroupement familial au cours des années précédentes, qui se présentent en préfecture à leur majorité pour obtenir un titre de séjour.

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

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

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 et 2007 il a été délivré respectivement 206 642, 197 788, 193 985 et 185 150 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 survenus au cours des années 2003 et 2004 sous l'effet de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité qui a supprimé, pour les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire, l'obligation de détenir un titre de séjour.

Le traité d'adhésion à l'UE de 10 nouveaux pays signé le 17 avril 2003 et effectivement entré en vigueur le 1^{er} mai 2004 prévoit des périodes de transition. En particulier, à l'exception de ceux de Malte et Chypre, les ressortissants des NEM doivent, à partir de 2004 et pour toute la durée de la période transitoire, solliciter un titre de séjour s'ils souhaitent travailler en France.

Au sein de ces volumes globaux ont été distingués :

- les 6 264, 2 859, 2 845 et 4 414 titres émis respectivement en 2004, 2005, 2006 et 2007 au profit de nationalités normalement non soumises à l'obligation de détenir un titre de séjour,
- les 191 850, 187 134, 183 261 et 171 222 titres émis respectivement en 2004, 2005, 2006 et 2007 au profit de nationalités de pays tiers,
- les 8 528, 7 795, 7 879 et 9 514 titres émis respectivement en 2004, 2005, 2006 et 2007 au profit de ressortissants des NEM, 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 2003-2007 des composantes suivantes des tableaux récapitulatifs numérotés 15 à 22 :

A. Les volumes de premiers titres délivrés à des ressortissants de pays pour lesquels la possibilité de séjourner durablement en France est subordonnée à l'obtention d'un titre (200 378 titres en 2004 dont 191 850 pour les pays tiers et 8 528 pour les NEM, 194 929 titres en 2005 dont 187 134 pour les pays tiers et 7 795 pour les NEM, 191 140 en 2006 dont 183 261 pour les pays tiers et 7 879 pour les NEM ; pour l'année 2007 ces nombres sont de 180 736 dont 171 222 pour les pays tiers et 9 514 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 régulière, au cours de cette période, de l'immigration en provenance des pays tiers. En 2007, le volume de titres délivrés aux ressortissants des pays tiers a diminué de 6,6 % par rapport à 2006.

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 et 124 321 en 2007),
- B2. les cartes "Compétences et talents",
- B3. les cartes de résident (30 491 titres en 2004, 31 316 en 2005, 23 998 en 2006 et 20 654 en 2007),
- B4. les cartes de retraité (456 titres en 2004, 291 en 2005, 245 en 2006 et 302 en 2007),
- B5. les cartes de résident algérien (33 916 titres en 2004, 31 344 en 2005, 31 060 en 2006 et 26 541 en 2007),
- B6. les titres communautaires (9 311 titres en 2004, 7 143 en 2005, 7 708 en 2006 et 13 327 en 2007).

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

Tableau n° I2-15 : La délivrance de premiers titres de séjour de 2004 à 2007 (métropole)

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

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

	Titres communautaires		Titres non communautaires						Total
	Total		CCT	CR	CRA	CST	Retraité		
2006									
10 NEM	3 489			193		4 197			7 879
Nationalités non soumises à titre de séjour	2 754			45		46			2 845
Pays tiers	1 465			23 760	31 060	126 731	245		183 261
Total	7 708			23 998	31 060	130 974	245		193 985

	Titres communautaires		Titres non communautaires						Total
	Total		CCT	CR	CRA	CST	Retraité		
2007									
10 NEM	7 634			143		1 737			9 514
Nationalités non soumises à titre de séjour	4 301			50		63			4 414
Pays tiers	1 392		5	20 461	26 541	122 521	302		171 222
Total	13 327		5	20 654	26 541	124 321	302		185 150

Source : MIINDS-DSED

Tableau n° I2-16 : L'admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'UE à 27, à l'EEE, à la Suisse (métropole)

	2003	2004	2005	2006	2007
A. Professionnel	1 – Compétences et talents				5
	2 – Actif non salarié	329	284	323	382
	3 – Scientifique	1 205	1 171	1 202	1 310
	4 – Artiste	302	241	288	183
	5 – Salarié	6 199	5 274	5 149	4 604
	6 – Temporaire	4 422	4 328	4 135	4 234
Total A. Professionnel	12 457	11 298	11 097	10 713	10 731
B. Familial	1 – Famille de Français	59 251	57 779	55 379	54 490
	2 – Membre de famille*	23 423	23 310	22 994	19 419
	3 – Liens personnels et familiaux	10 931	13 295	14 195	22 064
Total B. Familial	93 605	94 384	92 568	95 973	85 792
C. Étudiants	52 317	49 305	46 294	44 943	46 635
D. Divers	1 – Visiteur	6 540	6 410	6 012	6 452
	2 – Étranger entré mineur	1 977	2 521	2 639	2 774
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	3 815	3 073	2 674	2 673
	4 – Rente accident du travail	120	74	41	64
	5 – Ancien combattant	392	448	292	245
	6 – Retraité ou pensionné	1 481	2 380	2 465	2 275
	7 – Motifs divers	1 168	907	718	484
Total D. Divers	15 493	15 813	14 841	14 967	12 963
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	11 282	13 370	14 796	9 833
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	147	225	347	372
	3 – Étranger malade	5 524	7 455	7 191	6 460
Total E. Humanitaire	16 953	21 050	22 334	16 665	15 101
Total pays tiers	190 825	191 850	187 134	183 261	171 222

* Regroupement familial
Source : MIINDS-DSED

Tableau n° I2-16 bis : L'admission au séjour des ressortissants des 10 NEM soumis à dispositions transitoires (métropole)

	2003	2004	2005	2006	2007	
A. Professionnel	2 – Actif non salarié	82	142	301	368	738
	3 – Scientifique	171	103	116	94	63
	4 – Artiste	96	75	40	46	22
	5 – Salarié	953	1 048	1 653	1 955	5 284
	6 – Temporaire	826	589	438	308	205
	Total A. Professionnel	2 128	1 957	2 548	2 771	6 312
B. Familial	1 – Famille de Français	1 496	1 361	1 267	1 166	783
	2 – Membre de famille*	385	434	508	510	750
	3 – Liens personnels et familiaux	358	429	347	695	181
Total B. Familial	2 239	2 224	2 122	2 371	1 714	
C. Étudiants	5 413	3 659	2 598	2 249	1 201	
D. Divers	785	502	362	358	265	
E. Humanitaire	174	186	165	130	22	
Total 10 NEM	10 739	8 528	7 795	7 879	9 514	

* Regroupement familial
Source : MIINDS-DSED

Tableau n° I2-16 ter : Total des admissions au séjour (hors communautaires, en métropole)

Total pays tiers et 10 NEM	201 564	200 378	194 929	191 140	180 736
----------------------------	---------	---------	---------	---------	---------

Source : MIINDS-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 (art. L. 313-6 à L. 313-10 du CESEDA), soit aux étrangers présents en France en raison de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'ils y ont noués (art. L. 313-11 à L. 313-13). Cette carte de séjour est renouvelable sous réserve que les conditions qui ont prévalu à sa délivrance initiale soient toujours remplies.

Tableau n° I2-17 : Les premières cartes de séjour temporaire (métropole)

		2003	2004	2005	2006	2007
A. Professionnel	2 – Actif non salarié	354	278	302	356	356
	3 – Scientifique	1 377	1 263	1 307	1 393	1 556
	4 – Artiste	397	308	326	226	278
	5 – Salarié	6 404	5 408	5 235	4 624	5 475
	6 – Temporaire	5 245	4 651	4 470	4 430	3 789
Total A. Professionnel		13 777	11 908	11 640	11 029	11 454
B. Familial	1 – Famille de Français	32 448	38 407	36 842	35 660	34 293
	2 – Membre de famille*	2 632	6 089	5 724	5 428	5 277
	3 – Liens personnels et familiaux	8 838	10 898	11 765	18 562	14 386
Total B. Familial		43 918	55 394	54 331	59 650	53 956
C. Étudiants		51 873	47 622	44 917	43 207	43 758
D. Divers	1 – Visiteur	7 623	6 201	5 721	6 146	5 875
	2 – Étranger entré mineur	1 689	2 276	2 370	2 533	2 657
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	3 550	2 771	2 316	2 432	1 260
	4 – Rente accident du travail	7	9	11	12	8
	7 – Motifs divers	1		1		
Total D. Divers		12 870	11 257	10 419	11 123	9 800
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	46	61	63	79	57
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	67	121	287	331	452
	3 – Étranger malade	4 522	6 105	6 037	5 555	4 844
Total E. Humanitaire		4 635	6 287	6 387	5 965	5 353
Total		127 073	132 468	127 694	130 974	124 321

* Regroupement familial
Source : MIINDS-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* : 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 et, d'autre part, de ressources suffisantes.
- La carte de séjour temporaire *scientifique* est délivrée aux étrangers accueillis en France au sein d'organismes d'enseignement et/ou de recherche habilités en ce sens, en vue d'y mener des recherches ou d'y dispenser un enseignement de niveau universitaire.
- La carte de séjour temporaire *profession artistique et culturelle* est attribuée à l'étranger sous contrat avec un organisme dont l'objet principal est la création, la diffusion et/ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit.

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

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 %), de même que celle relative aux membres de famille (regroupement familial) : - 2,8 % en 2007 après - 5 % en 2006. 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 %).

A contrario, le nombre de cartes de séjour temporaire délivrées pour motif professionnel, qui avait diminué de 5,3 % en 2006 par rapport à 2005, après une baisse de 2,3 % l'année précédente, a progressé en 2007, marquant un renversement de tendance (+ 3,9 % en 2007 par rapport à 2006).

Il en est de même du nombre des cartes de séjour portant la mention "Étudiant", qui, après une diminution en 2006 (- 3,8 %) a progressé de 1,3 % en 2007.

Est constatée en 2007 une nouvelle diminution du 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).

Depuis 2004, on constate une forte diminution du nombre d'étrangers malades venant se faire soigner en France (- 20,6 %).

B2 - les cartes "Compétences et talents"

Une carte "Compétences et talents", valable 3 ans, a été instituée par la loi du 24 juillet 2006; sa délivrance a débuté en décembre 2007 (5 titres délivrés en 2007).

B3 - les cartes de résident

La carte de résident, valable 10 ans, peut être délivrée soit de plein droit aux étrangers qui disposent de liens personnels et familiaux avec la France ou qui ont été admis au statut de réfugié (art. L. 314-11), soit à la discrétion des autorités préfectorales, aux étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue d'au moins cinq années en France et qui démontrent leur volonté de s'insérer dans notre société (art. L. 314-8). Les étrangers relevant du régime général autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ne reçoivent plus, depuis la loi MISEFEN, une carte de même nature que celle de la personne qu'ils

rejoignent mais se voient délivrer systématiquement une carte de séjour temporaire valable un an. Ils ne peuvent prétendre à la délivrance d'une carte de résident que s'ils justifient d'au moins trois ans de séjour régulier en France (art. L. 314-9 1), ou sont parents d'enfants français (art. L. 314-9 2).

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

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 10 ans de présence régulière sur le territoire français et bénéficiant d'un titre de séjour.

La forte diminution, en 2007, du nombre de cartes de résident délivrées (- 13,9 % après - 23 % en 2006) résulte de la diminution de la délivrance de ce type de cartes au titre de chacun des trois principaux motifs juridiques concernés : "Réfugiés et apatrides" (- 9,3 %), et surtout "Famille de Français" (- 30,4 %) et "Membre de famille" (- 12,5 %).

Tableau n° I2-18 : Cartes de résident afférentes aux années 2003 à 2007 (métropole)

		2003	2004	2005	2006	2007
A. Professionnel	2 - Actif non salarié	39	17	10	17	10
	5 - Salarié	49	38	20	32	17
	6 - Temporaire			1	1	2
Total A. Professionnel		88	55	31	50	29
B. Familial	1 - Famille de Français	11 332	4 590	4 414	3 678	2 560
	2 - Membre de famille*	15 488	11 199	11 119	9 698	8 488
Total B. Familial		26 820	15 789	15 533	13 376	11 048
C. Étudiants		11	32	18	34	24
D. Divers	1 - Visiteur	1	6	1	3	6
	4 - Rente accident du travail	60	28	12	40	56
	5 - Ancien combattant	515	548	385	333	318
	7 - Motifs divers	975	670	562	390	289
Total D. Divers		1 551	1 252	960	766	669
E. Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	11 227	13 363	14 774	9 772	8 884
Total E. Humanitaire		11 227	13 363	14 774	9 772	8 884
Total		39 697	30 491	31 316	23 998	20 654

* Regroupement familial
Source : MIIINDS-DSED

Au total, le nombre de cartes de résident délivrées est en diminution constante et importante depuis 2003 (- 48 % entre 2003 et 2007).

B4 - Les cartes de retraité

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

Les cartes de séjour délivrées sur ce motif s'élèvent à 302 en 2007, soit une progression de 23,3 % par rapport à 2006.

Tableau n° I2-19 : Cartes de retraité afférentes aux années 2003 à 2007 (métropole)

	2003	2004	2005	2006	2007
Total	452	456	291	245	302

B5 - Les certificats de résidence pour Algérien

Après les années 2004 (- 5,4 %) et 2005 (- 7,6 %), qui ont marqué un recul du nombre de certificats de résidence pour Algérien délivrés et une stabilisation en 2006 (- 0,9 %), on observe en 2007 un net recul de ces titres (- 14,5 %).

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

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

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

C'est la raison pour laquelle, depuis l'entrée en vigueur du troisième avenant, le 1^{er} janvier 2003, le nombre de délivrances de CRA "Salarié" et "Visiteur" a sensiblement diminué.

Le nombre des certificats de résidence délivrés aux ressortissants algériens membres de famille de Français, qui était en diminution aussi bien en 2004 (- 8,2 % par rapport à 2003) qu'en 2005 (- 5,6 % par rapport à 2004) reprend sa diminution en 2007 (- 18,4 %), interrompue en 2006 (+ 5,6 %).

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

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 est en forte diminution en 2007 (- 34,5 %).

Tableau n° I2-20 : Certificats de résidence pour Algérien afférents aux années 2003 à 2007 (métropole)

		2003	2004	2005	2006	2007
A. Professionnel	2 - Actif non salarié	77	31	39	40	19
	3 - Scientifique	13	15	11	11	36
	4 - Artiste	3	8	2	3	3
	5 - Salarié	821	443	402	272	226
	6 - Temporaire	68	83	76	99	100
Total A. Professionnel		982	580	530	425	384
B. Familial	1 - Famille de Français	17 295	15 873	14 988	15 851	12 933
	2 - Membre de famille*	4 526	4 857	4 929	3 139	3 832
	3 - Liens personnels et familiaux	2 463	2 828	2 776	4 196	3 046
Total B. Familial		24 284	23 558	22 693	23 186	19 811
C. Étudiants		6 666	4 790	3 296	3 261	3 079
D. Divers	1 - Visiteur	587	533	472	457	409
	2 - Étranger entré mineur	339	276	295	272	268
	3 - Admission exceptionnelle au séjour	424	386	381	263	278
	4 - Rente accident du travail	57	37	18	12	11
	6 - Retraité ou pensionné	1 029	1 925	2 175	2 030	1 330
	7 - Motifs divers	233	245	145	96	85
Total D. Divers		2 669	3 402	3 486	3 130	2 381
E. Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	57				
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	90	111	61	45	64
	3 - Étranger malade	1 118	1 475	1 278	1 013	822
Total E. Humanitaire		1 265	1 586	1 339	1 058	886
Total		35 866	33 916	31 344	31 060	26 541

* Regroupement familial
Source : MIINDS-DSED

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.

B6 – Les titres communautaires et titres Espace économique européen

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

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 NEM de l'UE, à l'exception de Chypre et Malte, demeurent soumis à cette obligation s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle pendant la durée de validité de la période transitoire. La France, à l'instar de la plupart des anciens Etats membres, a en effet souhaité opter pour cette possibilité de protection de son marché de l'emploi pendant une première période de deux ans soit jusqu'au 1^{er} mai 2006. Nonobstant l'ouverture sélective aux ressortissants des NEM 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 NEM ayant adhéré en 2004 à l'UE. 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'UE et de l'EEE, 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.

Tableau n° I2-21 : Premiers titres de séjour communautaires et titres EEE afférents aux années 2003 à 2007 (métropole)

		2003	2004	2005	2006	2007
A. Professionnel	2 – Actif non salarié	1 095	333	408	540	1 073
	4 – Artiste					1
	5 – Salarié	14 102	2 091	1 953	2 507	6 687
	6 – Temporaire	7 679	928	263	162	207
Total A. Professionnel		22 876	3 352	2 624	3 209	7 968
B. Familial	1 – Famille de Français	2 193	515	523	611	820
	2 – Membre de famille*	7 624	2 346	2 042	2 099	2 753
	3 – Liens personnels et familiaux			1	1	1
Total B. Familial		9 817	2 861	2 566	2 711	3 574
C. Étudiants		8 515	903	728	738	1 017
D. Divers	1 – Visiteur	7 523	1 609	1 014	903	604
	6 – Retraité ou pensionné	4 774	582	191	138	159
	7 – Motifs divers	3	4	20	9	5
Total D. Divers		12 300	2 195	1 225	1 050	768
Total		53 508	9 311	7 143	7 708	13 327

*Regroupement familial
Source : MIINDS-DSED

Tableau n° I2-22 : Tous premiers titres de séjour, tous pays (métropole)

		2003	2004	2005	2006	2007
A. Professionnel	1 – Compétences et talents					5
	2 – Actif non salarié	1 565	659	759	953	1 458
	3 – Scientifique	1 390	1 278	1 318	1 404	1 592
	4 – Artiste	400	316	328	229	282
	5 – Salarié	21 376	7 980	7 610	7 435	12 405
	6 – Temporaire	12 992	5 662	4 810	4 692	4 098
Total A. Professionnel		37 723	15 895	14 825	14 713	19 840
B. Familial	1 – Famille de Français	63 268	59 385	56 767	55 800	50 606
	2 – Membre de famille*	30 270	24 491	23 814	20 364	20 350
	3 – Liens personnels et familiaux	11 301	13 726	14 542	22 759	17 433
Total B. Familial		104 839	97 602	95 123	98 923	88 389
C. Étudiants		67 065	53 347	48 959	47 240	47 878
D. Divers	1 – Visiteur	15 734	8 349	7 208	7 509	6 894
	2 – Étranger entré mineur	2 028	2 552	2 665	2 805	2 925
	3 – Admission exceptionnelle au séjour	3 974	3 157	2 697	2 695	1 538
	4 – Rente accident du travail	124	74	41	64	75
	5 – Ancien combattant	515	548	385	333	318
	6 – Retraité ou pensionné	6 255	2 963	2 657	2 413	1 791
	7 – Motifs divers	1 212	919	728	495	379
Total D. Divers		29 842	18 562	16 381	16 314	13 920
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	11 330	13 424	14 837	9 851	8 941
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	157	232	348	376	516
	3 – Étranger malade	5 640	7 580	7 315	6 568	5 666
Total E. Humanitaire		17 127	21 236	22 500	16 795	15 123
Total		256 596	206 642	197 788	193 985	185 150

* Regroupement familial
Source : MIIINDS-DSED

1-3

L'IMMIGRATION
IRRÉGULIÈRE

AVERTISSEMENT

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

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

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

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

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

Tableau n° I3-1

	2003	2004	2005	2006	2007	6 mois 2007	6 mois 2008	Évolution 2008/2007
Placements en zone d'attente	17 073	17 098	16 157	15 876	15 827	7 007	9 214	31,5 %
Refoulements à la frontière (NA + RS)	32 223	33 232	35 921	34 127	26 593	12 700	14 180	11,6 %
Demandes d'asile à la frontière	5 912	2 513	2 672	2 984	5 123	1 872	3 937	110,3 %

Source : MIIINDS-DCPAF

Pour les années 2003 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 6 premiers mois de 2007 et de 2008, une augmentation marquée des placements en zone d'attente, des refoulements et surtout 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 2008 en est le meilleur indice.

2. S'agissant du séjour irrégulier et des actions menées pour en réduire l'importance et les effets (qui recourent pour l'essentiel l'activité d'éloignement du territoire et la lutte contre le travail illégal des étrangers), un certain nombre d'indicateurs donnent un éclairage sur les mouvements et sur les évolutions dominantes qui concernent la partie identifiée de la population en séjour irrégulier. Cet éclairage est imparfait parce que 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 l'activité des services, ou la mise en œuvre de réformes portant sur un dispositif particulier comme l'aide médicale d'Etat.

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

Tableau n° I3-2

	2003	2004	2005	2006	2007
Demandeurs d'asile déboutés	29 600	38 800	60 000	27 700	24 700
Admissions dérogatoires au séjour	25 871	28 268	31 600	31 741	27 511
Interpellations	45 500	44 545	63 681	67 130	69 879
Infractions à la législation	66 062	70 529	89 938	98 686	111 842
Placements en rétention	28 155	30 043	29 257	32 817	35 246
APRF non exécutés	39 665	51 501	46 698	47 993	38 880
Aide médicale d'Etat	170 000	146 297	178 689	174 434	164 503

Sources : MIIINDS-DCPAF, OFPRA, CNAMTS

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

Cette forte mobilisation des services, qu'il s'agisse des acteurs à vocation opérationnelle ou des agents servant en préfecture, a permis d'enregistrer en 2007 des résultats très positifs dans le domaine de la lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers et, au plan de l'éloignement, de limiter l'impact de l'entrée dans l'UE de la Roumanie et de la Bulgarie.

Ainsi, le nombre des mesures d'éloignement exécutées passe de 23 831 en 2006 à 23 196 en 2007 (- 2,7 %). S'agissant des 9 premiers mois de l'année 2008, les résultats s'améliorent de façon spectaculaire : 23 486 mesures d'éloignement ont d'ores et déjà été mises à exécution contre 15 909 sur la même période en 2007, soit une progression de 48 %. Outre l'implication déjà soulignée des services, l'accroissement de la capacité de rétention administrative en métropole a concouru à une plus grande maîtrise de l'immigration irrégulière. En effet, par le biais de nouvelles constructions ou la réalisation de projets d'extension des centres existants, le nombre de places en centre de rétention est passé de 786 en 2002 à 1 691 à la fin de l'année 2007. Pour 2008, cette capacité ne sera pas accrue, du fait de la destruction, lors d'un incendie, des sites de Paris I et Paris II.

À l'inverse, l'érosion du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles (qui est passé de 42,1 % en 2006 à 36,1 % en 2007, pour descendre à 31 % au premier semestre de 2008) constitue un frein notable à la bonne exécution des éloignements.

Cette difficulté constitue, avec les aléas contentieux, le principal obstacle à la bonne mise en œuvre de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

S'agissant de la lutte contre le travail illégal des étrangers, dont le lien étroit avec l'immigration irrégulière entraîne le développement préoccupant de filières de mieux en mieux organisées, il importe, là encore, de mettre en exergue l'implication toujours croissante de tous les services de police et de gendarmerie verbalisateurs. En 2007, 14 445 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail contre 12 219 en 2006, soit une hausse de 18,2 %.

La part des étrangers s'établit à 33,4 % du total des mis en cause, soit 4 831 personnes.

Enfin, il convient d'ajouter qu'un nouvel axe d'effort a été fixé par le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) 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 à quantifier, notamment parce que 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 3 mois à l'issue duquel ils sont, en tout état de cause, dans l'obligation de détenir un titre de séjour.

Par définition, les étrangers entrant irrégulièrement sur le territoire français ne font l'objet d'aucun enregistrement administratif d'ensemble et ne peuvent donc pas être dénombrés.

Les demandeurs d'asile conventionnel ou de protection subsidiaire qui se maintiennent sur le territoire national malgré un refus opposé à leur demande constituent une catégorie particulière d'étrangers en situation irrégulière. Leur nombre est en forte diminution, ce qui explique la baisse significative du nombre des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME).

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

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

La mise en œuvre d'une politique volontariste de maîtrise des flux migratoires a exigé 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 2006 et 2007 ont confirmé la pertinence de ce choix.

En effet, par une circulaire du 23 août 2005, le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a confié le pilotage et l'animation de la police de l'immigration à une direction spécialisée de la police nationale, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

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

Son action s'appuie principalement sur :

- l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) qui coordonne au plan national le recueil et la centralisation du renseignement ainsi que la lutte contre le crime organisé en matière d'immigration irrégulière,
- 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, 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 50 brigades mobiles de recherche (BMR) zonales et départementales qui sont l'outil fondamental de recherche et d'investigation,
- les quatre directions départementales d'Île-de-France installées dans les départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, des Yvelines et du Val-d'Oise,
- les moyens aériens dédiés, regroupés au sein du bureau de police aéronautique central, utilisés majoritairement pour les escortes et les reconduites de retenus sensibles. Ils devraient encore être accrus en 2008 avec l'affrètement de deux nouveaux avions Beech dont l'un en métropole et l'autre en Guyane.

Au 1^{er} janvier 2008, la police aux frontières comptait 9 332 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 cinq ans, passant de 1 356 fonctionnaires au 1^{er} janvier 2002 à 1 712 fonctionnaires au 1^{er} janvier 2008.

1 – L'ENTRÉE IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE

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

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

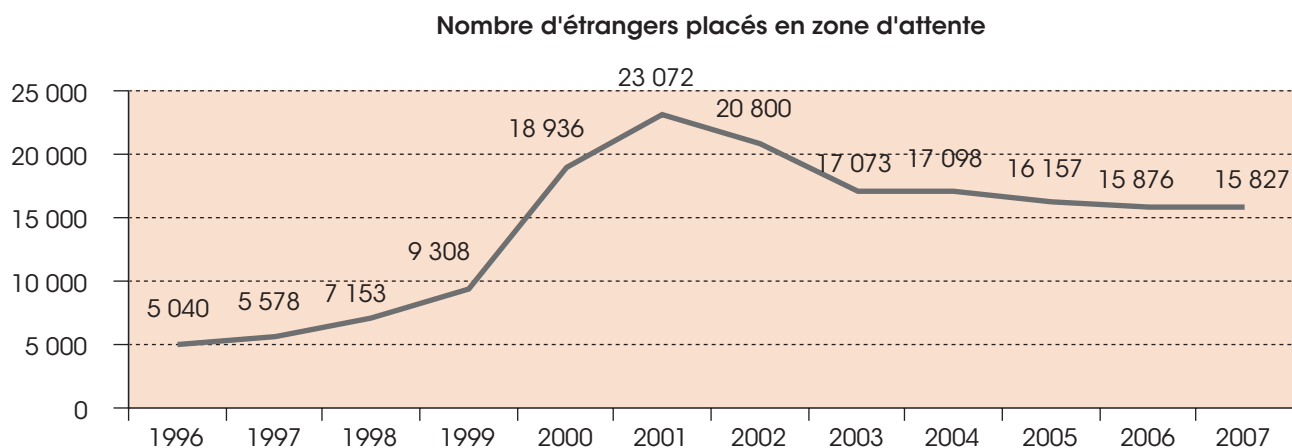
1.1.1 – Indicateur n° 1 : les placements en zone d'attente

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

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

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

Graphique n° I3-3 : Évolution des placements en zone d'attente



Source : MIIINDS-DCPAF

La tendance, amorcée depuis 2002, de baisse du nombre de placements en zone d'attente, s'est stabilisée en 2007.

Pour l'année 2007, 15 827 étrangers ont été placés en zone d'attente par la police aux frontières, ce qui représente une érosion de 0,3 % par rapport à 2006 (15 876). Cette tendance s'est inversée au premier semestre de 2008, avec 9 214 placements contre 7 007 lors de la même période de 2007 (+ 31,5 %).

Trois des principales nationalités concernées, chinoise, bolivienne et brésilienne, restent les mêmes qu'en 2006. Il est à noter l'émergence des Russes, essentiellement d'origine tchétchène.

Tableau n° I3-4

Nationalités les plus placées en zone d'attente en 2007	
Chinoise	2 543
Brésilienne	1 815
Russe	1 002
Bolivienne	730
Irakienne	702
Paraguayenne	473
Palestinienne	430
Algérienne	349
Sri lankaise	333
Indienne	328

Source : MIIINDS-DCPAF

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

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

Calculé par la direction centrale de la police aux frontières, il permet 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 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 (10 219 en 2007 et 5 357 pour les 6 premiers mois de l'année 2008) 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 (4 426 en 2007 et 2 820 pour les 6 premiers mois de l'année 2008) 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 (art. 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.

Tableau n° I3-5 : Nombre de refoulements à la frontière

	2003	2004	2005	2006	2007	6 premiers mois 2008
Nombre de refus d'admission	20 278	20 893	23 542	21 235	16 374	8 823
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	11 945	12 339	12 379	12 892	10 219	5 357
Total	32 223	33 232	35 921	34 127	26 593	14 180

Source : MIIINDS-DCPAF

Après la forte baisse de 2007, le premier semestre 2008 amorce une progression du nombre de refoulements aux frontières.

Tableau n° I3-6 : Principales nationalités concernées par les refoulements à la frontière

Non-admissions en 2007		Réadmissions simplifiées en 2007	
Les 10 premières nationalités		Les 10 premières nationalités	
Chinoise	2 224	Marocaine	1 323
Brésilienne	1 498	Irakienne	1 290
Bolivienne	753	Afghane	780
Algérienne	585	Turque	428
Marocaine	542	Pakistanaise	396
Paraguayenne	471	Indienne	384
Sénégalaise	399	Algérienne	381
Irakienne	391	Tunisienne	341
Congolaise	366	Palestinienne	340
Nigériane	342	Iranienne	239

Source : MIIINDS-DCPAF

1.1.3 – Indicateur n° 3 : les demandes d’asile à la frontière

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

Tableau n° I3-7 : Nombre de demandes d’asile à la frontière

Années	Nombre de demandes
1996	526
1997	1 010
1998	2 484
1999	4 817
2000	7 392
2001	10 364
2002	7 786
2003	5 912
2004	2 513
2005	2 672
2006	2 984
2007	5 123
6 premiers mois 2008	3 937

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.

1.2 – Le contrôle des flux migratoires

1.2.1 – Le contrôle aux frontières

1.2.1.1 – L’action sur les plates-formes aéroportuaires

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

À lui seul, cet aéroport a enregistré en 2007 près des deux tiers des refus d’admission prononcés. Il représente par ailleurs 91 % des 15 827 placements en zone d’attente effectués au cours de la même année.

En 2007, 16 069 vols parmi les lignes les plus sensibles ont fait l’objet de contrôles exécutés à la descente des avions, soit 8 % de moins qu’en 2006. Sur les 9 premiers mois de 2008, le nombre de ces contrôles s’est élevé à 11 552, soit une diminution de 5,3 % par rapport à la période correspondante.

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

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

Tableau n° I3-8

	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de personnes maintenues en zone d'attente	15 498	15 452	14 451	14 427	14 679
Pourcentage de personnes maintenues après 48 heures	50 %	23,9 %	21,3 %	24,9 %	33 %
Pourcentage de personnes maintenues après 96 heures	43,6 %	16,2 %	14,5 %	17,8 %	22,8 %
Pourcentage de personnes maintenues après 12 jours	19,3 %	2,9 %	2,6 %	3,4 %	1,9 %

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 2007 de 678 000 à 2 100 000 avec une multiplication des vols en provenance ou à destination du Maghreb.

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

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

Les frontières du sud de la métropole sont celles qui réclament la plus grande vigilance (en 2007, 50 % des réadmissions simplifiées ont été effectuées vers l'Italie et 17 % 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 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, Suisse, Allemagne).

1.2.1.3 – L'action aux frontières extérieures

C'est l'agence FRONTEX, installée à Varsovie, qui est chargée de la coordination des actions des Etats membres pour le contrôle des frontières extérieures de l'UE.

FRONTEX, qui a démarré son activité en octobre 2005, est désormais dans une phase active qui la conduit à multiplier les opérations et à mettre en place des dispositifs permanents de surveillance aux frontières extérieures. La France figure au nombre des Etats 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 Etats membres en matière de gestion des frontières extérieures,
- contribuer à la formation des gardes-frontières nationaux,
- effectuer des analyses du risque,
- suivre les évolutions techniques en matière de surveillance des frontières extérieures,
- apporter une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures aux Etats en difficulté,
- fournir un appui aux Etats membres pour l'organisation des opérations de retour conjointes.

Sur un effectif total de 164 personnes¹ au 1^{er} juillet 2008, la France ne dispose à ce jour que de 4 représentants qui ont le statut d'expert national détaché (END) et qui sont affectés à des postes subalternes : un commissaire principal de police dans l'unité d'analyse du risque, un capitaine de police dans l'unité des opérations aériennes, un gardien de la paix issu du bureau éloignement de la direction centrale de la police aux frontières dans l'unité des retours, et un officier de la marine nationale dans l'unité des opérations maritimes.

La DCPAF est le point de contact national de l'agence. C'est également elle qui représente la France au conseil d'administration de FRONTEX, se tenant environ tous les 2 mois. 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 Etats tiers de départ vers l'UE, au premier rang desquels figure la Libye, et ce afin de dissuader au plus près des côtes les candidats au départ et d'éviter la cohorte de drames en mer qui accompagne ceux-ci.

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, vient de déboucher 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 FRONTEX (art. 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 3 premières années d'activité et confiée au cabinet international d'audit indépendant "COWI", à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. 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 est susceptible de déboucher début 2009 sur des propositions de modification du règlement de l'agence destinées à améliorer son efficacité.

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

- Les opérations menées aux frontières aériennes consistent essentiellement en des échanges croisés de fonctionnaires de la police aux frontières en renfort des contrôles de flux migratoires.

La DCPAF participe plus particulièrement aux opérations ciblées sur :

- l'immigration illégale en provenance d'Amérique du Sud (opération "AMAZON") et en provenance de 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").

1. Réparties en 60 agents temporaires, 35 contractuels et 69 END.

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) en mer.

• 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 ("POSÉIDON") ou franchissant ses frontières avec la Turquie ("JASON"), avec l'Italie et Malte (opérations "NAUTILUS" et "HERMÈS" au large de la Sardaigne) afin d'endiguer les flux d'irréguliers en provenance des côtes libyennes.

• Le professionnalisme de ses experts étant unanimement 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 (5 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", "HERMÈS"). Dans le cadre de l'opération "POSÉIDON" 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 Etats 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.

1.2.2 - La lutte contre les filières d'immigration

Les filières d'immigration clandestine constituent une des formes les plus abouties de la criminalité organisée et sont le plus souvent associées à la prostitution, à la production de faux documents, au blanchiment d'argent, voire au terrorisme. Les officines qui opèrent sont de mieux en mieux structurées et désormais en mesure de proposer au candidat à l'immigration un service "clés en main" depuis le recrutement dans le pays d'origine jusqu'à l'acheminement dans le pays de destination pour y travailler ou y occuper un emploi saisonnier.

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 acheminés d'un pays vers un autre ou à séjourner irrégulièrement sur le territoire d'un Etat".

En 2007, 99 filières nationales et internationales ont été démantelées dont 75 par les brigades mobiles de recherche et 24 par l'OCRIEST. Pour le premier semestre 2008, 46 filières l'ont été, dont 11 par l'OCRIEST, 24 par les BMR, et 11 par la gendarmerie nationale. En s'appuyant sur les relais locaux des BMR, l'Office a orienté son effort en direction des flux les plus préoccupants, c'est-à-dire les flux asiatiques (Extrême-Orient et subcontinent indien), sud-américains, africains, moyen-orientaux ou d'Asie centrale.

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 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° I3-9

Nombre d'infractions relevées par l'ensemble des services métropolitains		2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007/2006	6 mois 2007	6 mois 2008	Évolution 2008/2007
Index 70	Faits constatés	1 772	2 056	2 612	3 264	3 839	+ 17,6 %	1 932	2 361	+ 22,2 %
	Mises en cause	1 881	2 256	2 861	3 354	3 540	+ 5,6 %	1 842	2 062	+ 11,9 %
Index 94	Faits constatés	1 005	1 048	1 634	1 893	2 772	+ 46,4 %	1 266	1 748	+ 38,1 %
	Mises en cause	542	586	887	1 077	1 564	+ 45,2 %	630	1 462	+ 132,1 %

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 d'aidants à l'immigration irrégulière. Sont comptabilisés dans cette rubrique les **organiseurs** (personnes à la tête d'une filière, d'un réseau), les **passseurs** 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 **conjointes de complaisance**. À cette typologie s'ajoute la possibilité de classer les individus interpellés par nationalité comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° I3-10 : Nombre et classement des cinq premières nationalités en matière d'aidants

2003	2004	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Française (357)	Française (475)	Française (641)	Française (847)	Française (1 077)	Française (742)
Turque (97)	Turque (130)	Turque (263)	Turque (329)	Turque (352)	Turque (230)
Britannique (78)	Néerlandaise (88)	Algérienne (99)	Chinoise (133)	Marocaine (178)	Chinoise (173)
Néerlandaise (63)	Chinoise (74)	Marocaine (95)	Algérienne (110)	Chinoise (168)	Marocaine (108)
Irakienne (58)	Algérienne (73)	Tunisienne (86)	Tunisienne (108)	Tunisienne (146)	Algérienne (84)
1 256	1 719	2 290	2 920	3 456	2 341

Source : MIIINDS-DCPAF

La part des étrangers dans le nombre total d'aidants est stabilisée depuis 2003 à environ 70 %. Les filières turque, chinoise et maghrébine sont les plus actives.

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, à la drogue voire au 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.

1.2.2.1 - Les flux chinois et indien

Le flux chinois

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

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

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

L'immigration clandestine venue de Chine concerne plusieurs régions. L'activité des réseaux de la province du Fujian, notamment à destination de la Grande-Bretagne, se confirme. Il en découle des difficultés liées à des dialectes jusqu'ici peu usités par la communauté présente sur le territoire français et à de nouveaux routings, comme le développement des passages par les aéroports secondaires, où l'on trouve des compagnies low cost. On constate également un retour des réseaux wenzhou qui ciblent traditionnellement la France.

Un cas exemplaire : l'affaire "TOULOUSE 2"

L'OCRIEST a procédé en avril 2007 au démantèlement d'une filière d'immigration irrégulière permettant à des ressortissants chinois munis de faux passeports asiatiques de gagner la Grande-Bretagne depuis des aéroports de province français.

L'enquête démarrait suite à l'interpellation par la douane d'une ressortissante chinoise et de deux faux touristes porteurs de passeports de Macao contrefaits qu'elle accompagnait à l'aéroport de La Rochelle où ils devaient embarquer sur un vol à destination du Royaume-Uni.

La DDPAF locale obtenait de la passeuse des renseignements sur l'organisation d'un réseau agissant depuis la région parisienne, et l'OCRIEST était rendu destinataire d'une commission rogatoire visant ces activités. L'enquête permettait de mettre en lumière le mode opératoire d'une filière très réactive, qui acheminait les clandestins soit par voie ferroviaire jusqu'à Calais, soit à destination d'aéroports de province, où ils tentaient d'embarquer en présentant des passeports asiatiques contrefaits (Singapour, Hong Kong, Corée, etc.), livrés à l'organisation par colis en provenance de Chine populaire.

L'opération a permis l'interpellation de 5 membres de la filière (le couple organisateur, un de ses lieutenants, deux logeurs et une passeuse) et la saisie de 12 faux passeports asiatiques, 2 cartes de résident contrefaites, de nombreux titres de transport, 3 120 €, 2 000 \$ et différentes devises asiatiques. Dix-neuf clandestins ont été interpellés dans deux appartements de stockage.

Le flux originaire du subcontinent indien

Les différents indicateurs chiffrés témoignent de l'ampleur de la pression migratoire irrégulière en provenance de cette partie de l'Asie. Le flux irrégulier, issu de cette région, se compose majoritairement de ressortissants pakistanais, indiens et sri lankais.

Les réseaux criminels conçoivent des itinéraires qui combinent, par tronçon, les différents modes de convoi :

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

1.2.2.2 – Les flux sud-américains

Les migrants originaires d'Amérique du Sud ne représentent pas une préoccupation en termes de présence illégale, mais exercent une forte pression aux frontières aériennes.

Le flux brésilien se concrétise également par des entrées légales en Espagne et au Portugal, avant de se maintenir illégalement sur le sol français, avec de faux documents portugais.

Un exemple patent : l'affaire "REAL"

Suite à une cosaisine OCRIEST/BMRZ 69, une enquête a été réalisée afin de démanteler un réseau brésilien structuré de fabricants de faux papiers. Après 5 mois d'investigation, 250 policiers ont participé à l'intervention, permettant l'interpellation en mai 2008 de 69 auteurs, organisateurs et étrangers en situation irrégulière (pour la plupart porteurs de faux documents portugais) et au démantèlement de 8 laboratoires de fabrication de faux.

1.2.2.3 – Les flux africains

Les ressortissants des pays d'Afrique du Nord occupent une place considérable parmi les flux d'immigration irrégulière ciblant la France comme destination finale.

Le phénomène migratoire africain, à destination du territoire national, constitue un flux traditionnel qui trouve aujourd'hui ses prolongements dans le recours aux filières d'immigration illégale. Le Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie) reste la première zone pourvoyeuse de clandestins venus du continent africain.

Par ailleurs, le nombre d'interpellations d'individus en provenance d'Etats de la Corne de l'Afrique, essentiellement d'Érythrée, ne cesse de croître (6 706 en 2007 contre 3 234 en 2006). Ces chiffres, principalement obtenus dans la zone Nord du territoire français, 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 2008 indiquent que la question est de plus en plus préoccupante (6 384 arrestations).

1.2.2.4 – Les flux turcs, irakiens et iraniens

Frontière extérieure de l'espace Schengen depuis l'adhésion de la Grèce à l'UE, la Turquie, pourvoyeuse de migrants illégaux à destination de l'Europe, joue aussi un rôle de "plaque tournante" de l'émigration irrégulière des candidats issus des pays de la région.

Les ressortissants turcs, irakiens et iraniens empruntent les mêmes routes pour gagner l'espace Schengen, principalement pour des raisons ethniques et linguistiques.

Les illégaux irakiens et iraniens alimentent les principaux flux migratoires irréguliers à destination de la France. Cette pression s'exerce surtout en sortie du territoire, en direction des îles Britanniques et, phénomène nouveau, vers les pays scandinaves. Au titre de l'année 2007, l'Irak arrive au premier rang national en termes de procédures dressées à l'encontre de ses ressortissants, pour infraction à la législation sur les étrangers, alors qu'il n'occupait que la huitième place à l'issue de l'année 2006 (+ 161,8 %, 3 396 en 2006 contre 8 891 en 2007). Pour le premier semestre 2008, 5 886 interpellations de ressortissants irakiens ont été enregistrées.

S'agissant des ressortissants iraniens, 5 268 interpellations ont été réalisées au cours du premier semestre 2008.

Un cas particulièrement remarquable : l'affaire "BAGDAD"

Cette opération est née de l'exploitation des données contenues dans une contribution britannique de février 2007, relatives à des informations recueillies auprès de clandestins sur le sol anglais.

Les investigations menées par l'OCRIEST permettaient d'isoler des numéros de téléphone pertinents révélant une activité soutenue de réseaux de passeurs, le long d'un tracé allant de l'Irak à la Grande-Bretagne via la Grèce, l'Italie et la France.

Elles confirmaient les premiers éléments recueillis par les effectifs de la DZPAF-Ouest quant à l'existence d'un véritable trafic de migrants illégaux (diverses nationalités) piloté par des Irako-Kurdes depuis Cherbourg.

Après plus d'un an d'enquête, avec l'appui d'EUROPOL et d'EUROJUST, l'OCRIEST a procédé au démantèlement de la branche française de la filière, en même temps que 9 autres services de police européens.

Au total, entre le 16 juin et le 24 juin 2008, 104 personnes ont été interpellées en tant qu'organiseurs, logeurs, passeurs et financiers dans toute l'Europe.

Il s'agit de la plus grande affaire de lutte contre l'immigration irrégulière jamais réalisée sur le plan international.

1.2.2.5 - Le flux afghan

À l'instar des Irakiens ou des Érythréens présents dans le Calais, en attente d'un passage au Royaume-Uni, les ressortissants d'Afghanistan sont nombreux à se regrouper depuis plusieurs mois dans le nord de la France.

En 2007, il y a eu 2 839 procédures pour étranger en situation irrégulière. Pour le premier semestre 2008, on compte 7 160 procédures. Comme pour les deux nationalités précédentes, ces chiffres indiquent davantage une pression migratoire irrégulière en sortie de territoire qu'une présence illégale sur le sol national.

1.2.3 - 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 de leur activité de constatation de 25 % entre 2005 et 2006, aboutissant au placement en garde à vue de 2 324 personnes. Avec 3 839 faits constatés en 2007, il s'agit d'une augmentation de l'activité répressive de 17,6 % par rapport à 2006. Sur les 6 premiers mois de 2008, avec 2 361 faits constatés, la progression par rapport aux 6 premiers mois de 2007 est de 22,2 %.

Le nombre d'aidants (passeurs, marchands de sommeil...) interpellés continue d'augmenter, avec, pour la seule DCPAF, 2 341 individus au cours des 6 premiers mois de l'année 2008. 68,3 % d'entre eux sont de nationalité étrangère. La part des aidants de nationalité française est donc stable, passant de 31,2 % en 2007 à 31,7 % au premier semestre 2008.

L'analyse qualitative permet de mettre en exergue trois éléments caractérisant les 6 premiers mois de l'année 2008 :

- Le classement des aidants par nationalité 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° I3-10). 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.
- Outre le Royaume-Uni, la pression en sortie de territoire s'exerce désormais vers les pays scandinaves.
- Enfin, l'entrée dans l'UE, le 1^{er} janvier 2007, de la Roumanie et de la Bulgarie, a modifié artificiellement la pression migratoire illégale en provenance des pays de l'Est. Cependant, la tendance migratoire se poursuit et génère une problématique qui relève dorénavant de l'ordre public.

2 – LE SÉJOUR IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE

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

L'évaluation du nombre de personnes séjournant de manière irrégulière sur le territoire est par nature un exercice difficile. Les chiffres les 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.

2.1.1 – Les indicateurs mesurant l'activité des services

2.1.1.1 – 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.

2.1.1.1.1 – 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 proche de 70 000 fin 2007. Cette tendance s'accroît au premier semestre 2008, avec une augmentation de près de 40 %.

Tableau n° I3-11 : Nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière

	2003	2004	2005	2006	2007	6 premiers mois 2007	6 premiers mois 2008	Évolution 2008/2007
Nombre d'interpellations	45 500	44 545	63 681	67 130	69 879	30 642	42 858	39,9 %

Source : MIOMCT-DCPAF

Classement par nationalité

Tableau n° I3-12

2003	2004	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Irakienne (6 425)	Algérienne (4 863)	Irakienne (7 416)	Pakistanaise (8 264)	Irakienne (8 889)	Afghane (7 160)
Algérienne (4 703)	Irakienne (4 239)	Somalienne (5 589)	Roumaine (5 881)	Érythréenne (6 706)	Érythréenne (6 384)
Marocaine (4 542)	Marocaine (4 130)	Marocaine (5 148)	Iranienne (5 782)	Pakistanaise (5 342)	Irakienne (5 886)
Roumaine (2 662)	Roumaine (2 706)	Algérienne (4 493)	Marocaine (4 692)	Iranienne (5 268)	Marocaine (2 596)
Indienne (2 612)	Turque (2 143)	Roumaine (4 092)	Somalienne (4 136)	Marocaine (4 969)	Algérienne (2 162)
Turque (1 863)	Indienne (1 951)	Afghane (3 779)	Algérienne (4 014)	Algérienne (4 223)	Indienne (1 852)

Source : MIIINDS-DCPAF (PAFISA)

Alors que l'année 2007 a apporté certains changements dans le classement des nationalités sensibles (retour de l'Irak au premier plan, émergence de l'Érythrée, disparition de la Roumanie), les 6 premiers mois de 2008 sont marqués par de nouvelles évolutions dans ce classement, notamment la forte montée en puissance des Afghans. Les six principales nationalités représentent désormais 60 % des arrestations opérées.

Au vu des résultats obtenus en la matière par la police aux frontières, il appert que la cristallisation des interpellations d'ESI s'opérait l'année dernière pour l'essentiel sur les zones Nord (avec 31 823 ESI interpellés soit 45,5 % du total métropolitain dont 26 353 pour le seul département du Pas-de-Calais) et dans une moindre mesure Sud (16 997 ESI soit 24,3 % du total métropolitain).

Sur les 6 premiers mois de l'année 2008, si quantitativement les mêmes secteurs restent prégnants, toutes les zones connaissent une pression supérieure, à l'exception du Sud-Ouest, qui enregistre une érosion de 4 % de ses arrestations.

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

2.1.1.1.2 – La seconde approche, 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 2007, on recense en France 111 842 personnes mises en cause, dont 103 556 au titre du délit d'entrée et de séjour irréguliers, soit une hausse de plus de 13 % par rapport à 2006 (98 686 personnes mises en cause).

Les résultats du premier semestre 2008 sont également en augmentation par rapport à la même période de 2007 comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° I3-13 : Délits à la police des étrangers en France métropolitaine

	2003	2004	2005	2006	2007	Premier semestre 2007	Premier semestre 2008
Personnes mises en cause index 69, 70 et 71	66 062	70 529	89 938	98 686	111 842	46 976	64 663

Index 69 : infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers
 Index 70 : aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers
 Index 71 : autres infractions à la police des étrangers
 Source : MIIINDS-DCPJ

Pour le premier semestre 2008, si la police aux frontières constate environ les deux tiers des délits, il convient de noter, en comparaison avec la même période de l'année précédente, une augmentation très importante du nombre des personnes mises en cause dans le cadre de procédures établies par la gendarmerie (+ 72,50 %) et la sécurité publique (+ 21,74 %), ainsi qu'une légère diminution du nombre de personnes mises en cause par les services de la préfecture de police de Paris.

Tableau n° I3-14 : 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	6 premiers mois de 2007	6 premiers mois de 2008	Évolution
Tous services	42 470	60 377	+ 42,16 %
Gendarmerie nationale	3 088	5 327	+ 72,50 %
Police nationale*	39 382	55 050	+ 39,78 %
dont sécurité publique	9 580	11 663	+ 21,74 %
dont préfecture de police de Paris	4 918	4 769	- 3,29 %
dont police aux frontières	24 875	38 607	+ 55,20 %

* Le total police nationale comprend également un faible nombre de personnes mises en cause par d'autres services que la sécurité publique, la préfecture de police et la police aux frontières
 Source : MIOMCT-DCPJ-DCPAF

2.1.1.2 - Indicateur n° 2 : nombre de placements en centre de rétention administrative (CRA)

Cet indicateur prend en compte les étrangers en situation irrégulière en attente de reconduite à la frontière sous le coup d'une obligation de quitter le territoire, d'un arrêté de reconduite à la frontière, d'un arrêté d'expulsion préfectoral ou ministériel, d'une mesure de réadmission ou condamnés à une peine d'interdiction du territoire, que ce soit à titre de peine principale ou à titre de peine complémentaire.

Tableau n° I3-15 : Les placements en CRA

	2003	2004	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Capacité théorique		944	1 016	1 380	1 691	1 441
Nombre de personnes placées en CRA	28 155	30 043	29 257	32 817	35 246	19 767
Taux d'occupation moyen	64,1 %	73 %	83 %	74 %	76 %	71,1 %
Durée moyenne de la rétention (en jours)	5,6	8,5	10,2	9,9	10,5	10,4

Source : MIIINDS-BRA

L'année 2006 avait été marquée par une nette augmentation de la capacité de rétention, avec l'ouverture de centres importants comme Marseille-Le Canet, Toulouse-Cornebarrieu ou Lille-Lesquin 2, qui ont largement compensé les fermetures enregistrées. Le nombre de personnes placées avait connu une franche hausse par rapport à 2005 (12,2 %). La baisse de 9 points du taux d'occupation moyen doit être relativisée, du fait de la mise en service de places réservées aux femmes célibataires et aux familles, nettement sous-occupées par rapport aux places réservées aux hommes seuls. Pour l'année 2007, les ouvertures de nouveaux centres se sont poursuivies : Nîmes, Metz, Rennes, Perpignan. La capacité d'accueil sur l'année a été augmentée de 311 places soit une augmentation de 22,5 %. La durée moyenne de rétention tend depuis 2005 à se stabiliser autour d'une dizaine de jours. Pour mémoire la durée maximale de rétention est de 32 jours. Au premier semestre 2008 la baisse de la capacité théorique trouve son explication dans la fermeture des centres de Paris Vincennes I et II détruits à la suite d'un incendie.

2.1.2 - Les indicateurs de constat de situation

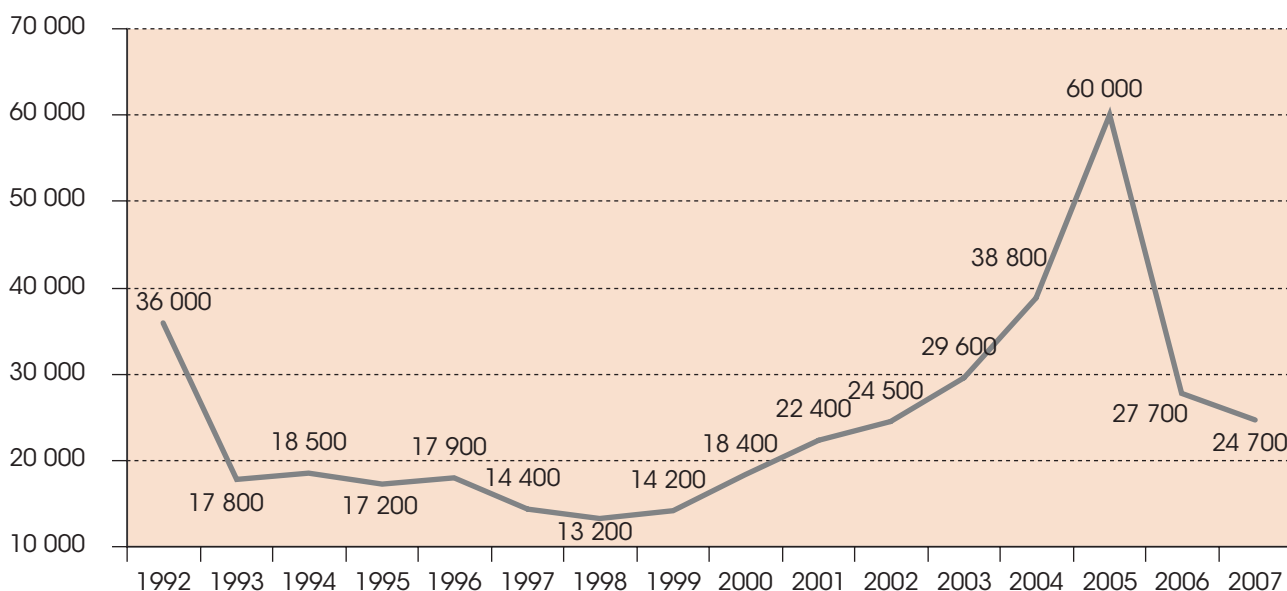
2.1.2.1 - Indicateur n° 3 : nombre de déboutés du droit d'asile

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 restent sur le territoire français après s'être vu opposer un refus par l'OFPPRA et, le cas échéant, par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). La proportion des déboutés qui restent sur le territoire français et la part des déboutés parmi les étrangers en situation illégale ne sont cependant pas quantifiables.

Graphique n° I3-16

Nombre de déboutés du droit d'asile



Source : SGCICI-OFPPRA

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'OFPPRA qui ne déposent pas de recours en appel. Le résultat est arrondi à la centaine la plus proche¹.

1. En 2007, l'OFPPRA a eu un taux d'accord d'une protection internationale de 11,6 %, soit 3401 décisions positives. Pour la même année, 87,5 % des décisions refusant d'accorder le statut de réfugié ont fait l'objet d'un recours devant la CNDA, représentant 22 676 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'OFPPRA 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. Il paraît judicieux d'arrondir le résultat à la centaine la plus proche.

En 2007, la CNDA a rendu 27 242 décisions, dont 5 415 décisions d'annulation. Elle a prononcé 15 950 rejets au fond, 5 179 irrecevabilités, 596 désistements, 83 non-lieux et 19 radiations, avis ou corrections informati-ques, représentant ainsi 21 827 déboutés du droit d'asile. Le nombre de ces personnes est de 10 352 pour les 6 premiers mois de 2008.

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

En dehors des opérations ponctuelles d'admission au séjour à titre dérogatoire d'étrangers en situation irrégulière, qui permettent de donner des estimations du nombre de personnes en situation illégale souhaitant voir ou ayant vu leur situation régularisée, l'application AGDREF peut fournir des indications plus pérennes.

Elle permet en particulier de dénombrer les étrangers ayant déclaré être entrés irrégulièrement sur le territoire français et auxquels ont été délivrés des titres de séjour.

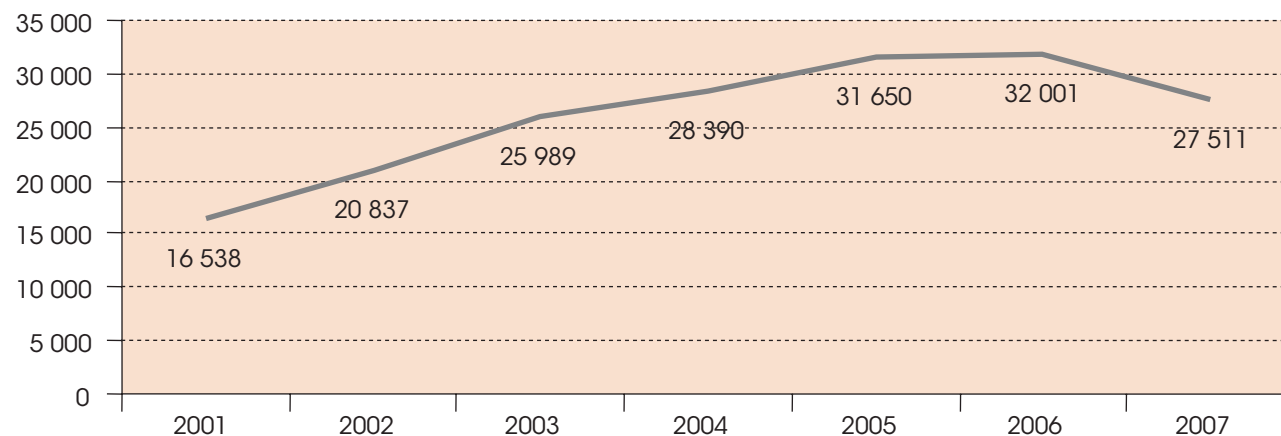
En 2006, 32 001 étrangers entrés irrégulièrement en France avaient obtenu un titre de séjour. Il importe de noter qu'après avoir connu une augmentation très sensible entre 2001 et 2005 ce chiffre est désormais orienté à la baisse avec pour 2007 un résultat de 27 511 personnes.

Tableau n° I3-17 : Entrées irrégulières enregistrées dans agdref pour les premiers titres délivrés

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Titres délivrés après entrée irrégulière	16 538	20 837	25 989	28 390	31 650	32 001	27 511

Source : MIIINDS-DLPAJ

Graphique n° I3-18 : Nombre d'étrangers entrés irrégulièrement admis au séjour à titre dérogatoire



2.1.2.3 - Indicateur n° 5 : nombre de mesures d'éloignement non exécutées

Le nombre de mesures d'éloignement non exécutées (interdictions du territoire prononcées par voie judiciaire, arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, obligations de quitter le territoire français, décisions de réadmission et arrêtés d'expulsion ministériels ou préfectoraux) donne une autre indication sur le volume des étrangers susceptibles de séjourner irrégulièrement sur le territoire.

Cet indicateur concerne principalement les APRF qui représentaient en 2006 environ 80 % des mesures d'éloignement, ainsi que les 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 très forte augmentation des mesures prononcées ;
- cette augmentation doit être corrélée avec la baisse notable du nombre d'APRF prononcés en 2007 (- 21,4 % par rapport à 2006), lesquels sanctionnaient également jusqu'alors le refus du séjour (voir tableau n° 19). Cependant, le taux de non-exécution, même s'il a connu une baisse régulière depuis 2001, reste encore élevé (76,6 % en 2007) ;
- la tendance la plus intéressante est celle de la baisse du taux de non-exécution de ces deux mesures (APRF et OQTF) : - 3 points entre 2007 et le 1^{er} semestre 2008 (voir tableau n° 20).

Tableau n° I3-19 : 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	83,4 %
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 %

Source : MIIINDS-DCPAF

Tableau n° I3-20 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et obligations de quitter le territoire non exécutés

	APRF et OQTF prononcés	APRF et OQTF exécutés	APRF et OQTF non exécutés	Taux de non-exécution
2007	97 034	13 707	83 327	85,87 %
2008 (1 ^{er} semestre)	42 437	7 201	35 236	83,03 %

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 2008 est la baisse du taux de non-exécution des deux principales mesures d'éloignement confondues que sont l'APRF et l'OQTF.

2.1.3 – Indicateur n° 6 : nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat

Depuis le 1^{er} janvier 2000, date d'entrée en vigueur de la loi du 25 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle (CMU), l'aide médicale de l'Etat (AME) est destinée à prendre en charge, sous condition de ressources, les frais de santé des personnes qui ne remplissent pas les conditions de stabilité et de régularité de résidence exigées pour bénéficier de la CMU.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'admission est conditionnée par une résidence ininterrompue en France depuis plus de 3 mois.

Tableau n° I3-21 : Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME)

Date	France métropolitaine	France entière
31 déc. 2000	73 639	74 919
31 mars 2001	88 075	89 848
30 juin 2001	99 327	102 282
30 sept. 2001	113 759	117 631
31 déc. 2001	134 619	139 074
31 mars 2002	148 103	153 314
30 juin 2002	159 826	165 480
30 sept. 2002	169 825	176 302
31 déc. 2002	139 345	145 394
31 mars 2003	159 343	167 403
30 juin 2003	145 072	152 010
30 sept. 2003	158 781	164 569
31 déc. 2003	162 989	170 316
31 mars 2004	154 469	163 763
30 juin 2004	145 670	155 719
30 sept. 2004	140 483	152 342
31 déc. 2004	135 432	146 297
31 mars 2005	145 756	158 600
30 juin 2005	157 721	170 184
30 sept. 2005	161 286	174 864
31 déc. 2005	164 035	178 689
31 mars 2006	169 608	184 992
30 juin 2006	174 493	190 273
30 sept. 2006	175 418	191 955
31 déc. 2006	174 434	191 067
31 mars 2007	171 030	188 098
30 juin 2007	173 694	190 819
30 sept. 2007	168 340	186 720
31 déc. 2007	164 503	183 722

Source : CNAMTS

Les droits à l'AME sont ouverts pour un an. Une personne peut entrer dans ce dispositif et en sortir avant l'expiration de ses droits. Le dénombrement des bénéficiaires peut continuer à comptabiliser les personnes qui, admises dans le dispositif à une date donnée, sont en fait sorties du champ de l'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 30 juin 2008 de 166 395 pour la métropole et de 186 253 pour la France entière, les bénéficiaires de l'AME sont en diminution respectivement de 4,2 % et de 2,39 % par rapport à la situation au 30 juin 2007.

2.1.4 - Commentaires

Les six indicateurs présentés *supra* doivent être examinés 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 plus forte de l'ensemble des services. Il est notamment constaté une nette augmentation entre 2007 et 2008 du nombre de personnes mises en cause par les services à vocation policière générale (sécurité publique et gendarmerie nationale), ce qui traduit une prise de conscience nouvelle de la part de ces services.
- Les placements en centre de rétention administrative ont fortement progressé entre 2006 et 2007 (passant de 32 817 à 35 246) alors même que le taux d'occupation progresse légèrement (76 %) de même que la durée moyenne de rétention (10,5 jours).
- 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.
- 31 741 étrangers entrés irrégulièrement en France avaient obtenu un titre de séjour en 2006. Ce chiffre est désormais orienté à la baisse avec pour 2007 un résultat de 27 511 personnes.
- S'agissant des volumes issus de la non-exécution des APRF, la comparaison entre 2006 et 2007 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 47 993 en 2006 à 38 880 en 2007.
- Le nombre de bénéficiaires de l'AME, après avoir progressé de manière régulière et continue du 1^{er} janvier 2005 au 30 septembre 2006, a fortement diminué depuis (- 6,2 % en métropole et - 4,8 % pour la France entière au 31 décembre 2007).

En conclusion, et en tenant compte des précautions méthodologiques d'usage, il est possible d'indiquer que le nombre de personnes en situation irrégulière en France a connu une légère diminution.

2.2 - L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

Le dispositif juridique encadrant l'éloignement des étrangers en situation irrégulière est examiné ci-dessous. Des incitations financières ont par ailleurs été instituées, les aides au retour volontaire et les aides au retour humanitaire, qui seront examinées ci-dessous au paragraphe 3.3.

2.2.1 - Typologie de l'éloignement

L'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

L'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, prononcé en application des articles L. 511-1 à L. 511-3 du 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 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité qui a instauré des protections contre l'éloignement des étrangers ayant tissé des liens avec le territoire français (réforme 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

Cette mesure, introduite par la loi du 24 juillet 2006 et entrée en application depuis le 1^{er} janvier 2007, s'applique aux étrangers auxquels la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé, ou dont le titre a été retiré. L'étranger dispose dans ce cas d'un délai de 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'Etat, cette réforme est survenue dans le contexte plus général de l'adhésion à l'UE de nouveaux Etats 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 Etats qui les ont laissés transiter ou séjourner sur leur territoire.

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

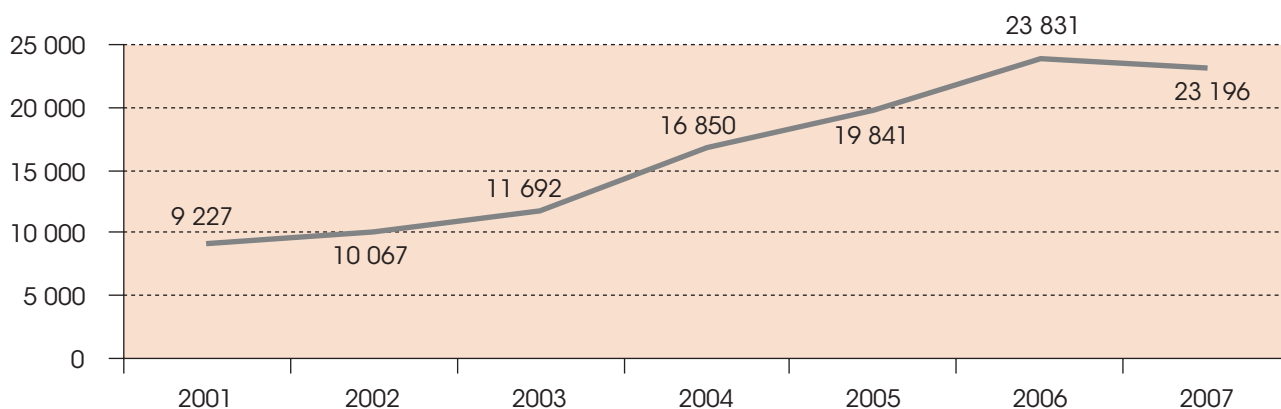
Enfin, il est rappelé que ce type d'éloignement ne recouvre pas les réadmissions simplifiées décrites plus haut (cf. 1.1.2).

2.2.2 - L'exécution des mesures d'éloignement

2.2.2.1 - Le graphique ci-dessous rend compte de la multiplication par 2,5 des éloignements effectifs de métropole enregistrés entre 2001 et 2007.

Graphique n° I3-22 : Nombre d'éloignements effectifs d'étranger depuis la métropole

Source : MIIINDS-DCPAF



Au cours de l'année 2007, 23 196 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain sur la base d'une des cinq mesures d'éloignement présentées au paragraphe 2.2.1. Un progrès très sensible de l'activité d'éloignement par rapport à 2005 a ainsi été réalisé.

2.2.2.2 - En 2007, comme l'illustre le tableau ci-dessous, le total des mesures prononcées est très supérieur (+ 37,1 %) à celui enregistré l'année précédente. Cette hausse s'explique par l'entrée en vigueur de la réforme sur l'obligation de quitter le territoire français, à compter du 1^{er} janvier 2007.

Lors du premier semestre 2008, 17 210 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain, ce qui représente une hausse de 70,9 % par rapport au nombre d'éloignements réalisés au cours de la même période en 2007 (10 070).

Tableau n° I3-23 : Mesures prononcées et exécutées

Mesures	2006		2007		Évolution	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire (ITF)	4 697	1 892	3 580	1 544	- 23,8 %	- 18,4 %
APRF	64 609	16 616	50 771	11 891	- 21,4 %	- 28,4 %
Arrêtés d'expulsion	292	223	258	206	- 11,6 %	- 7,6 %
Décisions de réadmission	11 348	3 681	11 138	4 428	- 1,9 %	+ 20,3 %
OQTF	Sans objet	Sans objet	46 263	1 816	Sans objet	Sans objet
Retours volontaires	Sans objet	1 419	Sans objet	3 311	Sans objet	+ 133,3 %
Totaux	80 946	23 831	112 010	23 196	+ 37,1 %	- 2,7 %

Source : MIIINDS-DCPAF

L'évolution la plus marquée concerne les retours volontaires, avec une augmentation de plus de 130 % entre 2006 et 2007.

L'analyse comparée des résultats obtenus respectivement au premier semestre 2007 et au premier semestre 2008 laisse apparaître les éléments suivants :

Tableau n° I3-23 bis

Mesures	Premier semestre 2007		Premier semestre 2008		Évolution	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire	2 022	850	1 421	720	- 29,7 %	- 15,3 %
APRF	24 670	6 176	24 076	5 655	- 2,4 %	- 8,4 %
Arrêtés d'expulsion	157	98	130	83	- 17,2 %	- 15,30 %
Décisions de réadmission	5 468	2 111	5 779	2 820	+ 5,7 %	+ 33,6 %
OQTF	22 914	232	18 280	1 546	- 20,2 %	+ 566,4 %
Retours volontaires	Sans objet	603	Sans objet	6 386	Sans objet	+ 959 %
Totaux	55 231	10 070	49 686	17 210	- 10,03 %	+ 70,9 %

On constate une diminution globale du nombre des mesures d'éloignement prononcées.

L'essentiel de cette évolution est imputable aux OQTF et, dans une moindre mesure, aux ITF, le nombre d'APRF n'ayant que faiblement diminué.

Cette situation peut notamment s'expliquer par la fin du phénomène de "rattrapage" constaté lors du premier semestre 2007, de nombreuses préfectures ayant préféré, au cours du dernier trimestre 2006, différer la décision de refus de séjour afin de bénéficier des dispositions législatives de l'OQTF, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Ainsi les données constatées en matière de refus de séjour assorti d'une OQTF sont-elles, pour le premier semestre 2008, dans la tendance des volumes d'APRF prononcés à la suite d'un refus de séjour dans les années qui ont précédé la réforme de l'OQTF.

Au-delà, les évolutions constatées doivent être rapprochées du nombre de mesures effectivement exécutées, qui progresse de plus de 70,9 % sur la période. Cette tendance, qui doit se confirmer, tend à démontrer l'amélioration de l'efficacité des acteurs locaux et centraux chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière. L'évolution est particulièrement sensible s'agissant du nombre d'OQTF, preuve de l'assimilation par les bureaux des étrangers et les juridictions administratives de la réforme.

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

Tableau n° I3-24 : Nationalités les plus représentées

2004	2005	2006	2007	6 premiers mois 2008
Algérienne (3 581)	Roumaine (3 815)	Roumaine (5 041)	Algérienne (3 194)	Roumaine (5 195)
Roumaine (2 487)	Algérienne (3 408)	Algérienne (3 170)	Marocaine (2 507)	Algérienne (1 652)
Marocaine (1 575)	Marocaine (2 048)	Marocaine (2 062)	Roumaine (2 295)	Marocaine (1 500)
Turque (1 216)	Turque (1 897)	Turque (2 052)	Turque (1 944)	Turque (906)
Tunisienne (669)	Bulgare (793)	Bulgare (1 201)	Tunisienne (1 124)	Tunisienne (895)
16 850	19 841	23 831	23 196	17 210

Source : MIIINDS-DCPAF

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

En 2007, l'entrée dans l'UE de la Roumanie et de la Bulgarie a bouleversé 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.

Cependant, l'éloignement des ressortissants bulgares et roumains reste 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 3 mois de présence sur le territoire national.

Ainsi, au cours du premier semestre 2008, les Roumains sont redevenus la première nationalité éloignée, compte tenu notamment du nombre très important de retours volontaires organisés sous l'égide de l'ANAEM (au nombre de 5 170).

2.2.3 – Les avancées et les difficultés rencontrées

2.2.3.1 – Des avancées notables

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

La création, le 18 mai 2007, du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIINDS), ministère de plein exercice chargé spécifiquement de l'ensemble de ces questions, s'est accompagnée de la constitution d'une administration centrale autonome, dotée d'un budget propre, à compter du 1^{er} janvier 2008.

Premier ministère régalien à être créé depuis plusieurs décennies, le MIIINDS vise à renforcer l'action des différents acteurs chargés de la mise en œuvre de cette politique publique.

Déjà initié sous l'égide du CICI, le regroupement de l'ensemble des acteurs intervenant dans ces domaines a d'ores et déjà permis une meilleure gestion des questions liées à l'immigration et à l'intégration en général, et à la lutte contre l'immigration irrégulière en particulier.

Le nombre de reconduites effectives depuis la métropole est passé de 10 067 en 2002 à 23 196 en 2007 cependant que le nombre d'interpellations a beaucoup progressé entre 2002 et 2007 pour atteindre 103 556 en 2007.

Ces bons résultats, qui s'inscrivent dans la dynamique de l'action publique conduite depuis 2005 par le CICI, constituent une première étape. La seconde étape est marquée par les objectifs majeurs assignés par le président de la République et le Premier ministre au ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire par leur lettre de mission du 9 juillet 2007.

À l'échelon départemental, toutes les préfectures disposent désormais d'un pôle départemental de compétences "immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire", qui se réunit en format restreint pour traiter les questions relatives à l'éloignement. Structure placée sous l'autorité du préfet, elle permet à la fois d'établir une répartition claire des tâches entre les services de sécurité intérieure et les bureaux des étrangers des préfectures dans la conduite des procédures d'éloignement et d'assurer plus largement une meilleure communication en la matière avec l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires.

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 ainsi que 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.

2.2.3.2 – Des difficultés récurrentes

Malgré la très forte implication de l'ensemble des acteurs centraux et locaux chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière, l'exécution des mesures d'éloignement continue de se heurter à certaines difficultés essentiellement exogènes à l'action des préfectures et des services de police et unités de gendarmerie.

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

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

Les annulations de procédure d'éloignement par les juges judiciaires ou administratifs ont représenté, en 2007, 34,4 % des échecs enregistrés lors de la mise à exécution des mesures d'éloignement. On constate une légère diminution, puisque ce taux était de 39 % en 2006.

L'effort porté par les services interpellateurs, en liaison étroite avec les bureaux des étrangers des préfectures sur la qualité juridique des procédures (interpellation, notification et exercice des droits en garde à vue ou en rétention administrative) expliquent cette amélioration.

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.

2.2.3.2.2 – 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 sources d'immigration et des effets de l'allongement de la durée maximale de rétention administrative de 12 à 32 jours, il a diminué en 2006 (- 42,1 %). Cette évolution défavorable s'est amplifiée en 2007, année au cours de laquelle un taux de 37,4 % de délivrance utile a été enregistré.

Pour l'année 2007, 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 (30,1 %). Ce taux est en augmentation de près de quatre points par rapport à 2006. Pour le premier semestre 2008, le taux de délivrance pour l'ensemble des pays est de 30,95 %.

Concernant les 14 pays dits "peu coopératifs", leur taux moyen de délivrance était resté globalement stable entre 2005 et 2006, passant de 33 % à 32,6 %. Il convient de rappeler toutefois que, pour ces pays, ce taux n'était que de 19,7 % en 2004, ce qui atteste des progrès accomplis.

Cette stabilité s'est maintenue entre 2006 et 2007, le taux de délivrance pour ces 14 pays étant passé de 32,6 % à 32,4 %. Toutefois, les évolutions observées entre le premier semestre 2007 et le premier semestre 2008 font apparaître :

- des améliorations plus ou moins sensibles pour la Guinée (+ 20,3 %), la Biélorussie (+ 10,3 %), la Serbie (+ 8,1 %), la Tunisie (+ 7,6 %) et le Maroc (+ 2,7 %);
- des reculs préoccupants notamment pour la Chine (- 31 %), le Pakistan (- 15,6 %) et l'Égypte (- 10,5 %).

Tableau n° I3-25 : Taux de délivrance des 14 pays dits "peu coopératifs"

	2006	2007	Premier semestre 2007	Premier semestre 2008	Évolution en points entre les 2 semestres
Biélorussie	31,8 %	31,8 %	23,1 %	33,3 %	+ 10,3
Cameroun	64,3 %	57,4 %	50,0 %	48,0 %	- 2,0
Chine	46,1 %	41,9 %	52,0 %	21,0 %	- 31,0
Côte d'Ivoire	13,8 %	17,3 %	16,8 %	10,8 %	- 5,9
Égypte	17,9 %	20,2 %	17,4 %	6,9 %	- 10,5
Géorgie	40,5 %	42,7 %	41,4 %	42,2 %	+ 0,8
Guinée	30,7 %	24,2 %	15,6 %	35,9 %	+ 20,3
Inde	11,1 %	9,8 %	7,8 %	5,2 %	- 2,6
Maroc	36,5 %	39,3 %	39,1 %	41,8 %	+ 2,7
Mauritanie	15,5 %	10,6 %	13,7 %	14,3 %	+ 0,6
Pakistan	39,5 %	38,9 %	40,4 %	24,8 %	- 15,6
Serbie (Monténégro)	28,6 %	45,5 %	36,8 %	44,9 %	+ 8,1
Soudan	30,4 %	47,1 %	40,0 %	37,5 %	- 2,5
Tunisie	23,4 %	29,6 %	24,4 %	31,9 %	+ 7,6
Total	32,6 %	32,4 %	31,9 %	27,9 %	- 4,1

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 de l'intéressé n'est pas contestée,
- l'absence de représentation consulaire en France (cas du Suriname ou de la Sierra Leone).

2.2.3.2.3 - Le placement en rétention administrative

Si les difficultés de placement en centre de rétention administrative ont pendant plusieurs années constitué le troisième obstacle à la progression du nombre des mesures d'éloignement mises à exécution, la mise en œuvre du plan triennal a permis de restreindre ce problème à la région parisienne.

Carte n° I3-26 : Les centres de rétention de France métropolitaine

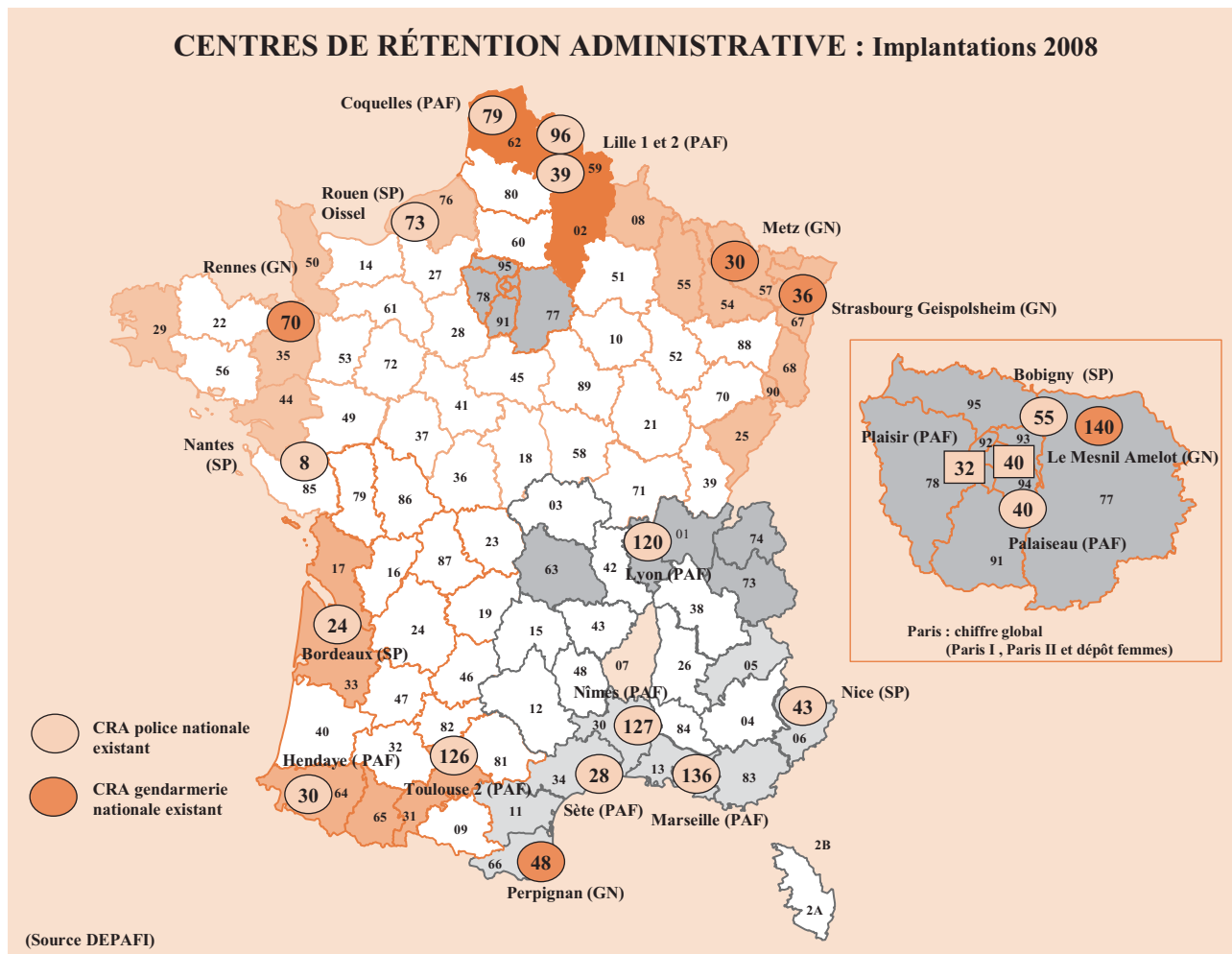


Tableau n° I3-27 : Occupation des centres de rétention administrative en 2007 (métropole)

Centre de rétention	Service gestionnaire	Capacité théorique	Nombre d'arrivées	Taux d'occupation théorique
Bobigny	Sécurité publique	55	2 118	86 %
Bordeaux	Sécurité publique	24	640	77 %
Coquelles	PAF	79	2 430	87 %
Geispolsheim	Gendarmerie	36	841	86 %
Le Mesnil Amelot	Gendarmerie	140	3 956	87 %
Lille Lesquin 1 (3)	PAF	0	193	20 %
Lille Lesquin 2	PAF	96	2 849	62 %
Lyon Saint-Exupéry	PAF	120	2 661	73 %
Marseille Canet	PAF	134	3 142	72 %
Metz (5)	Gendarmerie	30	244	60 %
Nantes	Sécurité publique	8	298	84 %
Nice Auvare	Sécurité publique	43	1 604	76 %

Centre de rétention	Service gestionnaire	Capacité théorique	Nombre d'arrivées	Taux d'occupation théorique
Nîmes ⁽⁴⁾	Sécurité publique	128	601	19 %
Palaiseau	Sécurité publique	40	1 248	79 %
Paris 1 ⁽¹⁾	Préfecture de police	140	1 638	58 %
Paris 2	Préfecture de police	140	3 296	91 %
Paris 3	Sécurité publique	40	695	55 %
Perpignan ⁽⁸⁾	Gendarmerie	19	15	13 %
Plaisir	Sécurité publique	32	844	72 %
Rennes ⁽⁶⁾	Gendarmerie	70	514	61 %
Rivesaltes ⁽⁷⁾	Gendarmerie	12	988	59 %
Rouen Oissel	Sécurité publique	72	1 155	43 %
Sète	PAF	28	1 057	59 %
Toulouse 1 ⁽²⁾	Sécurité publique	0	51	18 %
Toulouse-Cornebarrieu	PAF	126	2 168	64 %
	Total	1 611	35 246	69 %

(1) : centre fermé entre le 24 janvier 2007 et le 31 mars 2007

(2) : centre ayant accueilli des retenus durant la période du 8 au 22 février 2007 et du 9 au 20 mars 2007

(3) : centre ayant accueilli des retenus du 25 janvier au 1^{er} février, du 15 au 28 février 2007, les 11, 16 et 17 juin 2007, du 22 au 29 septembre et du 1^{er} au 22 octobre 2007

(4) : ouverture de ce centre le 18 juillet 2007

(5) : ouverture de ce centre le 19 juillet 2007

(6) : ouverture de ce centre le 1^{er} août 2007

(7) : fermeture de ce centre le 17 décembre 2007

(8) : ouverture de ce centre le 18 décembre 2007

Sources : MIOMCT-DLPAJ, MIINDS-DIMM

2.2.4 - Perspectives pour 2008 :

Afin de conforter et d'améliorer les résultats enregistrés depuis 2003, de nouvelles actions ont été mises en œuvre ou poursuivies au cours des années 2006 et 2007. La politique de pilotage par objectifs de l'activité d'éloignement a été pérennisée et le maintien d'un objectif de 25 000 mesures d'éloignement à exécuter pour l'année 2007 a été notifié aux préfets.

Le plan triennal d'augmentation du nombre de places de rétention administrative adopté le 27 juillet 2005 par le CICI prévoit la mise à disposition de plus de 2 400 places à l'horizon 2008. Il a été par ailleurs accompagné, à la suite d'un rapport conjoint IGA-IGAS commandé par le gouvernement, de dispositions particulières pour améliorer les conditions de vie des étrangers retenus dans ces centres. La prudence s'impose quant aux prévisions de places disponibles en rétention, leur nombre ayant chuté de 280 en raison de l'incendie des deux centres de Paris Vincennes en juin 2008. Toutefois, une unité de 60 places a été rouverte en novembre 2008.

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

- d'une part, la modification, par l'arrêté du 13 décembre 2007 de la répartition des escortes des retenus entre les services de la police nationale et les unités de la gendarmerie nationale. Les escortes effectuées postérieurement au placement en rétention sont désormais assurées par l'administration (police nationale ou gendarmerie nationale) chargée de la gestion du centre de rétention, et non plus par le service interpellateur de l'étranger en situation irrégulière, ce qui entraînait une charge considérable pour ce dernier, notamment dans le cas de figure où le CRA est très éloigné du lieu de l'interpellation ;

- d'autre part, la conversion de certaines places de rétention aujourd'hui réservées aux femmes et aux familles en places "hommes" de façon à augmenter la capacité de rétention des hommes. En contrepartie, la création en 2010 à Roissy d'un CRA dédié spécialement aux femmes et aux familles en Île-de-France devrait permettre de mettre un terme à l'absence d'optimisation des places "femmes" et "familles" dans les CRA qui en sont aujourd'hui dotés.

Les données chiffrées montrent que le retard très net enregistré à la fin du premier trimestre 2007 (- 14 % par rapport au premier trimestre 2006) dans la réalisation de l'objectif d'éloignement a été résorbé dans le courant du second semestre pour arriver à un résultat annuel quasiment équivalent à celui de 2006.

S'agissant du premier semestre 2008, 17 210 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain, ce qui représente une hausse de 70,9 % par rapport au nombre d'éloignements réalisés au cours de la même période en 2007 (10 070). L'objectif 2008 fixé à 26 000 éloignements devrait donc être atteint et même dépassé.

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

L'ANAEM met en œuvre les dispositifs d'aide au retour des étrangers souhaitant regagner leur pays d'origine : aide au retour volontaire (ARV) et aide au retour humanitaire (ARH).

L'ANAEM 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'ANAEM organise l'appui à la création d'activités économiques génératrices de revenus (aide à la réinstallation).

Ces dispositifs de retour et de réinstallation ont connu une puissante montée en charge, avec une nette augmentation des retours depuis 2007 et une extension du champ géographique des aides 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 (ARV) et, d'autre part, l'aide au retour humanitaire (ARH), permettant à l'ANAEM 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).

2.3.1 - 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 OQTF ou d'un 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 le 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 3 montants fractionnés (30 % versés en France avant le départ, 50 % 6 mois après le retour et 20 % 12 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'ANAEM à l'étranger).

Les retours effectués dans le cadre de l'ARV en 2007

2040 personnes (dont 358 conjoints et enfants), principalement des adultes isolés, originaires de Chine, d'Algérie, de Moldavie et de Serbie, auxquelles s'ajoutent 11 personnes ayant fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire français (IQTF) ont quitté le territoire en 2007 en bénéficiant d'une aide au retour volontaire, soit au total 2051 personnes.

Pour la plupart isolées et sans enfants, elles résidaient principalement dans les départements de Paris, de la Seine-Saint-Denis, du Rhône, de l'Essonne et du Val-de-Marne.

Les retours effectués dans le cadre de l'ARV au premier semestre 2008

916 personnes (dont 129 conjoints et enfants) ont bénéficié de l'ARV.

Les bénéficiaires sont essentiellement des ressortissants chinois (164 personnes), algériens (92 personnes), serbes (67 personnes) et russes (66 personnes).

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

2.3.2 - L'aide au retour humanitaire - ARH

Les étrangers éligibles : Étrangers, y compris communautaires, en situation de dénuement ou de grande précarité, mineurs isolés étrangers 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'ANAEM sont identiques à celles de l'ARV, une aide financière de 153 € par adulte et de 46 € par enfant, portée, à titre expérimental, à 300 € par adulte et à 100 € par enfant depuis le 26 novembre 2007.

Les retours effectués dans le cadre de l'ARH en 2007

2898 personnes (dont 836 conjoints et enfants), principalement originaires de Roumanie (1 693), de Bulgarie (496) et du Mali (79), ont bénéficié d'une aide au retour humanitaire.

Les retours effectués dans le cadre de l'ARH au premier semestre 2008

6 149 personnes (dont 1 505 conjoints et enfants) principalement originaires de Roumanie (5 170), de Bulgarie (542 personnes) et de Pologne (54 personnes) et séjournant surtout en Seine-Saint-Denis, à Paris, dans l'Essonne, dans le Val-d'Oise et dans le Rhône ont bénéficié de cette aide pour le premier semestre 2008.

Tableau n° I3-28 : Etat récapitulatif des retours (ARV et ARH) réalisés en 2007 et au premier semestre 2008

	IQF 1991	ARV	ARH	Total
2007	11	2 040	2 898	4 949
Premier semestre 2008	Abrogé	916	6 149	7 065

3 – 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 de 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'emplois, la fraude aux revenus de placements et pour ce qui concerne le ministère chargé de l'Immigration, l'emploi d'un étranger démuné d'un titre de travail.

Engagée en 2005 sous l'impulsion du CICI, la lutte contre le travail illégal des étrangers s'est poursuivie en 2006 et intensifiée en 2007.

3.1 – Le cadre juridique

La lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail a donné lieu, en 2006 et 2007, à l'initiative du gouvernement et du Parlement, 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.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration introduit 4 modifications au code du travail :

- l'article L. 5221-8 (ex-L. 341-6) impose à l'employeur de vérifier avant toute embauche l'existence du titre autorisant l'étranger à exercer une activité salariée en France ;
- l'article L. 8253-1 (ex-L. 341-7) établit le montant de la contribution spéciale due par l'employeur d'un étranger sans titre de travail à au moins 500 fois le taux horaire du minimum garanti et à 5000 fois en cas de réitération ;
- l'article L. 8271-3 (ex-L. 325-2-1) autorise les agents qui ne relèvent pas de la police nationale ou de la gendarmerie nationale à avoir recours à un interprète assermenté ;
- l'article L. 8271-19 (ex-L. 325-7) permet, d'une part, aux agents chargés de la délivrance des titres de séjour d'accéder aux traitements automatisés des autorisations de travail, d'autre part, et réciproquement, aux inspecteurs du travail et agents assimilés d'accéder aux traitements automatisés des titres de séjour des étrangers.

La loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 (loi de finances pour 2007) modifie la nature de la contribution spéciale due à l'ANAEM lorsqu'une infraction aux règles d'emploi d'un étranger est relevée à l'encontre d'un employeur, d'une part, en lui conférant le caractère d'une créance privilégiée et, d'autre part, en instaurant une procédure de consignation d'une partie du montant de la contribution spéciale, sur décision du directeur général de l'ANAEM.

Le décret n° 2006-660 du 6 juin 2006 relatif à la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers dans leur pays d'origine précise quant à lui les modalités d'application de cette sanction administrative due par un employeur verbalisé pour emploi irrégulier d'un étranger démuné d'un titre de séjour.

Ce texte a été complété par les arrêtés du 5 décembre 2006 relatifs au montant de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement des étrangers dans leur pays d'origine à partir de la métropole et à partir de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

Le décret n° 2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers et à la contribution spéciale due en cas d'emploi d'un étranger dépourvu d'autorisation de travail fixe les procédures de délivrance des divers titres de travail et les modalités, pour un employeur, de la vérification de l'existence du titre autorisant un étranger à occuper un emploi salarié. Il précise les dispositions concernant la responsabilité solidaire des donneurs d'ordres, ainsi que les modalités de la consignation et du privilège de la contribution spéciale due à l'ANAEM.

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

3.2 - Le dispositif de lutte contre le travail illégal

Au plan central, la coordination interministérielle s'appuie sur la Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) qui rassemble tous les acteurs institutionnels et les partenaires sociaux. Depuis la parution du décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF), le secrétariat de la CNLTI est assuré par la DNLF.

Cette nouvelle structure, rattachée au ministère chargé du Budget et chargée de veiller à l'efficacité et à la coordination des actions menées en matière de lutte contre la fraude, réalise ses actions notamment en concertation avec l'office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) et l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST), qui sont tous les deux des structures de police judiciaire.

Le MIINDS - direction de l'immigration, sous-direction de la lutte contre les fraudes et de l'éloignement - dispose par ailleurs, depuis la mise en place de son administration centrale, d'un bureau spécialisé : le bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité.

Localement, antérieurement à la mise en œuvre des dispositions du décret précité, les commissions départementales (CDLTI) élaboraient, en liaison avec les acteurs sociaux, des stratégies de prévention et de partenariat avec les secteurs professionnels les plus exposés au travail illégal. Les comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) étaient quant à eux réunis sous l'autorité des procureurs de la République.

Depuis le 18 avril 2008, il est créé, à titre expérimental et pour une durée de 18 mois, dans certains départements ou régions, un comité local de lutte contre la fraude (CLLF) ou un comité local unique de lutte contre la fraude (CLULF) présidé par le préfet et composé de représentants d'organismes locaux de protection sociale et de représentants de services de l'Etat. Ainsi :

- Dans les régions ou départements expérimentateurs du CLLF, le comité local définit les procédures et actions prioritaires à mettre en place pour améliorer la coordination de la lutte contre les fraudes autres que le travail illégal. Dans ces régions ou départements, le COLTI conserve toutes ses fonctions.
- Dans les départements expérimentateurs du CLULF, le COLTI cesse ses fonctions. Le comité local unique se réunit en formation restreinte sous la présidence du procureur de la République près le tribunal de grande instance du chef-lieu du département, chaque fois qu'une action de contrôle ou une opération concertée entre plusieurs organismes ou services est nécessaire.

La délégation interministérielle à la Lutte contre le travail illégal (DILTI) est dissoute.

3.3 - Analyse de la verbalisation

L'analyse de la verbalisation des infractions faite par la DILTI dans son dernier rapport montre des résultats plus que probants. Près de 8 200 procès-verbaux ont été dressés en 2007 soit une hausse de 9 % par rapport à 2006.

Si l'infraction la plus fréquemment verbalisée reste majoritairement la sous-déclaration des salariés, on observe une augmentation générale des autres types d'infractions dont celle de l'emploi d'étranger sans titre de travail qui représente en 2007 12 % du total des infractions relevées au titre du travail illégal, alors qu'elle représentait 11,4 % du total en 2006 et 9,2 % en 2005.

Les principaux secteurs d'activités d'emploi d'étrangers sans titre de travail restent le bâtiment et les travaux publics (48 % des faits constatés), les hôtels-café-restaurants (18 % des faits constatés), l'industrie (11 % des faits constatés) et l'agriculture (6 % des faits constatés).

Tableau n° I3-29 : Répartition par secteur de la constatation des infractions relatives à l'emploi d'étranger sans titre

	Nombre d'infractions en 2006	dont emploi d'étranger sans titre (en %)	Nombre d'infractions en 2007	dont emploi d'étranger sans titre (en %)
Agriculture	980	11	1 026	10
Industrie	653	14	1 317	14
HCR	2 482	12	3 478	14
BTP	5 121	16	6 557	15

Source : DILTI

Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, ce type d'infractions marque un certain recul (- 1 %). Les employeurs semblent dorénavant respecter davantage le formalisme lié à l'embauche pour les grands chantiers.

S'agissant de celui des hôtels-café-restaurants, une progression de 2 points est enregistrée entre 2006 et 2007 pour les seules infractions d'emploi d'étranger sans titre. Le nombre global d'infractions dans ce secteur progresse de manière beaucoup plus sensible (+ 40,1 %).

La part des infractions constatées pour emploi d'étranger sans titre dans le secteur de l'industrie semble se stabiliser tandis que pour celui de l'agriculture il régresse.

3.4 - Les résultats obtenus par les services de police et de gendarmerie en 2007

Pour l'année 2007, 14 445 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail contre 12 219 en 2006, soit une hausse de 18,2 %.

La part des étrangers s'établit à 33,4 % du total des mis en cause, soit 4 831 personnes.

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

Tableau n° I3-30 : Etat 4001 - Résultats des index 93, 94 et 95

	2006	2007	Progression	Premier semestre 2007	Premier semestre 2008
Total des personnes mises en cause	12 219	14 445	+ 18,2 %	6 755	8 155
Étrangers mis en cause	4 213	4 831	+ 14,7 %	2 344	2 847
Part des étrangers	34,5 %	33,4 %		34,7 %	34,9 %

Source : MIOMCT-DCPJ

3.4.1 – Le bilan de l’action des services en métropole

S’agissant de manière spécifique de l’infraction d’emploi d’étranger sans titre qui relève prioritairement de l’action du MIINDS, les services de police et de gendarmerie ont obtenu en 2007 des résultats en très nette progression. Cette tendance semble se confirmer pour le premier semestre 2008.

Si le volume global des étrangers augmente également sensiblement, leur proportion diminue légèrement, passant de 53,9 % en 2006 à 51,3 % en 2007.

Tableau n° I3-31 : Etat 4001 – Résultats de l’index 94 – Métropole

	2006	2007	Progression	Premier semestre 2007	Premier semestre 2008
Total des personnes mises en cause	1 077	1 564	+ 45,2 %	628	1 433
Étrangers mis en cause	580	802	+ 38,3 %	351	773
Part des étrangers	53,9 %	51,3 %	- 4,8 %	55,9 %	53,9 %

Source : MIOMCT-DCPJ

Les résultats obtenus en matière de travail dissimulé (index 93) sont également en progression. Ainsi, 11 074 personnes ont été mises en cause à ce titre en 2007 contre 9 644 en 2006 (+ 14,8 %). La part des étrangers pour cet index représente 31,5 % en 2007 (33,3 % en 2006).

S’agissant de l’index 95 (marchandage-prêt de main-d’œuvre), les résultats sont en légère diminution (315 au lieu de 321) mais la part des étrangers mis en cause augmente de 34,6 % à 40 %.

3.4.2 – Le bilan par service des faits constatés en matière de lutte contre le travail illégal

La mobilisation respective des forces de police et de gendarmerie en 2007 et au cours du premier semestre 2008 fait l’objet des deux tableaux ci-après.

Tableau n° I3-32 : Résultats des faits constatés par index en 2007

	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique	Total des services	Taux de progression global par infraction par rapport à 2006
Travail dissimulé	1 759	5 169	2 222	9 150	16,5 %
Emploi d’étranger sans titre	1 366	805	362	2 533	48,7 %
Marchandage Prêt de main-d’œuvre	144	164	39	347	20,1 %
Total	3 269	6 138	2 623	12 030	22,2 %
Taux de progression/2006 par service	42,8 %	14,2 %	20,5 %		

Source : MIOMCT-DCPJ

Tableau n° I3-33 : Résultats des faits constatés par index au cours du premier semestre 2008

	Police aux frontières	Gendarmerie nationale	Sécurité publique	Total des infractions
Travail dissimulé	1 035	2 666	1 261	4 962
Emploi d'étranger sans titre	847	503	268	1 618
Marchandage Prêt de main-d'œuvre	69	90	17	176
Total	1 951	3 259	1 546	6 756

Source : MIOMCT-DCPJ

En 2007, l'ensemble des services a obtenu des résultats en hausse sensible, la police aux frontières présentant notamment un taux de progression global de 42,8 %. La sécurité publique, après deux années de stagnation, augmente ses résultats de plus de 20 %.

La gendarmerie nationale demeure le premier corps verbalisateur avec 51,0 % des faits constatés.

La comparaison des premiers semestres 2007 et 2008 confirme le maintien de cette mobilisation des services. Le nombre de faits constatés continue de croître et enregistre une hausse de 20,7 % (6756 au lieu de 5 596). L'emploi d'étranger sans titre constitue la catégorie d'infraction la plus représentative avec une augmentation de 44,1 % (1 618 au lieu de 1 123).

3.5 - 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 depuis régulièrement organisées dans le cadre des COLTI (cf. 4.2). Celles menées en 2007, conformément à la circulaire interministérielle du 18 décembre 2006, ont permis d'obtenir, pour la troisième année consécutive, un bilan chiffré positif.

Les modalités de mise en œuvre prévoyaient la programmation d'une opération par semestre et la réalisation d'une opération supplémentaire dans 15 départements enregistrant un taux de verbalisation important.

Ainsi, 831 opérations conjointes ont été réalisées sur l'ensemble du territoire national en 2007 contre 306 en 2006, soit une hausse de 171,6 %. Ces opérations ont abouti :

- au contrôle de 25 539 personnes contre 12 551 en 2006 (+ 103,5 %);
- à l'établissement de 522 procédures à l'encontre d'employeurs d'étranger sans titre de travail (234 en 2006 soit + 123,1 %);
- au placement en garde à vue de 748 personnes contre 440 en 2006 (+ 70 %);
- à la découverte de 992 personnes en situation irrégulière (425 en 2006 soit + 133,4 %) dont 295 ont été éloignées du territoire national.

Au-delà de l'aspect chiffré de ces résultats et même si le dispositif semble avoir trouvé son rythme de croisière, certaines difficultés, parfaitement identifiées par l'OCRIEST, subsistent.

En effet, l'examen détaillé des données transmises à l'OCRIEST montre que :

- une meilleure coordination des corps de contrôle par les COLTI est enregistrée, mais certaines régions connaissent encore des difficultés;
- certaines opérations aboutissent à des résultats très médiocres, ce qui révèle un manque d'investigations en amont et une absence totale de ciblage;
- la remontée des bilans par les COLTI est meilleure en termes de délais et de précision. Toutefois certains d'entre eux tardent encore à transmettre leurs données;
- moins de un tiers des personnes mises en cause pour séjour irrégulier ont été effectivement éloignées.

Fort des résultats enregistrés en 2007, ce dispositif a été reconduit en 2008, selon les modalités définies par la circulaire interministérielle du 26 mars 2008 et a donné, pour le premier semestre, des résultats particulièrement favorables.

642 opérations conjointes de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail ont ainsi été réalisées au cours de cette période.

La forte implication des services a permis de procéder au contrôle de 15 392 personnes contre 10 936 pour le premier semestre 2007, d'interpeller 323 employeurs d'étranger sans titre parmi lesquels figurent 137 Français (soit 42,4 % des employeurs en infraction), 54 Turcs (16,7 %) et 52 Chinois (16,1 %).

Tableau n° I3-34 : Évolution de l'implication des services

Services concernés	2006	2007	Évolution	Premier semestre 2007	Premier semestre 2008	Évolution
PAF	162	567	+ 250,0 %	233	411	+ 76,4 %
SP	76	172	+ 126,0 %	57	157	+ 175,4 %
PJ	7	10	+ 42,9 %	1	4	+ 300,0 %
Gendarmerie	133	267	+ 100,8 %	102	168	+ 64,7 %
GIR	16	28	+ 75,0 %	12	26	+ 116,7 %
Inspection du travail	163	344	+ 111,0 %	136	263	+ 93,4 %
URSSAF	196	508	+ 159,2 %	196	425	+ 116,8 %
MSA	25	78	+ 212,0 %	21	34	+ 61,9 %
RG	9	15	+ 66,7 %	5	30	+ 500,0 %
Services vétérinaires	10	53	+ 430,0 %	17	45	+ 164,7 %
DDCCRF	19	59	+ 210,5 %	18	45	+ 150,0 %
Impôts	87	141	+ 62,1 %	60	95	+ 58,3 %
Autres services	67	206	+ 207,0 %	92	197	+ 114,1 %

Source : MIOMCT-DCPAF (OCRIEST)

Ces actions ont permis de découvrir 321 personnes en situation régulière au regard du séjour mais sans titre de travail. 491 autres ont été interpellées pour séjour irrégulier (536 pour la même période de 2007), aboutissant à l'édiction de 355 APRF et à l'éloignement effectif de 227 individus (161 en 2007).

3.6 - La contribution spéciale due à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

Instaurée par la loi n° 76-621 du 10 juillet 1976, la contribution spéciale due à l'ANAEM, visée à l'article L. 8253-1 du code du travail, est une amende administrative à la charge des entreprises qui emploient des étrangers dépourvus d'autorisation de travail.

Le tableau ci-dessous met en évidence le nombre moyen d'infractions constatées par dossier, en baisse régulière depuis 2005.

En 2007, 52 % des dossiers ne comprennent qu'une seule infraction, 24,5 % en comprennent deux et 10 % trois. Un dossier reçu en 2007 comportait à lui seul 84 infractions.

Tableau n° I3-35 : Évolution du nombre de dossiers transmis à l'ANAEM

	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	Premier semestre 2008 ⁽²⁾
Nombre de dossiers parvenus à l'ANAEM	671	779	1 010	1 164	710
Nombre d'infractions constatées (emploi d'étranger sans titre)	1 644	2 027	2 515	2 584	1 549
Nombre moyen d'infractions par dossier	2,5	2,6	2,5	2,2	2,2

(1) dont Guadeloupe (36 dossiers - 51 infractions)

(2) dont Guadeloupe (11 dossiers - 13 infractions) et Guyane (2 dossiers - 2 infractions)

Source : ANAEM

Pour autant, ce dispositif destiné à dissuader les employeurs d'engager à leur service des étrangers sans titre de travail ne produit pas pleinement tous les effets qui en étaient attendus.

En effet, bien que le nombre d'infractions constatées ait progressé de plus de 50 % en trois ans (1 644 en 2004, 2 584 en 2007), ce qui illustre une nouvelle fois l'implication accrue des services d'inspection et de contrôle dans la lutte contre l'emploi des étrangers sans titre, le nombre de dossiers parvenus à l'ANAEM reste très en deçà du nombre réel de procédures établies.

À titre d'exemple, en 2007, les services de police et de gendarmerie du département de l'Ain ont constaté 33 faits d'emploi d'étranger sans titre. L'ANAEM a reçu 7 dossiers comportant 9 infractions. Dans le même esprit, 130 faits ont été constatés dans le département des Alpes-Maritimes, aboutissant à la transmission à l'ANAEM de 45 dossiers comportant 91 infractions.

En outre, ce constat est aggravé par un taux d'apurement qui reste encore faible au regard des montants mis en recouvrement. Ainsi, celui de 2007 a atteint 31,6 % contre 20 % en 2006. Le taux des montants exigibles au titre des dossiers 2008 mis en recouvrement est à ce jour de 18,4 %.

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

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. Lorsque cette fraude est commise par un ressortissant étranger fournissant de fausses informations lors de la constitution d'un dossier de demande de délivrance ou de renouvellement d'un titre, elle peut aboutir parfois à la délivrance induite d'un document administratif authentique.

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.

4.1 - Une quantification toujours difficile

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 4001 constitue la seule base de données suffisamment précise 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'identité¹.

Pour permettre de mieux appréhender et donc de mieux lutter contre ce phénomène de fraude à l'identité, 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.

Ce dispositif a été complété par le décret n° 2007-801 du 11 mai 2007, relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers, qui fait obligation à l'employeur, dans le cadre de l'embauche d'un salarié étranger, de procéder à une vérification préalable, auprès de l'administration, de la validité du titre de séjour ou de travail présenté.

4.2 - Rappel des dispositions du plan national de lutte contre les fraudes à l'identité commises par des ressortissants étrangers

Le plan national de lutte contre les fraudes à l'identité commises par des ressortissants étrangers, adopté le 5 décembre 2006 par le CICI, s'articule autour des principales dispositions suivantes :

- création, au plan national, d'un groupe interministériel d'expertise de la lutte contre la fraude à l'identité (GIELFI). Cette entité associe les représentants des ministères de l'Immigration, de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères et de la Justice et a pour mission de faciliter l'échange d'informations et la diffusion de bonnes pratiques, de formuler toutes propositions utiles pour améliorer la connaissance statistique de la fraude et d'aider les autres administrations et organismes à se prémunir contre ce phénomène ;
- mise en place d'un réseau national, départemental et consulaire de référents pour la lutte contre la fraude à l'identité ;
- mise en œuvre, dans chaque ministère, établissement public de l'Etat, 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 destiné à l'ensemble des agents de guichet ou de contrôle concernés ;
- élaboration dans chaque ministère, établissement public de l'Etat, entreprise publique ou organisme national chargé d'une mission de service public, d'un plan triennal (2007-2009) d'équipement de matériels de détection de la fraude documentaire, dès lors que l'acuité de celle-ci le justifie.

Parmi les dispositions prises figure la constitution d'un groupe de référents, dans chaque département, placé sous l'autorité du préfet. La circulaire du 16 mars 2007 fixe les modalités de mise en place de ces groupes de référents. À ce jour, le ministère de l'Immigration a enregistré la création de 57 groupes de référents départementaux dont 2 outre-mer. Le premier séminaire annuel des référents des préfectures s'est tenu à Paris le 10 juin 2008.

1. Rapport d'information du Sénat n° 439 (2004-2005) relatif à l'identité intelligente et au respect des libertés.

Le bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité du ministère (BLTIFI), 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.

4.3. – Les résultats obtenus par les services

L'action des services en matière de lutte contre la fraude s'est intensifiée en 2007 et a été complétée, depuis le 1^{er} juillet 2007, par la vérification de la situation administrative des ressortissants étrangers souhaitant être embauchés comme salariés par les employeurs auprès des préfectures.

4.3.1 – Le bilan de l'action des services en métropole

En 2007, le nombre total des 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) est en légère hausse par rapport à 2006 (+ 1,9 %) mais reste en retrait comparativement à 2005 (8 288 en 2005, 7 617 en 2006 et 7 759 en 2007).

Dans le même temps, la part des ressortissants étrangers mis en cause est en régression régulière sur les trois années de référence.

Les résultats obtenus au cours du premier semestre 2008 montrent néanmoins une tendance à la hausse pour ces deux indicateurs.

Tableau n° I3-36 : Etat 4001 – index 81, 82 et 83

	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Total des personnes mises en cause	8 288	7 617	7 759	4 085
Étrangers mis en cause	4 870	4 424	4 454	2 350
Part des étrangers	58,8 %	58,1 %	57,4 %	57,5 %

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.

La typologie de cette fraude s'établit comme suit :

Les faux documents d'identité

Tableau n° I3-37 : Index 81

	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Personnes mises en cause	3 523	3 022	3 190	1 667
Étrangers mis en cause	2 682	2 385	2 460	1 360
Part des étrangers	76,1 %	78,9 %	77,1 %	81,6 %

Source : MIOMCT-DCPJ

Pour cet index, le nombre de personnes mises en cause augmente de 5,6 % entre 2006 et 2007 (3 022 en 2006 et 3 190 en 2007) après une baisse sensible enregistrée entre 2005 et 2006 (- 14,2 %). La part des étrangers mis en cause se maintient au-dessus de 75 % et dépasse même, pour le premier semestre 2008, 80 %.

33 départements ont un taux de ressortissants étrangers mis en cause supérieur à 80 % (36 en 2006). Les régions les plus concernées sont celles de l'Île-de-France, du Nord-Pas-de-Calais et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

- Les faux documents concernant la circulation des véhicules

Tableau n° I3-38 : Index 82

	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Personnes mises en cause	2 678	2 474	2 362	1 238
Étrangers mis en cause	1 297	1 130	1 107	582
Part des étrangers	48,4 %	45,7 %	46,9 %	47,0 %

Source : MIOMCT-DCPJ

S'agissant des faux documents relatifs à la circulation des véhicules, le nombre de personnes mises en cause est en baisse régulière depuis 2005 (- 7,6 % entre 2005 et 2006 et - 4,5 % entre 2006 et 2007). Celui des étrangers mis en cause à ce titre suit la même tendance (- 12,9 % entre 2005 et 2006 et - 2,0 % entre 2006 et 2007).

La région Île-de-France est la plus touchée dans ce domaine avec 34,2 % du total des personnes mises en cause en 2007 (31,8 % en 2006). Les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Loiret, de la Moselle, de l'Oise, du Bas-Rhin, du Rhône et de la Seine-Maritime sont également concernés par ce phénomène de fraude. Ils enregistrent, sur 2006 et 2007, un nombre de mis en cause supérieur à 40 sur ces deux années consécutives.

- Les faux concernant les autres documents administratifs

Tableau n° I3-39 : Index 83

	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Personnes mises en cause	2 087	2 121	2 207	1 180
Étrangers mis en cause	891	909	887	408
Part des étrangers	42,7 %	42,9 %	40,2 %	34,6 %

Source : MIOMCT-DCPJ

Sur les 3 années de référence, le nombre de personnes mises en cause est en hausse régulière et cette progression se confirme au cours du premier semestre 2008 (+ 1,6 % entre 2005 et 2006, + 4,1 % entre 2006 et 2007).

La part des étrangers mis en cause au titre de l'index 83 est de 40,2 % pour 2007 contre 42,9 % pour 2006 et chute à 34,6 % pour le premier semestre 2008.

Il n'y a pas de région spécifiquement concernée par ce type de fraude. Toutefois, 12 départements dont le Bas-Rhin, le Rhône, Paris et la Seine-Saint-Denis enregistrent un volume important de personnes mises en cause.

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

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 (ex-art. L. 341-6) du code du travail une vérification préalable par l'employeur, auprès de l'administration, de la situation des étrangers candidats à l'embauche.

Après une année de mise en œuvre, l'étude des données permet de mettre en exergue un taux moyen de détection de faux documents de 3,1 %. Ainsi sur 12 mois, 15 260 faux documents ont été détectés pour un nombre de saisines des préfetures par les employeurs de près de 500 000.

Tableau n° I3-40 : Vérification des titres de séjour par les employeurs

	Deuxième semestre 2007	Premier semestre 2008
Total des saisines	236 197	258 126
Nombre de faux documents détectés	9 105	6 155
Pourcentage de faux documents	3,9 %	2,4 %

Source : MIIINDS-BLTIFI

L'étude des données chiffrées par semestre laisse à penser que cette nouvelle procédure commence à produire ses effets puisque, malgré un volume de saisines en augmentation de 9,28 % entre les deux semestres, le nombre de faux documents détectés régresse de 32,4 %.

Pour autant, ce constat varie très sensiblement selon les départements et régions, tant en métropole qu'outre-mer.

En métropole, la région Île-de-France concentre la majorité des sollicitations des préfetures et des résultats obtenus. Une étude détaillée est proposée ci-dessous.

S'agissant des départements et collectivités d'outre-mer, le volume des demandes de vérification est très faible et le nombre de faux documents détectés est nul¹.

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 métropole révèle des différences notables en termes de saisines et de détection de faux.

Tableau n° I3-41

	Nombre de saisines juillet 2007/juin 2008	Nombre de faux détectés juillet 2007/juin 2008	Ratio de faux/saisine
Région Île-de-France* dont Paris	274 508 134 797	13 782 9 454	5,0 7,0
Autres départements de métropole	219 598	1 478	0,7

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

1. De juillet 2007 à mars 2008, 217 demandes de vérification ont été formulées auprès des préfetures. Aucune n'a fait l'objet d'un résultat positif.

La part des saisines des préfectures de la région Île-de-France représente 55,6 % du nombre total des saisines tandis que celle des faux titres détectés est de 90,3 %.

La préfecture de police de Paris représente à elle seule 27,3 % des saisines de métropole (49,1 % de la région Île-de-France) et 62 % des faux détectés (69 % de la région Île-de-France).

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

4.4.1 - Organisation d'une journée d'information des référents "fraudes à l'identité" des préfectures

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. Initialement programmé au cours du second semestre 2007, le 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'Etat en matière de lutte contre les fraudes à l'identité et de présenter la Délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF).

À cette occasion, l'action entreprise par la préfecture des Bouches-du-Rhône a été plus particulièrement mise en avant au titre des bonnes pratiques.

En effet, le dispositif adopté par cette préfecture en matière de lutte contre les fraudes à l'identité a permis de mobiliser localement l'ensemble des acteurs.

Dans ce département, une cellule départementale de lutte contre la fraude documentaire a été créée dès le 22 février 2007. Elle rassemble les référents de plusieurs administrations et organismes et son animation a été confiée à deux cadres de la préfecture. Trois objectifs ont été retenus :

- la sécurisation interne des procédures : cette mesure vise notamment à uniformiser les procédures entre les services de délivrance de titres de la préfecture et des sous-préfectures,
- la généralisation des formations à la détection de faux documents et la dotation systématique des services en équipements de détection,
- la mutualisation des informations entre les acteurs.

Une feuille de route comprenant 5 actions à mener en 2008/2009 a été remise aux représentants des préfectures¹. Un bilan des mesures prises par chacune des préfectures a été demandé pour la fin de l'année 2008.

4.4.2 - Actions menées en termes de formation et d'équipements par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)

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 et la direction générale de la gendarmerie nationale, font tout particulièrement référence et disposent depuis plusieurs années d'une expertise incontestable.

1. Établissement d'un diagnostic, mise en œuvre d'actions de formation et d'équipements, élaboration de "fiches-reflexes", mise en œuvre d'un dispositif d'"alerte et de diffusion", établissement d'indicateurs d'évaluation.

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.

Avec un réseau de plus de 150 personnes ressources en fraude documentaire aptes à diffuser ce savoir, la direction centrale de la police aux frontières est particulièrement impliquée dans le domaine de la formation. En 2007, elle a fait bénéficier 7 030 stagiaires d'une initiation ou d'une formation à la lutte contre la fraude documentaire (contre 3 562 seulement en 2006).

Outre les policiers, les douaniers et les gendarmes, en formation ou en recyclage, 1 320 personnels de préfectures (479) et d'organismes sociaux (639 ASSEDIC, 141 CAF, 61 CPAM) ont reçu une formation dans ce domaine.

De son côté, la direction générale de la gendarmerie nationale poursuit le plan de formation de ses effectifs. Pour ce faire, elle s'appuie sur l'ossature existant depuis 2005 des formateurs relais immigration irrégulière (FRIR - 1 071 militaires) et sur un réseau de référents départementaux formés par l'institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN).

S'agissant des FRIR, elle a décidé, avec le concours étroit de la police aux frontières, de compléter son dispositif initial par 332 militaires supplémentaires dès 2008. 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 met en place progressivement depuis 2007 un réseau de formateurs experts à la fraude documentaire (112 FEFD). Chaque FEFD sera chargé, dans son département, d'apporter son concours lors d'enquêtes et de sensibiliser les autres militaires de la gendarmerie à la détection de faux documents.

La DGGN a par ailleurs prévu, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité intérieure (LOPSI 2), l'acquisition de 100 microscopes stéréoscopiques pour les FEFD et 4 300 loupes rétro-éclairantes.

4.4.3 - Point sur l'évolution des applications SINDBAD et FADO

Conçu à partir de 1999, le "système d'information documentaire en base de données" (SINDBAD) contient les sécurités de près de 1 400 documents administratifs authentiques. Ergonomique et accessible même à des personnels dépourvus de formation, il constitue encore aujourd'hui un instrument précieux dans la détection des faux documents.

Pour autant, le bureau de la fraude documentaire (BFD) de la DCPAF, avec le concours des services d'information et de communication spécialisés du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, travaille sur une évolution de SINDBAD, le projet SINDBAD II.

Reprenant le même fonds documentaire que la version originelle, associé à une ergonomie le rendant utilisable sans formation préalable et respectant des niveaux de sécurité dans les diffusions opérées, ce nouveau système sera accessible non seulement aux services de la DCPAF, de la DGPN, de la DGGN et des douanes, mais aussi aux services préfectoraux et consulaires et aux organismes sociaux. SINDBAD II devrait être opérationnel dans les prochains mois.

Le BFD travaille parallèlement avec les autres pays européens sur l'enrichissement du logiciel FADO (False and Authentic Documents Online). Déployé depuis le début de l'année 2006 auprès des seuls services experts en fraude documentaire de chaque partenaire européen, ce logiciel permet l'échange d'informations en temps réel sur les documents authentiques, les faux et les contrefaçons. Réservé à des spécialistes, d'une ergonomie complexe, sa base contient aujourd'hui 535 documents.

CHAPITRE II

L'ASILE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les conditions de mise en œuvre de la politique de l'asile en France ont évolué de façon sensible pendant l'année 2007 et le premier semestre de 2008.

Tout d'abord, dans le cadre de la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2008 de l'administration centrale du MIIINDS (décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007), un service de l'asile, distinct de la direction de l'immigration et de la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), a été créé.

Il est directement rattaché au secrétaire général du ministère, ce qui traduit la volonté de bien distinguer la problématique de l'asile de celle de l'immigration.

Le service de l'asile est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique de la France en matière de droit d'asile. Il exerce l'ensemble des attributions relatives au droit d'asile, aux réfugiés et à la prise en charge sociale des personnes concernées, auparavant dispersées entre trois ministères : Intérieur, Affaires étrangères et Affaires sociales.

Le service de l'asile est l'unique interlocuteur des postes diplomatiques et consulaires, des préfectures et des associations pour tout ce qui concerne l'exercice du droit d'asile en France. Il assure la tutelle administrative et financière de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Il compte 47 agents (ETPT), dont 15 de catégorie A, répartis en trois départements : le département du droit d'asile et de la protection, chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation en matière de droit d'asile et du suivi de la politique européenne de l'asile ; le département de l'asile à la frontière et de l'admission au séjour, chargé de la mise en œuvre des règlements Eurodac et Dublin II et des procédures d'asile à la frontière ; le département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile, qui pilote le dispositif national d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, met en œuvre le budget opérationnel de programme (BOP) central "asile", dont le chef du service de l'asile est responsable, et gère les procédures et les crédits du FER (Fonds européen pour les réfugiés).

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 a introduit des changements importants concernant l'asile dans le CESEDA :

- Création, conformément aux prescriptions de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 26 avril 2007 *Gebremedhin c/France*, d'un recours pleinement suspensif devant les juridictions administratives contre les décisions de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile (art. L. 213-9 du CESEDA). Quatorze recours de ce type ont été formés entre l'entrée en vigueur de la loi et le 31 décembre 2007. Pour les 6 premiers mois de 2008, ce chiffre s'élève à 495. Le taux d'annulation des décisions de refus d'asile à la frontière par la juridiction administrative est de l'ordre de 7 %.
- Placement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) sous la tutelle administrative et financière du ministère chargé de l'Immigration.
- Changement du nom de la commission des recours des réfugiés qui devient la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ce qui permet, sans changer ses attributions, d'affirmer de manière claire son statut de juridiction spécialisée du droit d'asile.

Le décret n° 2008-702 du 15 juillet 2008 relatif au droit d'asile a achevé la transposition de la directive n° 2005/85/CE du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, dite directive "procédure". L'essentiel des dispositions de cette directive avait déjà été transposé par anticipation par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Le nouveau texte prévoit notamment le financement public du recours à un interprète, en cas de nécessité, lors de l'audition des demandeurs d'asile, la communication à l'intéressé du rapport établi lors de son audition en cas de rejet de la demande, la notification des décisions défavorables prises par le ministre (refus d'admission sur le territoire au titre de

l'asile) ou par l'OFPPRA (rejet de la demande d'asile) dans une langue dont il est raisonnable de penser que l'intéressé la comprend. Ce décret modifie également, en raison de la création d'un ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire chargé de l'asile, certaines dispositions relatives à l'OFPPRA, telles que la composition de son conseil d'administration ou les modalités de nomination de son directeur général.

Un accord-cadre de coopération entre la France et le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés a été signé le 4 février 2008 à Paris entre M. Bernard Kouchner et M. Antonio Guterres. Cet accord, par lequel la France entend renforcer sa coopération politique et opérationnelle avec le HCR, prévoit notamment que le HCR soumettra aux autorités françaises, dans le cadre des priorités stratégiques formulées par la France, une centaine de dossiers de réfugiés dont la réinstallation sur le territoire national est envisagée.

Enfin, il convient de signaler qu'au cours de l'année 2007 la Cour européenne des droits de l'homme a demandé, en application de l'article 39 de son règlement intérieur :

- à 43 reprises la suspension de mesures d'éloignement visant des demandeurs d'asile déboutés se trouvant en rétention. Ce chiffre s'élève à 35 pour les 6 premiers mois de 2008 ;
- dans deux cas en 2007, elle a fait de telles demandes de suspension s'agissant de décisions de refus d'asile à la frontière ; pour les 6 premiers mois de 2008, le nombre de demandes de suspension s'élève à 11.

Il s'agit d'un phénomène nouveau, de telles demandes étant peu nombreuses dans le passé (5 en 2006). Depuis l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, *Mamatkulov c/Turquie* du 4 février 2005, ces demandes ont un caractère juridiquement obligatoire. Les autorités françaises s'y sont systématiquement conformées.

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

- 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, très exactement, un triplement en sept ans.

Le retournement de tendance amorcé en 2004 avec 50 547 demandes reçues (soit - 3,2 % par rapport à 2003) 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**.

Au premier semestre 2008, 11 838 premières demandes ont été enregistrées, soit - 2,6 % par rapport au premier semestre 2007.

- 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 du premier semestre 2008, les demandes de réexamen se sont élevées à 3 190, soit une augmentation de 10,6 % par rapport au premier semestre 2007.

- Au total, la demande d'asile, hors mineurs accompagnants, a diminué de 14,1 % en 2007 (29 937 demandes) par rapport à 2006 (34 853 demandes).

- Entre 1997 et 2004, les **recours déposés devant 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 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 se poursuit en 2008 avec 10 689 recours pour les 6 premiers mois de l'année, contre 12 196 recours pour les 6 premiers mois de l'année précédente (soit - 12,4 %).

Les attributions du statut de réfugié

● **L'OFPRA** a, en 2007, pris 3 401 décisions d'attribution du statut de réfugié sur première demande, contre 2 929 en 2006, soit une augmentation de 16,1 %.

Au cours des 6 premiers mois de 2008, 2 570 décisions d'attribution sur première demande ont été prises contre 1 595 pour les 6 premiers mois de 2007, soit une augmentation de 61,1 %.

● En 2007, la CNDA a pris 27 242 décisions dont 5 415 annulations, contre 28 938 décisions dont 4 451 annulations en 2006, soit une diminution de 5,9 % du nombre de décisions et une augmentation de 21,6 % du nombre d'annulations.

Au cours du premier semestre 2008, la CNDA a pris 13 496 décisions dont 3 162 annulations contre 16 114 décisions dont 3 143 annulations au premier semestre 2007. Cette stagnation du nombre d'annulations (+ 0,6 %) alors que le nombre de décisions diminue (- 16,2 %) entraîne une hausse du taux d'annulation qui passe de 19,5 % au premier semestre 2007 à 23,4 % au premier semestre 2008.

● **Au total, le nombre de décisions d'attribution du statut de réfugié s'établit en 2007 à 8 816, et est en hausse de 19,5 % par rapport au total des attributions de statut en 2006.**

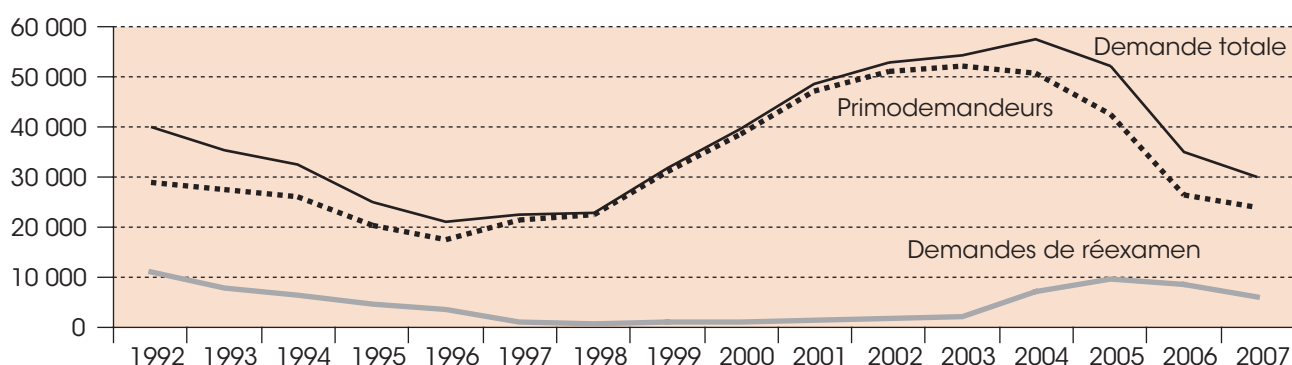
Tableau n° II-1 : L'activité de l'OFPRA et de la CNDA de 2005 à 2007

		2005	2006/2005	2006	2007/2006	2007
OFPRA	Premières demandes	42 578	- 38,3 %	26 269	- 9,4 %	23 804
	Réexamens	9 488	- 9,5 %	8 584	- 28,6 %	6 133
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	52 066	- 33,1 %	34 853	- 14,1 %	29 937
	Mineurs accompagnants	7 155	- 37,4 %	4 479	24,6 %	5 583
	Total demandes reçues	59 221	- 33,6 %	39 332	- 9,7 %	35 520
	Nombre de décisions prises (hors mineurs accompagnants)	51 272	- 25,9 %	37 986	- 22,2 %	29 536
	dont décisions d'accord	4 184	- 30,0 %	2 929	16,1 %	3 401
	Taux d'accord de l'OFPRA	8,2 %		7,8 %		11,6 %
CNDA	Recours reçus	40 342	- 24,5 %	30 477	- 25,6 %	22 676
	Nombre de décisions prises	62 622	- 53,8 %	28 938	- 5,9 %	27 242
	dont décisions d'accord	9 656	- 53,9 %	4 451	21,7 %	5 415
	Taux d'accord de la CNDA	15,4 %		15,4 %		19,9 %
Nombre de décisions accordant le statut de réfugié		13 840	- 46,7 %	7 380	19,5 %	8 816

Sources : OFPRA, CNDA

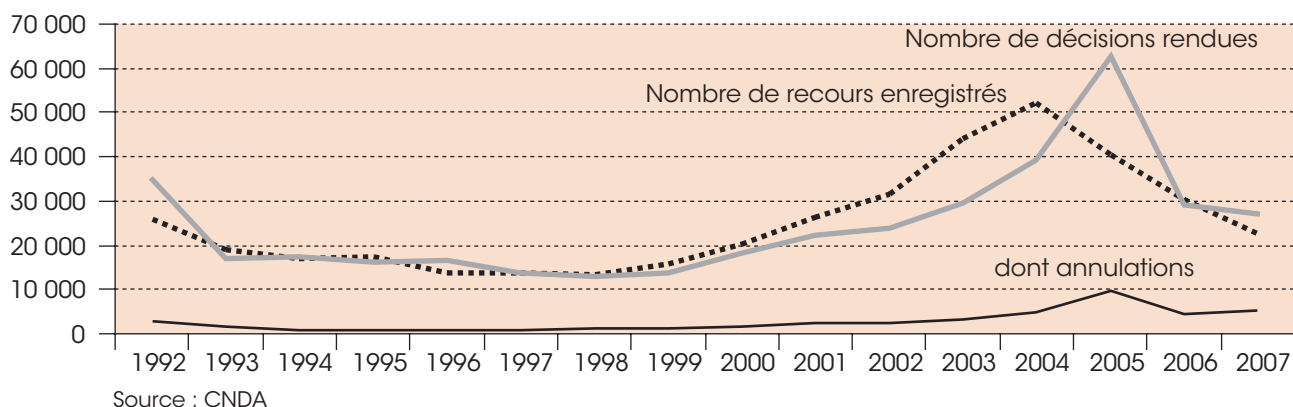
Graphiques n° II-2

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



Source : OFPRA

L'activité de la Cour nationale du droit d'asile



1 – ACTIVITÉ DE L'OFPRA ET DE LA CNDA

1.1 – Évolution de la demande d'asile

En 2007, 35 520 demandes ont été enregistrées à l'OFPRA dont 29 387 premières demandes (mineurs inclus) et 6 133 réexamens.

La demande d'asile connaît ainsi en 2007 par rapport à 2006 :

- une diminution de 9,7 % de la demande globale (premières demandes, mineurs et réexamens) ;
- une diminution de 14,1 % de la demande totale, premières demandes hors mineurs accompagnants et réexamens ;
- une augmentation de 24,6 % de la demande de mineurs accompagnants.

Cette évolution globale recouvre des réalités différenciées : la baisse des réexamens apparaît nettement plus marquée (- 28,6 % par rapport à 2006) que celle des premières demandes (- 9,4 %). Par ailleurs, l'augmentation des demandes de mineurs accompagnants traduit l'enregistrement désormais systématique par l'OFPRA des mineurs nés en France de parents demandeurs d'asile ou placés sous la protection de l'Office.

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

	Premières demandes	Réexamens	Total	Évolution %
1997	21 416	1 221	22 637	
1998	22 375	615	22 990	1,6 %
1999	30 907	948	31 855	38,6 %
2000	38 747	1 028	39 775	24,9 %
2001	47 291	1 369	48 660	22,3 %
2002	51 087	1 790	52 877	8,7 %
2003	52 204	2 225	54 429	2,9 %
2004	50 547	7 069	57 616	5,9 %
2005	42 578	9 488	52 066	- 9,6 %
2006	26 269	8 584	34 853	- 33,1 %
2007	23 804	6 133	29 937	- 14,1 %

Source : OFPRA

En 2007, la diminution globale de la demande d'asile masque une évolution contrastée des demandes d'asile par continent d'origine : les demandes en provenance d'Europe, d'Afrique et des Amériques ont diminué (respectivement - 7,5 %, - 8,7 % et - 63,2 %) alors que les demandes d'Asie ont augmenté de 10,3 % par rapport à 2006.

La Serbie est devenue le premier pays de provenance des demandeurs d'asile, avec une augmentation de 2,5 % des demandes par rapport à 2006. Il s'agit en réalité de personnes originaires du Kosovo appartenant dans leur majorité à la communauté albanaise. De plus, 6 des 10 principaux pays de provenance ont vu leurs demandes augmenter, dont en particulier : la Russie (+ 29,1 %), l'Arménie (+ 21,3 %) et le Bangladesh (+ 58,9 %).

Par ailleurs, la demande haïtienne a fortement diminué (- 67,5 % par rapport à 2006) : elle ne représente plus, en 2007, que 2,5 % des premières demandes contre 6,9 % en 2006 et 11,6 % en 2005.

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

Continent	2007	%	Rappel 2006	%	Évolution 2007/2006 %
EUROPE	9 229	38,9 %	9 976	38,0 %	- 7,5 %
dont Serbie & M. (ex-)	2 250	9,5 %	2 196	8,4 %	2,5 %
Turquie	2 039	8,6 %	2 570	9,8 %	- 20,7 %
Russie	2 001	8,4 %	1 550	5,9 %	29,1 %
Arménie	1 495	6,3 %	1 232	4,7 %	21,3 %
ASIE	5 335	22,4 %	4 838	18,4 %	10,3 %
dont Sri Lanka	1 845	7,8 %	1 993	7,6 %	- 7,4 %
Chine	1 262	5,3 %	1 200	4,6 %	5,2 %
Bangladesh	923	3,9 %	581	2,2 %	58,9 %
AFRIQUE	8 223	34,5 %	9 010	34,3 %	- 8,7 %
dont RD Congo	1 802	7,6 %	1 958	7,5 %	- 8,0 %
Algérie	865	3,6 %	998	3,8 %	- 13,3 %
Côte d'Ivoire	827	3,5 %	835	3,2 %	- 1,0 %
AMÉRIQUES	816	3,4 %	2 217	8,4 %	- 63,2 %
dont Haïti	588	2,5 %	1 808	6,9 %	- 67,5 %
Apatrides	201	0,8 %	228	0,9 %	- 11,8 %
TOTAL	23 804	99,9 %	26 269	100,0 %	- 9,4 %

Source : OFPRA

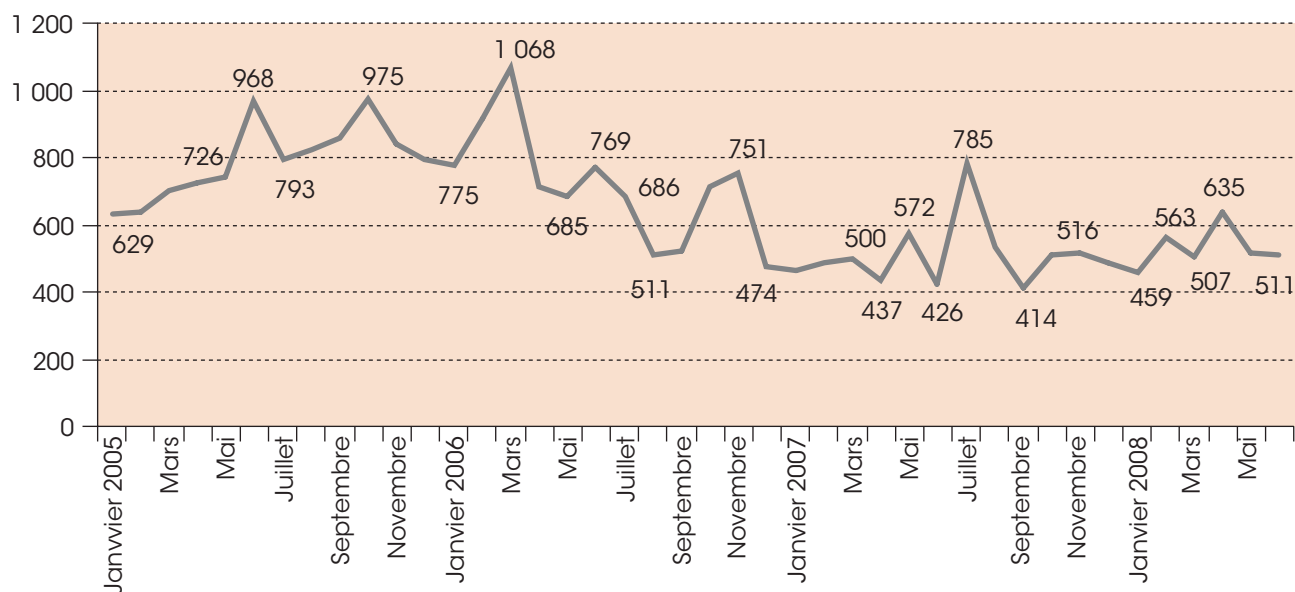
Ces évolutions n'ont pas affecté de façon fondamentale le processus de **féminisation de la demande d'asile**. Le nombre de demandeurs de sexe féminin continue à croître, dans des proportions, il est vrai, modestes : les femmes représentent 36,5 % des demandeurs d'asile en 2007, contre 35,8 % en 2006 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 (56 %).

1.2 - La mise en œuvre des réformes récentes

Les réexamens

En 2007, 6 133 demandes de réexamen ont été enregistrées contre 8 584 en 2006 (soit - 28,6 %). Parmi elles, 4 928 ont été instruites dans le cadre d'une procédure prioritaire (soit 80,4 %), un chiffre en diminution de 30,7 % par rapport à 2006.

Demandes mensuelles de réexamen depuis janvier 2005



Les principales nationalités traitées dans le cadre des réexamens sont, par ordre d'importance décroissante : le Sri Lanka (1 212), la Turquie (819), le Bangladesh (429), Haïti (403) et la Guinée Conakry (394). Si les trois premières nationalités sont en baisse par rapport à l'année précédente, les demandes de réexamen émanant de ressortissants guinéens sont en nette augmentation par rapport à 2006. Cette évolution s'explique en grande partie par le souhait des parents guinéens de soustraire leurs filles nées en France à la pratique de l'excision.

Les procédures prioritaires

Le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire s'élève, en 2007, à 8 376. Près de 3 448 de ces dossiers correspondent à des premières demandes (41,2 %) et 4 928 à des réexamens (58,8 %).

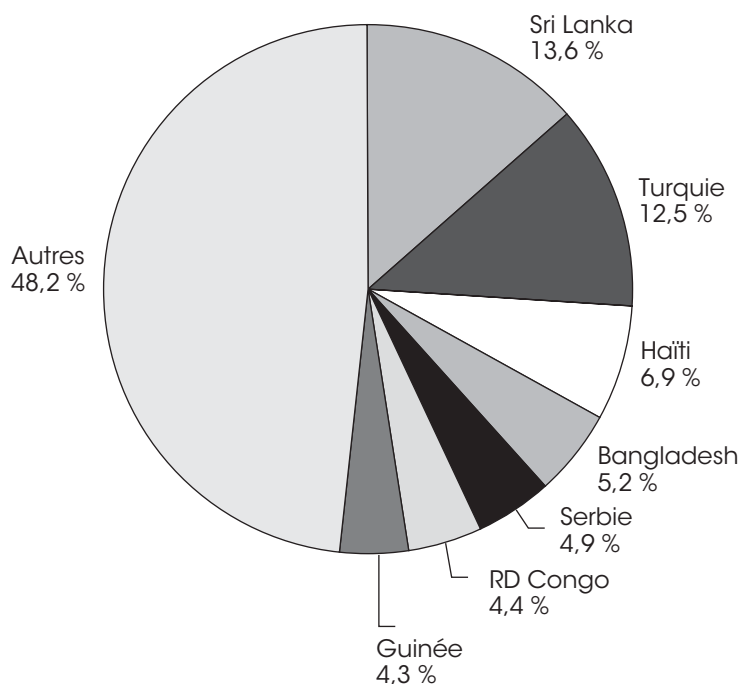
De façon générale, l'évolution du nombre de dossiers instruits selon la procédure prioritaire marque un **fléchissement** certain depuis 2005 : - 11,3 % en 2006 par rapport à 2005 et - 21,7 % en 2007 par rapport à 2006. Il faut toutefois noter que cette diminution est plus marquée pour les réexamens (- 30,7 % par rapport à 2006) que pour les premières demandes (- 4,0 %).

Les procédures prioritaires concernant les demandeurs en rétention sont en progression significative par rapport à 2006 (22,3 % des procédures prioritaires en 2007 contre 15,0 % en 2006). En 2007, 1 207 premières demandes et 657 réexamens ont été instruits dans le cadre d'une **rétention**. Les principaux pays d'origine des premières demandes en rétention sont l'Algérie (172), Haïti (153), la Turquie (141) et la Serbie (74). Concernant les réexamens, la hiérarchie des nationalités d'origine fait apparaître la Turquie (138), Haïti (106) et le Sri Lanka (53).

60 % des procédures prioritaires appliquées à des premières demandes sont traitées par l'OFPRA dans les délais réglementaires, soit 15 jours. Le délai médian de traitement de ces dossiers est de 14 jours. Par ailleurs, 67 % des réexamens relevant de la procédure prioritaire sont instruits en moins de 5 jours. Le délai

médian correspondant est de 3 jours. Enfin, 76 % des dossiers de réexamen déposés par des personnes en rétention sont finalisés dans des délais conformes aux obligations légales de l'OFPRA. Le délai médian est de 2 jours.

Total procédures prioritaires (PP et PPR) 2007 selon les principales nationalités



PP : Premières demandes en procédure prioritaire

PPR : Réexamens en procédure prioritaire

Source : OFPRA

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 12 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 Etats : l'Albanie, l'ARYM (Macédoine), Madagascar, le Niger et la Tanzanie.

Par un arrêt du 13 février 2008 *Association forum réfugiés*, le Conseil d'Etat 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'Etat a, en revanche, confirmé l'inscription sur cette liste des autres pays concernés.

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

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'Etat du 13 février 2008

Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Géorgie, Ghana, Inde, Mali, île Maurice, Mongolie, Sénégal, Ukraine, Macédoine, Madagascar, Tanzanie

Depuis l'adoption de ces mesures, la demande en provenance des POS a substantiellement diminué : en 2007, 1 519 demandes (réexamens compris) provenaient de ces pays contre 1 791 en 2006 et 5 206 en 2005. Ainsi, alors qu'en 2006 la demande en provenance de ces pays représentait 6 % de la demande globale, cette part atteint 5 % en 2007.

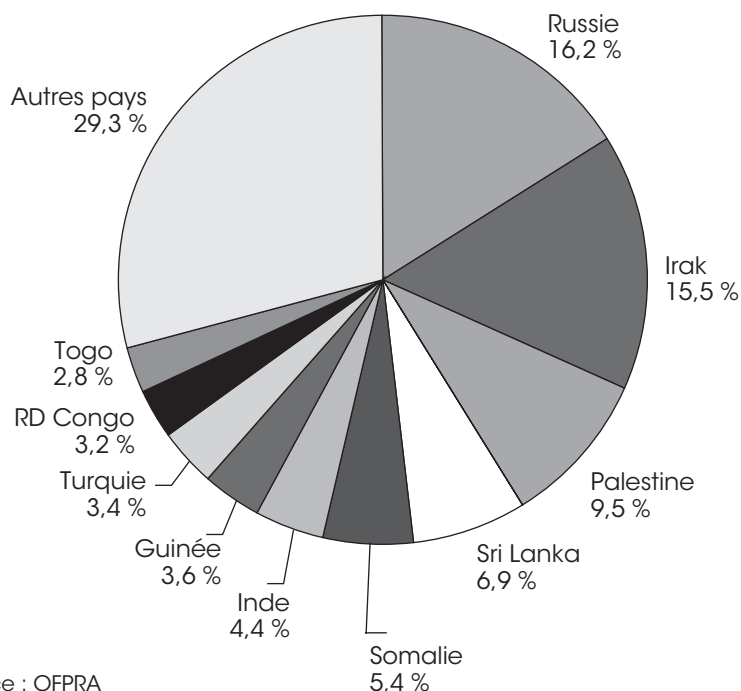
Pour l'année 2007, la part des POS dans le total des premières demandes est de 4,5 % et celle des POS dans le total des réexamens est de 6,4 %. La diminution des premières demandes est différenciée selon les nationalités. Si l'Inde (- 46,1 % par rapport à 2006), la Bosnie-Herzégovine (- 41,4 %), la Géorgie (- 32,6 %), le Ghana (- 57,5 %) et l'Ukraine (- 30,1 %) ont enregistré une baisse des premières demandes, le Mali (+ 141,0 %), la Mongolie (+ 80,9 %) et l'Albanie (+ 50,9 %) ont connu une nette progression de leurs premières demandes.

Le taux de placement en procédure prioritaire des demandes en provenance des POS a augmenté, passant de 83,6 % en 2006 à 85,2 % en 2007. Ce taux est de 85,0 % pour les premières demandes et de 88,5 % pour les réexamens. Le taux de convocation appliqué aux ressortissants des Etats concernés s'est sensiblement accru, passant de 34,6 % en 2006 à 71,4 % en 2007 : le principe de l'examen individuel reste donc garanti.

Le **taux d'admission** est également en hausse : il atteint 19,9 % en 2007 alors qu'il était de 5,3 % en 2006. Cette évolution est particulièrement sensible pour les demandeurs d'asile maliens et dans une moindre mesure pour les demandeurs sénégalais et malgaches.

L'asile à la frontière

Principaux pays de provenance des demandeurs d'asile à la frontière en 2007



Responsable du traitement de la demande d'asile à la frontière depuis le décret du 21 juillet 2004, l'Office a délivré **3 598 avis** en 2007, un chiffre en augmentation de 40,8 % par rapport à 2006 (2 556 avis).

L'augmentation de la demande d'asile à la frontière constatée en 2006 s'est poursuivie en 2007 avec une progression significative de 75 % par rapport à l'année précédente. La demande s'est particulièrement accrue à partir de septembre 2007, l'Office ayant délivré 461 avis pour le seul mois de décembre. Même si la demande d'asile à la frontière n'a pas retrouvé son niveau de l'année 2003, cette évolution constatée depuis maintenant 2 ans demeure préoccupante.

Plus de 97 % des demandes ont été présentées à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle. Les demandes présentées à l'aéroport d'Orly ne constituent que 2 % du total et celles des ports et aéroports de province (Marseille, Le Havre, Lyon, Toulouse) restent marginales.

La différence entre le nombre de demandes d'asile (4 773) et le nombre d'avis rendus par l'Office (3 598) 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. En effet, lorsque la demande d'asile 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. Ce constat a été flagrant lors du dernier trimestre 2007 où l'arrivée massive de ressortissants russes d'origine tchétchène et la saturation de la zone d'attente ont incité le juge des libertés et de la détention à autoriser systématiquement l'entrée sur le territoire de ces demandeurs d'asile.

Les ressortissants de pays africains (hors Afrique du Nord) ne sont plus majoritaires en 2007. Ils représentent désormais 30,3 % des avis rendus à la frontière (contre 34,2 % en 2006 et 40,5 % en 2005). Avec 139 avis, la demande émanant de ressortissants de la Somalie se révèle prépondérante au sein de la demande africaine et se situe à la cinquième place des demandes d'asile à la frontière.

Les demandeurs originaires d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient sont en 2007 les plus nombreux. Leurs demandes ont augmenté de manière très significative et ils représentent désormais 31,9 % de l'ensemble des demandes d'asile à la frontière. Les demandes "palestinienne" et surtout irakienne ont sensiblement augmenté et occupent les troisième et deuxième places des demandes d'asile à la frontière (avec respectivement 324 et 513 avis rendus).

Les demandes émanant de ressortissants de pays d'Asie (hors Moyen-Orient) ont augmenté en 2007 : 526 contre 366 en 2006 et 423 en 2005. Leur part au sein de la demande globale (à la frontière) est passée de 14,3 % en 2006 à 16,8 % en 2007. La demande sri lankaise domine le flux d'origine asiatique avec 240 avis rendus et occupe la quatrième place dans le "classement" des nationalités les plus représentées.

La demande émanant de ressortissants des pays d'Amérique et des Caraïbes ne représente plus que 4,8 % de la demande globale (contre 17,6 % en 2006), avec 151 avis rendus. Cette diminution s'explique par la chute des demandes colombiennes, lesquelles s'élèvent, en 2007, à 44 avis rendus contre 370 en 2006.

La part de la demande européenne (Turquie comprise) dans la demande globale progresse encore en 2007 et atteint un taux de 15,9 %, avec 500 demandes contre 227 en 2006. **La demande russe** monte résolument en puissance puisqu'elle passe de 81 avis rendus en 2006 à 339 en 2007, **la Russie devenant ainsi le premier pays d'origine des demandes d'asile à la frontière**. Il s'agit pour l'essentiel de personnes se déclarant tchétchènes, la hausse de cette demande étant surtout perceptible au cours du dernier trimestre de 2007.

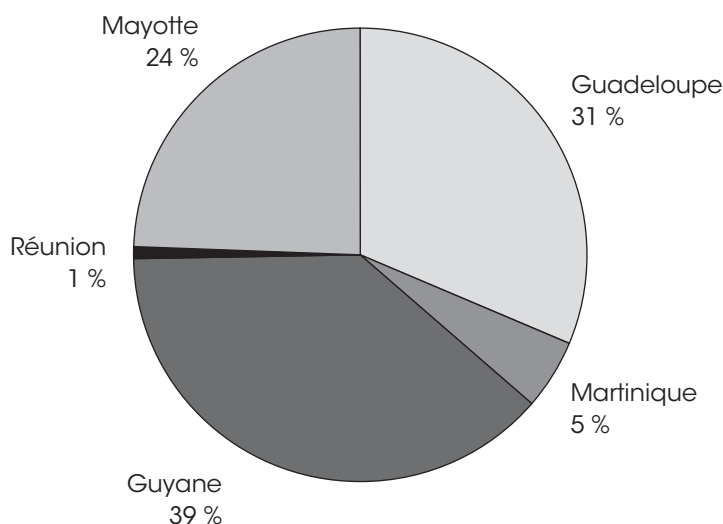
En 2007, le **taux d'avis positifs** enregistre une hausse sensible, passant de 21,8 % en 2006 à 44,6 % cette année. Le taux d'avis positifs relatifs aux mineurs isolés s'élève, pour sa part, à 27,1 %. Le maintien d'un taux d'avis positifs relativement élevé s'explique notamment par la très faible proportion de demandes manifestement infondées liées à des motivations à caractère économique. En outre, la majorité des avis positifs de 2007 concerne des personnes de plus en plus nombreuses qui sont en provenance de zones de conflit.

Conformément à ses obligations, l'Office continue à assurer un traitement diligent des demandes d'asile à la frontière. Ainsi, en 2007, 73 % des avis ont été rendus dans un délai de 48 heures et 93 % dans les 96 heures suivant le placement en zone d'attente (contre 86 % en 2006).

La **baisse de la demande d'asile dans les départements français d'Amérique** observée en 2006 s'est poursuivie en 2007 : 837 demandes (réexamens compris) ont été enregistrées à l'**antenne Basse-Terre de l'OFPPRA**, soit une diminution de 30 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution recouvre deux réalités différentes : une chute de 40 % des premières demandes mais un accroissement de 36 % des demandes de réexamen.

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

Premières demandes d'asile 2007 dans les DOM



Par ailleurs, si en 2006 la majorité des demandes d'asile enregistrées aux Antilles (demande globale) a été enregistrée en Guadeloupe, en 2007 plus de la moitié (52 %) des demandes présentées dans les Antilles sont désormais domiciliées dans le département de la Guyane. Enfin, le nombre de demandes placées en procédure prioritaire a sensiblement augmenté par rapport à 2006 : elles représentaient 29 % de l'ensemble des flux en 2006 contre 53 % en 2007. Plus de 85 % de ces procédures prioritaires sont présentées par la seule préfecture de Guadeloupe, cet accroissement est consécutif à l'augmentation du nombre de réexamens.

Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Martinique (97,6 %) et en Guadeloupe (90,8 %). En revanche, ils sont moins nombreux en Guyane (41 %) où ils partagent la demande principalement avec les Péruviens (18,6 %) et les Bissau-Guinéens (11,8 %).

Parallèlement à la baisse des flux, l'activité est en diminution : les services de l'antenne Basse-Terre ont prononcé 823 décisions en 2007. Compte tenu de la nouvelle répartition des demandes dans les trois départements, l'activité de l'antenne de l'Office en Guadeloupe a été rythmée par les missions en Guyane et accessoirement en Martinique, ce qui comporte des incidences directes sur les délais de traitement et le volume des dossiers en instance. Le taux d'admission remonte légèrement, passant de 6 % en 2006 à 7 % en 2007.

Le délai moyen de traitement des premières demandes observé en 2007 pour les 3 départements français d'Amérique est de 78 jours (79 jours en 2006). Il concerne les dossiers déposés et traités par l'antenne au cours de l'année. Toutefois, compte tenu de l'augmentation parallèle en 2007 des réexamens et des saisines en procédure prioritaire, le **délai médian portant sur l'ensemble des décisions prises reflète l'activité réelle de l'antenne : il est de 48,5 jours calendaires en 2007.**

Après une diminution entre 2005 et 2006, la demande d'asile à **Mayotte** a connu une forte augmentation en 2007 : 241 demandes (réexamens compris) contre 127 en 2006. La majorité des demandeurs est répartie entre 3 nationalités principales : les Rwandais (53 %), les Congolais RDC (22 %) et les Comoriens (19 %). Au cours de l'année 2007, l'Office a pris 179 décisions avec un taux d'admission particulièrement élevé de 39,7 % qui s'explique par l'origine géographique des demandeurs, victimes de conflits interethniques (la région des Grands Lacs et notamment les deux Kivus).

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 2006, **le stock semble se stabiliser en 2007 avec 8 248 dossiers au 31 décembre 2007** (8 411 au 31 décembre 2006). 62,6 % des dossiers concernés possèdent une ancienneté supérieure à 2 mois contre 58,7 % en 2006. Les **dossiers de plus d'un an** ne représentent plus fin 2007 que 2,7 % du stock. Enfin, il convient de souligner que la quasi-totalité du stock est constituée de premières demandes, le nombre de dossiers de réexamen en instance apparaissant très marginal.

Le délai moyen de traitement de la demande d'asile est passé à 105,2 jours en 2007 (toutes décisions confondues) contre 110 jours en 2006. 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 2007 en moins de 78 jours.** Par ailleurs, 55,5 % des dossiers résolus en 2007 avaient moins de 3 mois d'ancienneté.

Les dossiers incomplets et tardifs

En 2007, près de 800 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 (477 dossiers) représentent 1,5 % des demandes reçues par l'OFPRA contre 1,7 % en 2006 et 3,3 % en 2005. Parallèlement, 41 % des demandeurs qui ont fait parvenir un dossier incomplet à l'Office n'ont pas donné suite à la demande de complément qui leur a été adressée.

Les attributions du statut de réfugié

L'Office a admis sous sa protection 3 401 demandeurs en 2007, soit un taux d'accord moyen en première instance de 11,6 % contre 7,8 % en 2006. Ce taux moyen de reconnaissance s'élève à 13,1 % pour les premières demandes et à 5,3 % pour les réexamens.

Le taux global d'admission (OFPRA/CNDA) passe de 19,5 % en 2006 à 29,9 % en 2007. Le nombre total d'admissions au titre de la protection subsidiaire qui était de 554 en 2006 s'élève à 706 en 2007, ces décisions représentant 8 % de l'ensemble des décisions positives. Au total, **8 816 demandeurs d'asile ont été placés sous la protection de l'OFPRA en 2007 contre 7 380 en 2006.**

Les personnes placées sous la protection de l'OFPRA

Le nombre de personnes placées sous protection est estimé, au 31 décembre 2007, à 130 926 dont 129 090 personnes bénéficiant du statut de réfugié et 1 836 bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Tableau n° II-5 : Nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA (estimations)

Continent d'origine	31 décembre 2007	%	31 décembre 2006	%	Évolution 2007/2006 %
Asie	54 616	41,8 %	52 808	42,5 %	3,4 %
Europe	37 178	28,4 %	35 442	28,5 %	4,9 %
Afrique	34 215	26,1 %	31 621	25,4 %	8,2 %
Amériques	3 969	3,0 %	3 625	2,9 %	9,5 %
Apatrides & indéterminés	948	0,7 %	904	0,7 %	4,9 %
Total	130 926	99,9 %	124 400	100,0 %	5,2 %

Source : OFPRA

Les continents les plus représentés sont, dans l'ordre décroissant, l'Asie (41,7 %), l'Europe (28,4 %), l'Afrique (26,1 %) et le continent américain (3,0 %). Parmi les nationalités dominantes, on notera le Sri Lanka (16 605), le Cambodge (13 370), la Turquie (10 276), la RDC ex-Zaïre (9 329), le Vietnam (8 668) et le Laos (7 550).

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 (18 911 en Seine-Saint-Denis et 15 029 à Paris). Pour les autres régions, seul le département du Rhône atteint un niveau comparable (5 739).

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

Le dispositif d'accueil des demandeurs d'asile a été profondément rénové à compter de l'année 2006 ; il repose désormais à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et, à titre subsidiaire, sur le versement d'une allocation financière, l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'asile.

En effet, depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 relatif à l'ATA, une offre de prise en charge en CADA est présentée à tout demandeur d'asile admis au séjour (article L. 5423-9 du code du travail). En cas de refus, l'intéressé perd non seulement la possibilité d'être hébergé en CADA mais aussi tout droit à l'ATA. Les demandeurs d'asile sont ainsi incités à accepter une prise en charge en CADA, qui leur permet de bénéficier d'un accompagnement spécifique adapté.

Le suivi social des demandeurs d'asile varie selon leur situation au regard du séjour et selon qu'ils expriment ou non un besoin d'assistance de la part de l'Etat :

- les demandeurs d'asile admis au séjour et ayant accepté l'offre d'hébergement sont pris en charge en CADA ; leur suivi social est assuré par les plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile pendant la période séparant leur acceptation de l'offre de prise en charge de l'invitation qui leur est faite de se présenter à un gestionnaire de CADA ; dans l'attente de leur admission, ils peuvent également bénéficier de l'ATA, ainsi que d'un hébergement d'urgence ;
- les demandeurs d'asile qui ne sont pas admis au séjour en application de l'article L. 741-2 du CESEDA peuvent être accompagnés sur le plan social et administratif par les plates-formes d'accueil et être hébergés dans le dispositif d'urgence spécialisé pour demandeurs d'asile.

Les plates-formes d'accueil permettent l'effectivité de l'accès aux droits prévus par la directive du Conseil n° 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, s'agissant notamment de l'accompagnement social des demandeurs d'asile qui n'ont accès ni aux CADA ni à l'ATA parce qu'ils sont placés en procédure prioritaire ou sous convocation Dublin.

Une réforme des modalités d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile a été mise en œuvre au début de l'année 2008. Elle s'est traduite par la fermeture des plates-formes se trouvant dans des départements accueillant un faible flux de demandeurs d'asile (portant ainsi leur nombre de 49 à 37), mais aussi par le développement de l'activité de l'ANAEM, dans le domaine de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile.

S'inscrivant dans un ensemble de réformes qui visent à un renforcement du pilotage du dispositif national d'accueil, la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a par ailleurs réformé le statut des CADA en leur donnant un statut propre alors qu'ils étaient jusque-là des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) spécifiques. L'article L. 348-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

précise la mission spécifique des CADA : l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en possession de l'un des documents de séjour mentionnés à l'article L. 742-1 du CESEDA, pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile.

Le décret d'application n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux CADA fixe les conditions de fonctionnement et de financement des CADA et encadre les conditions dans lesquelles les réfugiés et déboutés peuvent se maintenir en CADA après la notification de la décision définitive sur leur demande d'asile (3 mois renouvelables une fois pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, un mois pour les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive défavorable). Le décret du 31 août 2007 relatif aux conventions conclues entre l'Etat et les CADA met en place un modèle de convention type définissant les conditions de mise en œuvre de leurs missions par ces centres.

Cette réforme d'ampleur a été 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 et l'arrêté du 31 mars 2008 portant application de l'article R. 348-4 du CASF. Enfin, 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 d'hébergement) annexés à ces textes ont été totalement rénovés, pour fournir aux CADA les outils d'une gestion plus rigoureuse de leurs activités.

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

Enfin, dans la perspective de la généralisation de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, la poursuite de la rationalisation de l'organisation du premier accueil est indispensable, afin que, dès 2010, chaque région dispose d'une plate-forme d'accueil unique, à l'exception des régions accueillant des flux importants de demandeurs d'asile (Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Midi-Pyrénées, Alsace), qui pourront conserver des plates-formes départementales ou interdépartementales.

2.1 - Le renforcement des capacités d'accueil

Le nombre de places en CADA a augmenté de 5 000 en trois ans, passant de 15 470 fin 2004 à 20 410 places fin 2007, le total des capacités étant de 20 689 places 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*).

Tableau n° II-6

	2004	2005	2006	2008
CADA *				
Capacité	15 470	17 470	19 410	20 410
Nombre de centres	222	245	268	274
Centres de transit et premier accueil				
Capacité	186	186	246	246
Nombre de centres	2	2	2	2
CAOMIDA **	33	33	33	33
Total capacité	15 689	17 689	19 689	20 689

*Centres d'accueil pour demandeurs d'asile

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

Source : Service de l'asile, MIINDS

Les objectifs fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui retenait l'objectif de 20 000 places de CADA à la fin 2007, ont par conséquent été atteints et même dépassés. Un effort particulier a été consenti pour adapter le parc à l'accueil des demandeurs d'asile isolés, de plus en plus nombreux, alors que ce parc a initialement été conçu pour accueillir majoritairement des familles. Le nombre de places n'a pas augmenté au cours de l'année 2008 mais la perspective de nouvelles créations de places à l'horizon 2010 n'est pas écartée.

Le dispositif national d'accueil dispose ainsi en 2008 de 20 689 places financées en année pleine à hauteur de 192 M€.

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

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2008
ALSACE	573	1 159
Bas-Rhin	320	605
Haut-Rhin	253	554
AQUITAINE	554	696
Dordogne	70	89
Gironde	239	317
Landes	60	60
Lot-et-Garonne	55	70
Pyrénées-Atlantiques	130	160
AUVERGNE	272	372
Allier	60	70
Cantal	40	50
Haute-Loire	122	122
Puy-de-Dôme	50	130
BASSE-NORMANDIE	394	501
Calvados	232	337
Manche	90	92
Orne	72	72
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	1251
Cher	138	170
Eure-et-Loir	95	110
Indre	50	79
Indre-et-Loire	140	239
Loir-et-Cher	60	180

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2008
Loiret	275	473
CHAMPAGNE-ARDENNE	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
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

Région ou département	Capacité en CADA au 31 décembre 2003	Total fin 2008
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
PICARDIE	426	901
Aisne	50	97
Oise	197	501
Somme	179	303
POITOU-CHARENTES	261	440
Charente	56	80
Charente-Maritime	80	125
Deux-Sèvres	60	100
Vienne	65	35
PACA	726	1 364
Alpes-de-Haute-Provence	50	100
Hautes-Alpes		50
Alpes-Maritimes	220	346
Bouches-du-Rhône	366	758
Var	50	60
Vaucluse	40	50
RHÔNE-ALPES	1 243	2 404
Ain	195	237
Ardèche	40	65
Drôme	60	205
Isère	141	529
Loire	190	300
Rhône	440	740
Savoie	60	116
Haute-Savoie	117	212
Antilles-Guyane		
Guadeloupe		
Martinique		
Guyane		
Réunion		
Total	12 470	20 410

2.2 - 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. Cette action a d'ores et déjà permis d'obtenir des avancées significatives. Ainsi, les mesures de pilotage et de suivi adoptées permettent aujourd'hui de prendre en charge en CADA une part plus importante des demandeurs d'asile.

Ces efforts ont permis de réduire de façon sensible depuis 2006 le taux de présence des déboutés et des réfugiés en CADA qui est passé de 25 % au 31 décembre 2006 à 11 % au 31 décembre 2007. Le taux de personnes en présence indue (réfugiés et déboutés qui se maintiennent dans les centres au-delà du délai réglementaire) en CADA s'établit à 9 % au 30 juin 2008 contre 11 % au 31 décembre 2007.

Le taux d'occupation des places se maintient également à un niveau élevé, supérieur à 96 %, au 30 juin 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 du fait de l'allongement des délais d'instruction des recours formés contre les décisions de rejet de l'OFPRA. On constate une légère baisse du nombre d'admissions en 2007, qui semble se confirmer en 2008, notamment du fait de la dégradation du taux de rotation.

Enfin, le système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, mis en place par l'ANAEM conformément aux dispositions de l'article L. 348-3 du CASF, permet de faciliter le suivi des demandeurs d'asile hébergés en CADA et d'affiner le pilotage du dispositif national d'accueil. Son déploiement sur l'ensemble du territoire s'est achevé au cours du premier semestre de l'année 2008.

Tableau n° II-8 : Structure de la population hébergée en CADA au 30 juin 2008

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	1 136	931	100	105	1,1 %	5,1 %	6,6 %
Aquitaine	696	687	553	77	57	2,3 %	4,8 %	7,1 %
Auvergne	372	352	281	33	38	0,6 %	6,3 %	6,9 %
Bourgogne	921	942	776	96	81	1,1 %	5,5 %	6,6 %
Bretagne	863	856	680	130	46	1,8 %	3,4 %	5,2 %
Centre	1 251	1 230	1 076	140	85	1,0 %	4,1 %	5,1 %
Champagne	689	651	497	56	98	1,5 %	10,1 %	11,6 %
Franche-Comté	540	535	401	67	67	2,8 %	9,9 %	12,7 %
Île-de-France	3 304	2 986	2 343	524	119	6,3 %	2,4 %	8,7 %
Languedoc	551	535	421	72	42	5,4 %	6,9 %	12,3 %
Limousin	199	202	179	23	0	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lorraine	930	902	736	112	54	1,8 %	3,8 %	5,6 %
Midi	810	765	633	67	65	0,0 %	5,0 %	5,0 %
Nord-Pas-de-Calais	452	411	337	64	10	5,4 %	1,2 %	6,6 %
Basse-Normandie	501	501	533	46	50	1,0 %	7,2 %	8,2 %

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
Haute-Normandie	940	870	533	94	243	3,6 %	20,1 %	23,7 %
Pays de la Loire	1 123	1 061	792	202	67	3,3 %	3,6 %	6,9 %
Picardie	901	874	579	120	175	5,5 %	18,1 %	23,6 %
Poitou-Charentes	440	439	331	86	22	1,1 %	3,4 %	4,5 %
PACA	1 364	1 291	921	206	164	5,9 %	10,2 %	16,1 %
Rhône-Alpes	2 404	2 320	1 959	188	173	1,6 %	2,8 %	4,4 %
Total	20 410	19 546	15 282	2 503	1 761	3,0 %	6,0 %	9,0 %

(a) Les réfugiés statutaires ou bénéficiaires de la protection subsidiaire en **présence indue** sont les personnes qui ont obtenu le statut depuis plus de 6 mois. Cette donnée n'est disponible que depuis le 30 septembre 2007.

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

Source : ANAEM

2.3 - 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 première fois en 2007. Dans ce cadre, 22 projets ont été sélectionnés : développées à partir du deuxième semestre 2007, 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. Si les bilans définitifs de ces actions ne sont pas encore disponibles, les premières remontées relatives aux dispositifs mis en place sont encourageantes. 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 RELOREF (Rechercher un logement pour les réfugiés) ou Clefs de France, conduits par l'association France terre d'asile (FTDA), sont subventionnés par l'Etat et reçoivent des cofinancements du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

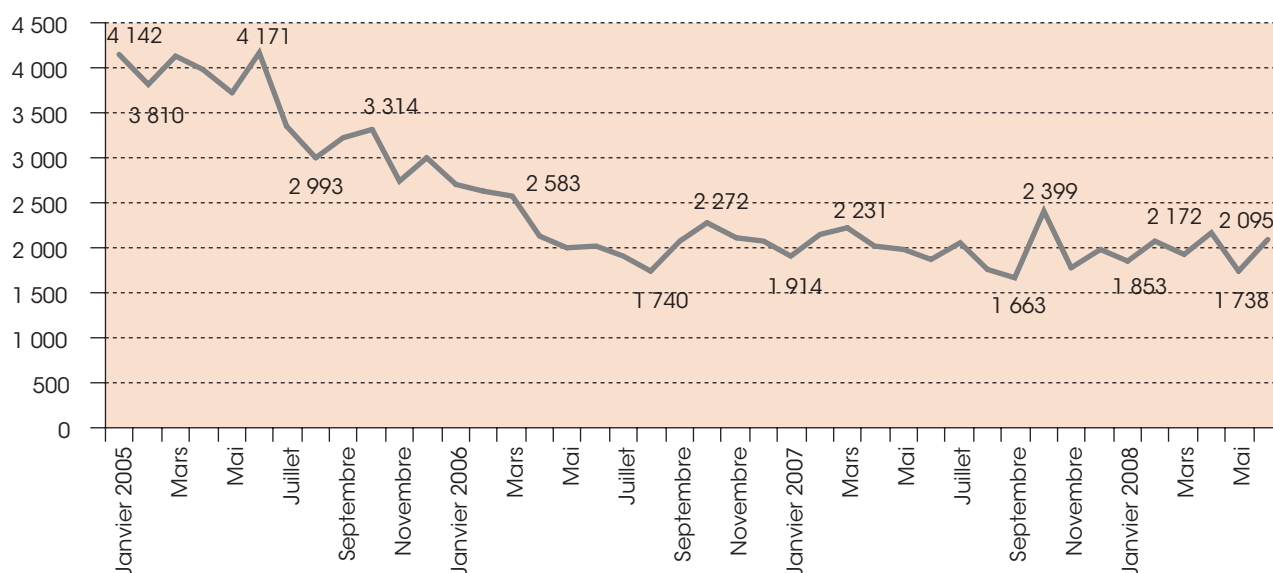
Enfin, l'article 30 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile a inséré un article L. 711-2 dans le CESEDA, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Pour développer et prolonger la mission d'accompagnement prévue par l'ANAEM dans le cadre de la signature du CAI, le MIINDS 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.

3 – LES PERSPECTIVES DE L'ANNÉE 2008

- **L'évolution des premiers mois de l'année 2008 révèle une reprise des flux de demande d'asile.** Toutefois si la demande globale (réexamens et mineurs inclus) a progressé de + 5,8 % à l'issue du premier semestre par rapport à la même période de 2007, on observe une légère diminution des premières demandes hors mineurs accompagnants (- 2,6 %), alors que les réexamens et les demandes de mineurs accompagnants sont en hausse de respectivement + 10,6 % et + 39,2 %.
- **Cette situation, confirmée par celle de la demande globale appréhendée par périodes glissantes de 12 mois, devrait conduire, sauf imprévu, à une demande 2008 de l'ordre de 36 000 personnes (réexamens et mineurs accompagnants inclus), soit une demande légèrement supérieure à celle de 2007 (35 520).**

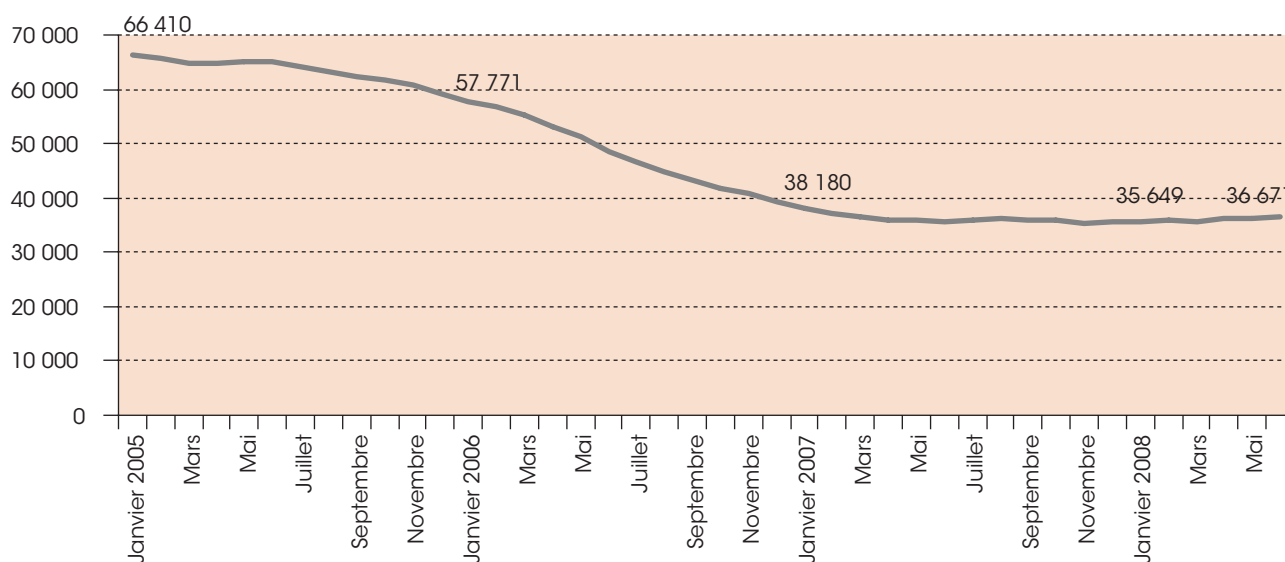
Graphique n° II-9

Premières demandes d'asile mensuelles depuis janvier 2005



Graphique n° II-9 bis

Demande d'asile globale (réexamens et mineurs inclus) cumulée sur 12 mois



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 (CAI).

1 – LA POLITIQUE D'INTÉGRATION

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

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

1.1 – La création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire

L'année 2007 a été marquée par la création du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, spécifiquement chargé de l'Intégration et qui compte en son sein une nouvelle direction d'administration centrale dédiée à ce sujet, la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC), mise en place en janvier 2008. Cette nouvelle organisation administrative, qui s'est traduite par la suppression de la direction de la population et des migrations (DPM), doit contribuer au renforcement de l'action publique en la matière.

L'année 2008 a été marquée par l'organisation, les 3 et 4 novembre 2008, à Vichy, dans le cadre de la présidence française de l'UE, de la troisième conférence européenne des ministres chargés de l'Intégration. Les travaux menés à cette occasion et les conclusions de cette conférence enrichiront et renouvelleront la connaissance et la réflexion sur le sujet.

Les conclusions de la troisième conférence européenne des ministres chargés de l'Intégration

Cette conférence s'est inscrite dans le prolongement des conférences de Groningue et de Potsdam et s'est appuyée également sur les réflexions conduites par la Commission européenne avec l'appui du réseau des points de contact nationaux sur l'intégration, constitué par des experts désignés par chacun des Etats membres. Les travaux menés à Vichy se sont également adossés au Pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté au Conseil JAI des 15 et 16 octobre 2008, qui contient des engagements importants en matière d'intégration.

Dans un domaine qui relève de la compétence de chaque Etat, la France ambitionne en effet de faire converger davantage les concepts et les pratiques au sein de l'UE, autour de thèmes qu'elle juge prioritaires : la promotion des valeurs de l'UE, le parcours d'intégration, l'accès à l'emploi et la diversité dans l'emploi, l'intégration des femmes et l'éducation des enfants, le dialogue interculturel et la gouvernance des politiques d'intégration.

La conférence visait d'abord à faire le point sur les travaux engagés depuis Potsdam par la Commission européenne et par l'Allemagne qui a présenté les résultats des travaux entrepris sur le dialogue interculturel. Deux thèmes ont été abordés de façon plus approfondie : la connaissance de la langue et des valeurs de la société d'accueil et l'accès à l'emploi et la promotion de la diversité. La conférence a fait une large place aux échanges entre ministres chargés de l'Intégration au sein de l'UE.

À la fin de la conférence les ministres ont approuvé la déclaration préparée par la présidence française ; elle sera transformée en conclusions présentées au Conseil JAI des 27 et 28 novembre 2008.

Leurs résultats permettent d'envisager la tenue début 2009 d'un comité interministériel à l'Intégration (CII). Celui-ci devra également prendre en compte, sur le plan des moyens mis en œuvre et des acteurs impliqués, les décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) tant sur le partage des missions entre les opérateurs de l'Etat que sur l'organisation territoriale de ses services.

1.2 - Le pilotage de la politique d'intégration

1.2.1 - La création d'une direction dédiée à l'intégration au sein du MIINDS

Au sein du MIINDS, la 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 Codéveloppement). Elle a exercé en 2008, conjointement avec les autres ministères concernés, la tutelle sur l'ANAEM, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances 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 et le suivi des mesures liées à l'intégration. L'action de la direction comporte une dimension interministérielle forte (éducation, formation, emploi, politique de la ville, culture...).

1.2.2 - 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'Etat, collectivités territoriales, organismes de droit public ou privé (caisses de Sécurité sociale, associations, etc.).

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

Élaborés sous la responsabilité des préfets de région, avec le concours des partenaires concernés, les PRIPI identifient les besoins des populations, recensent les moyens existants, définissent des objectifs et des priorités et arrêtent un programme d'actions. Santé, scolarisation des enfants, accompagnement vers l'emploi, formation professionnelle, accès au logement constituent les axes prioritaires les plus fréquents 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 CII puis, depuis mai 2007, du ministère chargé de l'Intégration. Instruments de pilotage global, les PRIPI prennent aussi en compte les politiques, étroitement liées à l'intégration, de l'accueil 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 (ACSE). Ils associent, chaque fois qu'elles le souhaitent, les collectivités locales.

À l'été 2007, 21 régions métropolitaines avaient établi leur PRIPI.

Une évaluation des PRIPI a été réalisée en 2007 ; cette évaluation, confiée à un organisme externe au ministère, le CREDOC, 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 et partenariale.

L'hétérogénéité constatée dans la programmation révèle une forte adaptation des directives nationales aux réalités régionales.

- Concernant la gouvernance : le soutien ou pilotage du préfet de région est déterminant pour le rayonnement du PRIPI, la mobilisation des acteurs et l'effectivité du travail interministériel. L'investissement variable d'une région à l'autre des services de l'Etat et des opérateurs (ACSE, 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 confortée. Selon le CREDOC, 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 devraient être renforcés. Le diagnostic devrait être conçu comme un processus en continu. L'évaluation devrait être envisagée dès la phase de conception avec des moyens budgétaires spécifiques. La programmation devrait être consignée dans un document-cadre, servant de référence pour les services déconcentrés de l'Etat, notamment pour l'Éducation nationale et les DRTEFP ainsi que pour les partenaires locaux.

À partir des conclusions de cette évaluation, la DAIC va proposer, d'ici à fin 2008, des adaptations en vue d'une programmation territoriale plus opérationnelle des actions prioritaires pour la politique d'accueil et d'intégration. Il est prévu d'assurer une meilleure liaison entre les PRIPI et les PDA qui seront transformés en documents à caractère strictement opérationnel et dénommés "plans départementaux d'intégration". Ces évolutions techniques s'inscriront dans le cadre des réorganisations liées aux décisions de l'Etat en matière de révision générale des politiques publiques (RGPP) en ce qui concerne tant l'organisation de l'Etat au plan territorial que le partage des missions entre les opérateurs nationaux que sont l'ANAEM et l'ACSE. Elles seront présentées pour validation au CII.

1.2.3 - L'implication des collectivités territoriales : les "Assises nationales de l'intégration"

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

La première édition de ces "Assises" a été organisée à Paris le 13 décembre 2007 sur le thème "Quelles dynamiques locales pour l'intégration?". Plus de 200 acteurs locaux de l'accueil et de l'intégration (élus, agents des collectivités locales, des services locaux de l'Etat et de ses établissements publics, représentants d'associations, etc.) y ont abordé de manière pratique des questions très concrètes :

- Comment réussir l'installation en France des nouveaux migrants ?
- Comment faciliter l'intégration sociale des nouveaux migrants, et notamment des femmes ?

- Comment assurer la réussite éducative des enfants d'immigrés et leur insertion dans l'économie française ?
- Comment faciliter l'insertion professionnelle des migrants ?

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

Cette journée nationale a été précédée de deux rencontres régionales de l'intégration organisées en Alsace (le 24 octobre 2007) et en Pays de la Loire (le 19 novembre 2007) ; ces deux journées en région ont chacune rassemblé 250 participants (réseaux associatifs, collectivités territoriales, services de l'Etat...).

Parallèlement, un réseau sur l'Internet de professionnels des collectivités territoriales impliqués dans des dispositifs d'accueil et d'intégration a vu le jour, avec le soutien du ministère : il s'agit du "réseau pour l'intégration et la prévention des discriminations", qui constitue une banque de données des "bonnes pratiques". Mis en œuvre par l'association IDEAL, spécialisée dans l'échange de savoir-faire entre collectivités, qui anime déjà 20 autres réseaux et rassemble plus de 500 collectivités, le dispositif est opérationnel depuis mi-2007.

1.3 - Les opérateurs dans le champ de l'intégration

La mise en œuvre des politiques d'intégration s'appuie sur deux opérateurs : l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

1.3.1 - L'ANAEM

Créée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, l'ANAEM est un établissement public administratif de l'Etat. Succédant à l'Office des migrations internationales (OMI), elle 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 occuper un emploi salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'UE ;
- à l'accueil des demandeurs d'asile ;
- au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à 3 mois ;
- à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à 3 mois des étrangers ;
- au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;
- à l'emploi des Français à l'étranger.

Elle est également chargée, 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.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, en conséquence de la création de l'ACSE (ex-FASILD) par les articles 38 et 39 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006, l'ANAEM est chargée de l'ensemble des actions liées à la mise en œuvre du CAI.

1.3.2 - L'ACSE

La loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances a créé l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

Celle-ci a repris les missions du FASILD en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations ainsi que des attributions de la délégation interministérielle à la Ville (DIV), notamment les interventions menées en direction des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, et elle exerce par ailleurs des

missions nouvelles telles que le service civil volontaire. La synergie ainsi opérée entre les moyens affectés à des missions qui visent, pour partie, les mêmes populations, devrait permettre d'augmenter les effets des politiques menées en leur faveur. En revanche, les missions du FASILD relatives à l'accueil et liées au CAI ont été transférées à l'ANAEM (voir *supra*).

La tutelle de l'Etat sur l'ACSE est exercée conjointement par le MIINDS et par le ministère du Logement et de la Ville.

L'ACSE intervient dans les domaines de la politique de la ville, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations, de la lutte contre l'illettrisme et contribue à la mise en œuvre du service civil volontaire.

1.3.3 - L'évolution des opérateurs

Le conseil de modernisation des politiques publiques a, le 4 avril 2008, constaté que les doublons existant entre l'ANAEM et l'ACSE, placée sous la double tutelle du ministre chargé de la Ville et du ministre chargé de l'Immigration, constitueraient une source de sous-performance, en particulier en matière de formation linguistique des primoarrivants. De plus, il est apparu que l'ANAEM n'était pas aujourd'hui structurée pour mettre en œuvre la politique d'immigration et d'intégration dans toutes ses dimensions. Le gouvernement a donc décidé de fonder, sur la base de l'ANAEM, un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration, autofinancé pour partie par des ressources liées à l'immigration, qui récupérera les tâches de l'ACSE tournées vers l'accueil des primoarrivants. Cet opérateur développera une politique individualisée afin de favoriser l'intégration des nouveaux immigrants et de leur famille. À cette occasion, les procédures administratives liées à l'immigration de travail et à la nature des ressources propres de l'organisme seront simplifiées. L'ACSE, pour sa part, se recentrera sur la mise en œuvre du plan espoir banlieues.

Les réflexions visant à la création de ce nouvel opérateur sur la base de l'ANAEM ont été engagées au printemps 2008 afin de pouvoir inscrire cette création dans un texte législatif au plus tard au début de 2009, concomitamment à la refonte du système de ressources propres de l'ANAEM prévue dans la loi de finances pour 2009.

Le gouvernement souhaite que ce nouvel opérateur prenne le nom d'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

L'Office français de l'immigration et de l'intégration sera chargé, sur l'ensemble du territoire, de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de leur inscription dans un parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France.

L'opérateur aura également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- 1. à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à 3 mois des étrangers ;
- 2. à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou du mariage avec un Français d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'UE ; pour préparer leur intégration, l'Office sera responsable de l'organisation de tests et, le cas échéant, de formations dès le pays d'origine ;
- 3. à l'introduction en France, au titre du travail, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'UE et des ressortissants mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 121-2 du CESEDA ; à ce titre, l'Office facilitera l'action des entreprises à l'étranger ;
- 4. à l'organisation du contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à 3 mois ;
- 5. à l'accueil et au suivi des demandeurs d'asile, notamment dans les conditions prévues par le II de l'article L. 348-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- 6. au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ainsi qu'à des actions de développement solidaire.

Dans le cadre du parcours d'intégration, l'Office sera chargé de la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des personnes de nationalité étrangère. Il reprendra les tâches que l'ACSE menait jusque-là en la matière et aura la responsabilité de toutes les formations linguistiques.

L'opérateur disposera, pour mener cette politique, du réseau de plates-formes d'accueil régionales et, en tant que de besoin, infrarégionales de l'ANAEM. L'Agence est en effet implantée dans toutes les régions métropolitaines. Une plate-forme a été créée à la Réunion fin juin 2008. Des plates-formes seront ouvertes dans les départements des Antilles et en Guyane à l'automne 2008. Étape-clé du processus d'intégration, des actions spécifiques de premier accueil y sont conduites en faveur de l'ensemble des publics migrants non européens souhaitant s'installer en France pour une longue période.

Enfin, il est attendu de la réforme des ressources propres du nouvel opérateur une simplification et une homogénéisation de ces ressources et la suppression des exonérations qui ont perdu leur pertinence.

1.4 - Les principales actions menées en faveur de l'intégration

Plusieurs domaines d'intervention ont fait l'objet en 2007 et 2008 d'une attention particulière, en raison de leur impact sur l'intégration.

1.4.1 - La création d'un Prix de l'intégration et du codéveloppement

Par arrêté du 16 juin 2008, le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire a institué un Prix de l'intégration et du codéveloppement, visant à soutenir des personnes, physiques et morales, aux parcours ou actions exemplaires en matière d'intégration, de soutien à l'intégration, sur proposition des préfets, et de développement solidaire.

Pour les domaines relevant de l'intégration, un comité de présélection, composé des représentants de la DAIC, auxquels ont été associés les représentants des établissements publics opérateurs de l'intégration (ANAEM, ACSE et Cité nationale de l'histoire de l'immigration-CNHI), a opéré une première sélection d'une quarantaine de propositions. Celles-ci ont ensuite été soumises au jury du prix, composé de M. Claude Bébéar, M. Basile Boli, M^{me} Alix de La Bretesche, M. Ahmed Dich, M. Gaston Kelman, M. Malamine Kone, M^{me} Blandine Kriegel, M. Gang Peng, M. Aziz Senni, M. Serge Vieira, le 18 juin 2008, pour opérer le choix final des lauréats. Il y a eu cinq personnes lauréates du Prix de l'intégration et cinq organismes lauréats du Prix du soutien à l'intégration.

Les lauréats ont reçu leur prix des mains du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire le 3 juillet 2008.

1.4.2 - L'éducation

Signature d'une convention cadre "pour favoriser la réussite scolaire et promouvoir l'égalité des chances pour les jeunes immigrés ou issus de l'immigration"

Le cadre de référence de la France sur la gestion de la diversité dans l'enseignement s'inscrit dans celui des valeurs de la République et notamment celles de la laïcité et de l'égalité des chances.

Pour ce faire, une convention-cadre "pour favoriser la réussite scolaire et promouvoir l'égalité des chances pour les jeunes immigrés ou issus de l'immigration" a été signée le 27 décembre 2007 entre le MIINDS, le ministère de l'Éducation nationale, la délégation interministérielle à la Ville, l'ACSE et l'ANAEM. Elle développe autour des six axes suivants un programme de travail national en direction des jeunes immigrés ou issus de l'immigration. Il s'agit de :

- mettre en commun les études et les données relatives aux parcours des jeunes;
- améliorer l'accueil et l'information des élèves nouveaux arrivants non francophones pour construire un parcours de formation générale et professionnelle;

- mieux appréhender la diversité ;
- favoriser l'apprentissage du vivre ensemble ;
- lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité des chances ;
- soutenir les parents dans l'accompagnement de la scolarité de leurs enfants et développer la prise en charge des élèves hors du temps scolaire par l'école.

Constitution d'un groupe de travail interministériel relatif à "L'éducation des 16-18 ans en France et en Europe"

Entre seize et dix-huit ans les adolescents vivent, pour les plus en difficulté, une phase critique de leur vie qui va déterminer leur avenir. Pour les jeunes issus de l'immigration ou étrangers, les situations de décrochage scolaire sont fréquentes. Un partenariat interministériel s'est mobilisé au cours de l'année 2007, pour réfléchir aux politiques publiques à mettre en œuvre pour lutter contre l'échec et la marginalisation. Sept séminaires ont ainsi été organisés, parmi lesquels deux ont plus particulièrement porté sur les phénomènes d'ethnicisation et de discrimination, et sur les élèves nouvellement arrivés en France.

La DAIC a par la suite souhaité organiser une journée professionnelle interservices qui s'est tenue le 18 juin 2008 à la CNHI, afin de faire bénéficier l'ensemble des réseaux concernés de la synthèse des travaux de ces séminaires. Il s'est agi également de faire émerger de bonnes pratiques et de préconiser de nouveaux axes de travail pour les politiques publiques, favorisant les chances de réussite scolaire et d'intégration des jeunes dans la société française.

Lancement d'une opération expérimentale, "Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration"

L'opération "Ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration" a pour objectif 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 qui ont lieu 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 à soutenir leurs enfants dans leur parcours scolaire. Cette opération est mise en œuvre à titre expérimental à compter d'octobre 2008, dans douze départements de France. Une évaluation en sera faite en juin 2009, afin d'envisager son extension à l'échelon national.

1.4.3 - La situation des femmes

Plusieurs initiatives ont été développées, en lien avec le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE), l'ACSE, 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 a été signé avec cinq autres partenaires (le 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-ACSE et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations-ANAEM). 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 primoarrivantes ; 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 renfor-

cer la coopération et le partenariat entre les différents acteurs dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) et des plans départementaux d'accueil (PDA).

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 particulièrement la prévention et la lutte contre les mariages forcés et contre les mutilations sexuelles féminines.

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".

Lutte contre les mutilations sexuelles féminines : la DAIC a renforcé son action pour prévenir et lutter contre les mutilations sexuelles féminines. La DAIC, en tant que membre du comité de pilotage national mis en place par la direction générale de la santé (DGS) a participé à l'organisation du colloque national "Pour en finir avec les mutilations sexuelles féminines", le 4 décembre 2006, ainsi qu'aux journées régionales de sensibilisation et de formation en 2007.

La décohabitation des femmes appartenant à des ménages polygames : la pratique de la polygamie, contraire aux lois et usages de la société française, engendre des difficultés pour les familles concernées et leur voisinage. Parmi les actions menées, certaines concernent la décohabitation : la DAIC soutient depuis plusieurs années le GIP-HIS (GIP habitat et intervention sociale, qui œuvre en Île-de-France dans le domaine du relogement à destination de populations fragilisées) pour le relogement des femmes décohabitantes. Environ 200 familles sont engagées dans ce processus. La direction a également conventionné l'AFAVO (Association des femmes africaines du Val-d'Oise) qui travaille également sur les dossiers de décohabitation. En 2007, un rapport sur la polygamie a été remis à l'ex-DPM commandité par la fondation Abbé-Pierre et une association de bailleurs. Celui-ci souligne que le processus de décohabitation est un travail long et complexe.

L'accès aux droits personnels et sociaux des femmes immigrées et issues de l'immigration : la DAIC a renforcé son soutien au service Info migrant, mis en place par l'association ISM-Interprétariat, qui diffuse, sur le territoire français, une information anonyme et gratuite par téléphone sur la législation des étrangers en France et ses implications dans la vie quotidienne (plus de 13 000 appels par an). Les situations impliquant des femmes étrangères ou d'origine étrangère sont les plus nombreuses (55 % en 2006).

1.4.4 - Les foyers de travailleurs migrants (FTM)

1.4.4.1 - Le plan de traitement des FTM

La mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (prorogé de 2007 à 2013 par la convention Etat-UESL du 20 décembre 2006) relève d'une politique volontariste de l'Etat 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 d'une partie du mobilier neuf qui doit souvent être adapté aux besoins spécifiques des résidents immigrés vieillissants vivant dans les FTM;
- 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 est cofinanceur, avec d'autres programmes, l'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 leur besoins, à accompagner ces résidents pendant toute la période de réhabilitation (notamment pour les opérations de déménagement), à préparer le projet social de la ou des futures résidences sociales...

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 MIINDS finance également, via l'ACSE, 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'ACSE au titre du logement en matière d'aide au logement des étrangers en foyer de travailleurs migrants était de 17,159 M€ en 2007 :

- transformation des FTM en résidences sociales : 10,736 M€;
- accompagnement de la transformation des FTM : 6,423 M€.

1.4.4.2 - 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 :

- Actions de sécurisation (notamment par la mise aux normes 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'ACSE.
- 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'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 ferme gestion locative demandée aux organismes gestionnaires.
- Un soutien des préfetures à cette gestion adaptée menée par les gestionnaires. Des contrôles d'occupation ont été menés et continueront de l'être, dans le cadre de procédures précises.

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...

1.4.5 - L'emploi

L'importance du sujet justifie qu'y soit consacré un chapitre particulier (voir *infra*).

2 – LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION (CAI)

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 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'Etat un contrat d'accueil et d'intégration [...]" (art. 5 de la loi du 24 juillet 2006).

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

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

Dans cette perspective, la signature du contrat a été rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007.

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

À ce titre, l'Etat organise :

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

Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, les prestations associées au CAI sont mises en place et financées par l'ANAEM.

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

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 CAI (art. L. 311-9 du CESEDA). De même, lorsque la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, il sera notamment tenu compte de la souscription et du respect du CAI (art. L. 314-2 du CESEDA)¹.

Cette obligation a été étendue aux étrangers qui "entre[nt] régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans"; dans ce cas, le contrat doit être cosigné par le représentant légal de l'étranger, lui-même régulièrement admis au séjour en France. Enfin, la loi offre à l'étranger qui n'a pas conclu un CAI lorsqu'il a été admis pour la première fois au séjour en France, la possibilité de signer un tel contrat. Elle prévoit, en revanche, que l'étranger ayant poursuivi sa scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans est dispensé de la signature de ce contrat.

Le CAI s'inscrit dans le cadre d'une politique d'accueil systématique et personnalisé des nouveaux migrants confié, par la loi du 18 janvier 2005, à l'ANAEM.

Opérationnel sur l'ensemble du territoire métropolitain, le dispositif est en cours de mise en place dans les départements d'outre-mer.

2.2 - Bilan du CAI

Mis en place à titre expérimental le 1^{er} juillet 2003 dans 12 départements, puis dans 14 autres en 2004, le CAI a été généralisé à l'ensemble du territoire par la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et sa signature rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007.

Au total, ce sont 361 447 contrats qui ont été signés entre 1^{er} juillet 2003 et le 30 juin 2008.

Tableau n° III-1 : Nombre de contrats d'accueil et d'intégration signés par département (1^{er} juillet 2003-31 décembre 2007)

Départements	2003 Juillet à décembre	2004	2005	2006	2007	Total
01 - Ain		260	739	676	608	2 283
02 - Aisne			21	407	413	841
03 - Allier			31	170	190	391
04 - Alpes-de-Haute-Provence			46	152	154	352
05 - Alpes (Hautes)			17	120	117	254
06 - Alpes-Maritimes		734	1 996	2 591	2 121	7 442
07 - Ardèche			117	221	217	555
08 - Ardennes				123	213	336
09 - Ariège			83	133	92	308

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

Départements	2003 Juillet à décembre	2004	2005	2006	2007	Total
10 - Aube				199	356	555
11 - Aude		73	298	282	283	936
12 - Aveyron				78	178	256
13 - Bouches-du-Rhône	643	3 891	3 832	4 123	3 883	16 372
14 - Calvados			132	486	499	1 117
15 - Cantal			12	31	32	75
16 - Charente				203	190	393
17 - Charente-Maritime				210	314	524
18 - Cher				140	216	356
19 - Corrèze				92	125	217
20 - Corse-du-Sud				72	1 092	1 164
21 - Côte-d'Or				336	503	839
22 - Côtes-d'Armor			51	307	232	590
23 - Creuse				11	41	52
24 - Dordogne				102	192	294
25 - Doubs				795	698	1 493
26 - Drôme			245	485	666	1 396
27 - Eure				423	482	905
28 - Eure-et-Loir			221	447	424	1 092
29 - Finistère			7	448	366	821
30 - Gard			612	890	838	2 340
31 - Haute-Garonne	808	1 816	1 945	1 452	1 992	8 013
32 - Gers			49	87	93	229
33 - Gironde	295	1 171	1 597	1 800	1 377	6 240
34 - Hérault	155	1 495	1 362	1 532	1 553	6 097
35 - Ille-et-Vilaine		117	654	749	743	2 263
36 - Indre				85	177	262
37 - Indre-et-Loire				399	696	1 095
38 - Isère		765	1 279	1 649	2 090	5 783
39 - Jura	51	279	219	230	196	975
40 - Landes				92	147	239
41 - Loir-et-Cher				307	418	725
42 - Loire		754	1 010	1 137	1 036	3 937
43 - Loire (Haute-)			14	119	110	243
44 - Loire-Atlantique		487	1 141	1 195	1 066	3 889
45 - Loiret				678	1 035	1 713
46 - Lot			58	120	77	255
47 - Lot-et-Garonne				176	250	426
48 - Lozère			11	35	32	78
49 - Maine-et-Loire			406	621	544	1 571
50 - Manche				111	134	245
51 - Marne				206	474	680
52 - Marne (Haute-)				63	142	205
53 - Mayenne			91	169	110	370

Départements	2003 Juillet à décembre	2004	2005	2006	2007	Total
54 – Meurthe-et-Moselle				831	855	1 686
55 – Meuse				74	101	175
56 – Morbihan			9	380	318	707
57 – Moselle		795	1 158	1 324	1 087	4 364
58 – Nièvre				119	140	259
59 – Nord	1 130	2 802	3 149	3 119	3 643	13 843
60 – Oise			134	1 244	1 038	2 416
61 – Orne				125	227	352
62 – Pas-de-Calais		280	446	512	590	1 828
63 – Puy-de-Dôme			230	437	469	1 136
64 – Pyrénées-Atlantiques				187	342	529
65 – Pyrénées (Hautes-)				67	148	215
66 – Pyrénées-Orientales			122	401	435	958
67 – Bas-Rhin	721	1 940	1 720	1 875	1 581	7 837
68 – Haut-Rhin			756	1 368	1 164	3 288
69 – Rhône	1 791	4 204	3 917	3 846	3 720	17 478
70 – Saône (Haute-)				194	173	367
71 – Saône-et-Loire				315	409	724
72 – Sarthe	158	497	503	414	381	1 953
73 – Savoie			222	457	502	1 181
74 – Savoie (Haute-)			815	899	961	2 675
75 – Paris		4 511	9 728	12 151	13 604	39 994
76 – Seine-Maritime			425	1 502	1 408	3 335
77 – Seine-et-Marne			1 645	2 344	2 335	6 324
78 – Yvelines			1 708	2 625	2 562	6 895
79 – Sèvres (Deux-)				113	122	235
80 – Somme			85	415	348	848
81 – Tarn		103	289	264	271	927
82 – Tarn-et-Garonne			197	264	263	724
83 – Var			562	993	334	1 889
84 – Vaucluse			467	958	824	2 249
85 – Vendée		57	166	194	166	583
86 – Vienne	123	372	362	297	511	1 665
87 – Vienne (Haute-)				270	395	665
88 – Vosges			38	211	234	483
89 – Yonne				228	265	493
90 – Belfort (Territoire de)				255	241	496
91 – Essonne		1 143	3 187	3 845	3 208	11 383
92 – Hauts-de-Seine	763	3 007	4 194	5 643	5 716	19 323
93 – Seine-Saint-Denis		2 749	5 596	7 737	9 445	25 527
94 – Val-de-Marne			2 287	4 978	5 174	12 439
95 – Val-d’Oise	1 391	3 331	4 037	4 453	5 280	18 492
Total général	8 029	37 633	66 450	95 693	101 217	309 022
<i>Nombre de départements</i>	12	26	61	95	95	

L'analyse de l'origine géographique des signataires du CAI (cf. tableau n° III-3) révèle que, si plus de 150 nationalités sont représentées, les plus nombreux sont, en 2007, pour 43,1 % originaires du Maghreb dont 20,8 % d'Algérie, 15,5 % du Maroc et 6,8 % de Tunisie, puis de Turquie (6,3 %). Les personnes venant d'Afrique subsaharienne, et notamment du Cameroun, du Congo, de Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal représentent 14,8 % des signataires; les personnes originaires de Russie et des pays issus de l'ex-URSS forment 4,4 % du total, et les Chinois, en progression sensible, 3,2 %.

Tableau n° III-2 : Répartition des signataires du CAI suivant leur situation (2007)

Catégories - sur l'année 2007	CAI signés
FAMILLE DE FRANÇAIS	
Conjoint marié depuis au moins 1 an (art. 15-1°)	4 651
Ascendant de Français ou de son conjoint (art. 15-2°)	192
Enfant <21 ans ou à charge (art. 15-2°)	517
Parent d'enfant français (art. 15-3°)	72
Total	5 432
FAMILLE DE RÉFUGIÉ OU D'APATRIDE	
Enfant de réfugié <= 18 ans (art. 15-10°)	704
Conjoint de réfugié (art. 15-10°)	869
Enfant d'apatride (art. 15-11°)	26
Conjoint d'apatride (art. 15-11°)	15
Total	1 614
RÉFUGIÉ	
Droit commun	5 942
Dispositif national d'accueil	1 313
Total	7 255
VIE PRIVÉE ET FAMILIALE	
Mineur <=18 ans résidence habituelle depuis âge de 10 ans (art. 12 bis 2°)	2 839
Résidence habituelle depuis + 10 ans ou + de 15 ans en qualité d'étudiant (art. 12 bis 3°)	1 567
Conjoint de Français (art. 12 bis 4°)	33 368
Conjoint de scientifique (art. 12 bis 5°)	245
Parent d'enfant français mineur résidant en France (art. 12 bis 6°)	10 192
Liens personnels et familiaux (art. 12 bis 7°)	17 715
Né en France, résidence pendant 8 ans dont scolarité pendant 5 ans (art. 12 bis 8°)	66
Rente >=20 % (art. 12 bis 9°)	8
Apatride ou conjoint ou enfant <=18 ans (art. 12 bis 10°)	82
Asile territorial ou conjoint ou enfant <=18 ans (art. 12 ter)	452
Total	66 534
REGROUPEMENT FAMILIAL	11 206
TRAVAILLEURS	9 073
AUTRES	103
TOTAL GÉNÉRAL	101 217

Les femmes sont majoritaires parmi les signataires du CAI (53,9 %), et en légère progression par rapport à 2004 (52,2 %), mais leur taux d'adhésion au CAI demeure très légèrement inférieur à celui des hommes (99,4 % contre 99,6 %) ; cet écart est principalement observé parmi les originaires d'Algérie (0,5 point), de Turquie et du Maroc (0,3 point).

Les signataires du CAI sont des gens jeunes : 31 ans en moyenne en 2007. Un quart d'entre eux ont moins de 25 ans, la moitié moins de 30 ans et les trois quarts moins de 36 ans.

Tableau n° III-3 : Principales caractéristiques des signataires du CAI en 2007

<p>Principales nationalités</p> <p>Algérie : 20,8 % Maroc : 15,5 % Tunisie : 6,8 % Turquie : 6,3 % Congo Brazzaville + RDC : 4,4 % Côte d'Ivoire : 2,9 % Cameroun : 3,0 % Russie : 2,0 % Chine : 3,2 % Sénégal : 2,3 %</p> <p>Sexe</p> <p>Hommes : 46,1 % Femmes : 53,9 %</p> <p>Âge</p> <p>Âge moyen : 31 ans</p>	<p>Statut</p> <p>Familles de Français : 48,47 % dont conjoints : 37,6 % parents enfants français : 10,1 % enfants ou ascendants : 0,7 %</p> <p>Bénéficiaires du regroupement familial : 11,1 % Réfugiés ou membres de leur famille : 9,3 % Liens personnels et familiaux : 17,5 % Travailleurs salariés permanents : 9 % Autres : 4,7 %</p>
---	---

Source : ANAEM

En 2007, les signataires du contrat sont majoritairement francophones ou ont une connaissance du français jugée suffisante pour se voir dispensés de formation linguistique lors de leur passage sur la plateforme d'accueil de l'ANAEM. En définitive, environ un quart d'entre eux (25,8 %) ont été invités en 2007 à suivre une formation linguistique destinée à leur permettre d'acquérir un premier niveau de compétence linguistique.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'attestation ministérielle de compétences linguistiques (AMCL) n'est plus délivrée aux nouveaux signataires du CAI. Désormais, les signataires ayant satisfait aux épreuves du test de connaissances orales et écrites en langue française (défini dans un arrêté du 19 janvier 2007 et équivalent au niveau A.1.1, inférieur au premier niveau de compétence linguistique défini par le Conseil de l'Europe) passées lors de l'entretien avec l'auditeur social de l'ANAEM 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 au maximum. À l'issue de leur formation, ils sont inscrits à une session d'examen du diplôme initial de langue française (DILF), diplôme de l'Éducation nationale créé en application de la loi du 24 juillet 2006 (décret n° 2006-1629 du 19 décembre 2006). Ce diplôme correspond au niveau A.1.1 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 (DELF et DALF). L'Etat 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.

180 sessions nationales du DILF à l'intention des signataires du CAI ont été organisées en 2007

Tableau n° III-4 : Bilan du DILF au 31 décembre 2007

DILF	2007
Nombre de centres concernés par cette session	25
Nombre de candidats inscrits	3 682
Nombre de candidats qui ne se sont pas présentés et taux d'absence	480 11 %
Nombre de candidats présents	3 202
Entrée en formation	Premier semestre 2007
Volume horaire moyen de formation linguistique suivie	211
Nombre de candidats non admis et taux d'échec	253 7,9 %
Nombre de candidats admis et taux de réussite	2 949 92,1 %

Tableau n° III-5 : Bilan au 31 décembre 2007 du CAI et des prestations liées

	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾	2005 ⁽³⁾	2006 ⁽⁴⁾	2007
Nombre de personnes auditées	9 252	41 721	71 914	99 703	101 770
Nombre de signataires du contrat	8 029	37 633	66 450	95 693	101 217
Taux de signature du contrat en % des personnes auditées	86,8 %	90,2 %	92,4 %	96,0 %	99,5 %
Nombre de personnes inscrites en formation civique	8 010	37 264	65 292	94 534	99 705
Nombre de FL prescrites	2 299	11 600	17 826	25 346	26 121
Nombre de FL prescrites en % des signataires du contrat	28,6 %	30,8 %	26,8 %	26,5 %	25,8 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information "Vivre en France" (module 6 h)	1 426	8 119	12 467	21 537	38 858
Taux de bénéficiaires de la journée d'information "Vivre en France" en % des signataires du contrat (module 6 h)	17,8 %	21,6 %	18,8 %	22,5 %	38,39 %
Nombre de bénéficiaires du suivi social	498	2 971	5 361	10 304	6 900
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social en %	6,20 %	7,90 %	8,10 %	10,80 %	6,82 %

(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.

Source : ANAEM

Le succès du CAI sur la période 2003-2007 ne doit pas pour autant faire oublier que, sur certains points importants, des améliorations sensibles sont attendues. On a pu constater en effet que les obligations liées au contrat étaient inégalement respectées :

- concernant la formation civique : en 2007, le taux de présence annuel est de 81,57 % pour un taux de prescription de 98,51 % ; mais les remontées d'information de la part des prestataires sont parfois difficiles à obtenir et le délai de saisie des informations varie en fonction des directions territoriales de l'ANAEM ;
- concernant la formation linguistique : l'analyse de la situation au regard de la réalisation des parcours de formation linguistique laisse apparaître au 31 décembre 2007 que, sur un ensemble de 26 121 personnes auxquelles une formation linguistique a été prescrite :
 - 19 % ne se sont pas présentées au rendez-vous d'accueil qui leur avait été fixé ;
 - 22 % ne sont pas entrées en formation, soit parce qu'elles ont demandé un report en raison d'une indisponibilité pour motif légitime, soit parce qu'elles n'ont pu être orientées vers une formation du fait de l'absence de solution au regard de leurs desiderata ;
 - 11 % ont, après être entrées en formation, interrompu ou abandonné leur parcours (retour à l'emploi, grossesse, indisponibilité temporaire...).

Ces constats et statistiques doivent cependant être modulés : d'une part, l'année 2007, première année de CAI obligatoire, doit être considérée comme une année de transition et, d'autre part, le contrat pouvant être prorogé une année supplémentaire, le bilan en termes de suivi effectif des formations du CAI ne pourra réellement être tiré que fin 2009.

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 CAI. 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 CAI et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant durablement s'installer en France et modifiant le CESEDA (art. R. 311-28) fixe les conditions d'application de la loi. La circulaire en date 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 deux ans ; d'autre part, du fait de la nécessité de créer préalablement à ces constats un dispositif informatique de suivi de cette mesure.

2.3 - Les évolutions récentes introduites par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

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 2 mois avant la délivrance de son visa. La loi rend également obligatoire pour chaque signataire du CAI à son arrivée en France un bilan de compétences adapté à ses besoins et capacités. Elle prévoit enfin pour les parents d'enfants ayant bénéficié du regroupement familial ou conjoints de Français un CAI pour la famille qui comportera une formation sur les droits et devoirs des parents en France et le respect de l'obligation scolaire. La méconnaissance volontaire et caractérisée de ce contrat pourra amener le préfet à saisir le président du conseil général qui appréciera la nécessité des mesures correctives de sa compétence.

2.3.1 - 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 CAI pour la famille qui sera conclu entre l'Etat et les deux conjoints (demandeur et rejoignant).

Ce contrat pour la famille, comme le CAI individuel, sera proposé par les agents de l'ANAEM lors de la séance d'accueil à laquelle est conviée chaque personne nouvellement arrivée ou admise au séjour. Les personnes concernées devront 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" fera l'objet d'un marché spécifique passé par l'ANAEM comme pour les autres formations liées au CAI. Il se déroulera sur une journée et sera suivi par les deux conjoints. Une attestation de suivi de la formation sera délivrée à l'issue de la journée.

2.3.2 - La préparation du parcours d'intégration dans le pays de résidence

La loi prévoit par ailleurs, dans son article 1^{er}, que les personnes souhaitant rejoindre la France dans le cadre du regroupement familial, tout comme les conjoints étrangers de Français, seront désormais soumises, dans leur pays de résidence, à une évaluation de leur degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République.

Si le besoin en est établi, elles devront suivre une formation à la langue française d'une durée maximale de 2 mois organisée par l'administration. L'attestation de suivi de cette formation sera nécessaire pour obtenir le visa de long séjour.

2.3.3 - La mise en place d'un bilan de compétences

La loi prévoit également la mise en place d'un bilan de compétences obligatoire. Organisé par l'ANAEM, il vise à permettre aux signataires du CAI de connaître et de valoriser leurs expériences, leurs compétences professionnelles ou leurs apprentissages dans une recherche d'emploi. Le bilan est établi 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'ANAEM 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 au total. Cette expérimentation confirme que :

- le niveau du DILF n'est pas suffisant pour suivre un bilan de compétences et en tirer profit ;
- une orientation vers l'emploi ne peut être faite que si la langue française est maîtrisée.

L'expérimentation du bilan de compétences sur ces départements a permis de développer des liens de travail intéressants entre l'ANAEM et l'ANPE au niveau local, et permettra ensuite à l'ANPE de suivre le signataire du CAI dans son parcours d'accès à l'emploi.

60 000 signataires du CAI (sur les 105 000 au total) pourraient être éligibles au bilan de compétences en 2009, pour un coût unitaire de 250 € en moyenne.

Le décret en Conseil d'Etat 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 confiée à l'ANAEM 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 au titre du regroupement familial (contenus, mode de communication des résultats, conditions de dispense de formation, etc.);
- durée de la séance de bilan de compétences adaptée par l'ANAEM à la situation de chaque personne concernée, dans la limite d'un maximum de trois heures;
- organisation, par convention passée entre les deux organismes, d'échanges d'informations entre l'ANAEM et l'ANPE visant à faciliter l'accès à l'emploi des bénéficiaires du bilan de compétences.

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 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.

3.1 – L'action en faveur de l'accès à l'emploi des signataires du CAI

La direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) a initié début 2008 un programme visant à faciliter l'intégration professionnelle des étrangers primoarrivants signataires du CAI, en impliquant au moyen d'accords de partenariat des branches professionnelles à forts besoins de recrutement, comme les services à la personne, les transports et la logistique, le BTP, le secteur de l'insertion par l'activité économique, mais aussi de grands réseaux d'entreprises et quelques importants groupes industriels.

Accord avec l'Agence nationale des services à la personne (ANSP)

Beaucoup d'entreprises dans le secteur des services à la personne ne trouvent pas à pourvoir des emplois disponibles, alors qu'elles sont en mesure d'offrir des postes variés et des possibilités de carrière intéressantes. En effet, dans ces métiers, plusieurs dizaines de milliers d'emplois sont ou seront à pourvoir dans les prochaines années, notamment dans l'assistance aux personnes âgées ou dans la garde d'enfants. Il s'agit donc de mieux orienter les demandeurs d'emploi signataires du CAI vers les métiers des services à la personne et de raccourcir les délais d'accès à l'emploi, en mobilisant les représentants de cette branche, avec l'appui de l'ANAEM et de l'ANPE.

Pour ce faire, un protocole d'accord triennal a été signé le 11 juin 2008 par le ministre chargé de l'Intégration, le secrétaire d'Etat à l'Emploi et le président de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), qui sera mis en œuvre par la DAIC, l'ANAEM, l'ACSE, l'ANPE et l'ANSP. Il concernera 10 000 personnes par an, pouvant bénéficier de formations aux métiers des services à la personne ou de mesures d'accès à l'emploi dans ce secteur. Il vise notamment à renforcer l'information des signataires du CAI sur les possibilités d'emploi offertes par ce secteur économique, à mobiliser les réseaux et fédérations d'employeurs du secteur des services à la personne, pour que ceux-ci incitent leurs adhérents à recruter des demandeurs d'emploi immigrés et à expérimenter des actions de formation des salariés à la langue française, pour faciliter leur progression professionnelle.

Ce type de partenariat va être étendu à d'autres secteurs économiques et un accord est d'ores et déjà en préparation dans le domaine des transports et celui de la logistique.

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 primoarrivants (organisation de forums d'accès à l'emploi ou de "job datings", de parrainages et de préparations de demandeurs d'emploi par des cadres ou chefs d'entreprise).

3.2 - L'appui à la création d'activité par les immigrés

Les étrangers représentent plus de 13 % des créateurs d'entreprise, alors qu'ils ne constituent que 5,3 % de la population active, mais la pérennité de leurs entreprises est plus faible que la moyenne, notamment en raison d'un trop faible accès au crédit et aux aides publiques et aussi 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 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 l'Assemblée permanente des chambres de métiers-APCM), et de soutenir les réseaux d'appui les plus intéressants.

La DAIC a conclu notamment des accords de partenariat avec les principaux réseaux associatifs de microcrédit œuvrant dans le domaine de la création d'activité : l'ADIE, France-Initiative (FIR) et le réseau Entreprendre.

Il s'agit de sensibiliser et de former les agents de ces associations ou les bénévoles qu'elles rassemblent, afin que les problèmes spécifiques des migrants soient mieux pris en compte. Ces réseaux doivent aussi mieux orienter la communication en direction des porteurs de projet, de façon que les étrangers et les immigrés les connaissent davantage et fassent appel à leurs services. Au-delà de la formation et de la communication, les conventions conclues par la DAIC prévoient aussi le recueil et la mutualisation des bonnes pratiques existant au niveau local. Enfin, en vue de valoriser les projets de création par les immigrés les plus exemplaires, un recensement des meilleurs projets est en cours.

Le partenariat avec l'Agence pour la création d'entreprise est entré dans une nouvelle phase avec la création depuis fin janvier 2008 d'un forum, qui se déroule sur toute l'année, avec les réseaux d'appui à la création d'activités, les institutions concernées et les chercheurs pour échanger et mettre au point les formules d'accompagnement les plus adaptées aux créateurs migrants ou issus de l'immigration.

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, comme :

- le dispositif du parrainage qui permet à un jeune d'être accompagné vers l'emploi par un parrain bénévole, issu du monde du travail (18 000 jeunes accompagnés tous les ans). Un tiers des jeunes bénéficiaires de ce dispositif sont issus de l'immigration et plus de 60 % accèdent à un emploi ou à une formation qualifiante au bout de 6 mois de parrainage.

En vue de développer ce dispositif et de favoriser les échanges entre les réseaux de parrainage, des Assises nationales ont été organisées au Sénat au printemps 2008 par la DAIC, la DGEFP et l'ACSE, qui ont réuni près de 300 participants venus de toute la France.

Un nouvel accord-cadre pluriannuel a également été signé avec PRO-BTP, le groupe de protection sociale des professions du bâtiment et des travaux publics. Dans cette convention qui concerne particulièrement les jeunes issus de l'immigration, les signataires (DAIC, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, service des droits des femmes et de l'égalité, ACSE, Conseil national des missions locales) souhaitent notamment faciliter la connaissance des métiers du secteur, favoriser le travail en réseau entre les parrains de PRO-BTP (350 à l'heure actuelle) et les conseillers des missions locales, développer la formation des parrains et les supports d'animation. Les initiatives locales seront encouragées :

- en facilitant 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);
- en menant des actions spécifiques en direction de jeunes diplômés 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).

3.4 - Les actions en faveur d'une plus grande diversité dans le recrutement des entreprises

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

Dans ce contexte, la DAIC a poursuivi et amplifié l'action de sensibilisation et de mobilisation du monde économique à la nécessité d'une plus grande diversité dans les recrutements.

En plus des partenariats conclus avec de grandes entreprises, les réseaux consulaires, des structures du monde économique, des syndicats et des associations pour prévenir les discriminations à l'emploi, deux grandes actions ont été lancées en 2008 par le ministère :

- Mobilisation de la branche de l'économie sociale, par la conclusion d'un protocole d'accord pluriannuel signé le 28 janvier 2008 par le ministre avec les syndicats patronaux : le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) et l'Union de syndicats et groupements d'employeurs dans l'économie sociale (USGERES). Il prévoit notamment la réalisation d'un diagnostic dans la branche, le recensement des besoins et l'identification de bonnes pratiques, des actions de sensibilisation, l'expérimentation d'outils et de méthodes de prévention des discriminations, la préparation de chartes d'engagement et d'accords entre les partenaires sociaux.

En complément de ce protocole, un accord a également été conclu le 2 avril 2008 avec la fondation MACIF, qui prévoit, pour mobiliser toutes les structures de l'économie sociale, l'attribution chaque année de prix récompensant les meilleurs projets sur la prévention des discriminations ethniques (dont les premiers seront remis à l'automne 2008), l'appui à la mise en œuvre de l'accord signé avec le GEMA et l'USGERES et aux actions menées dans ce domaine par la MACIF, et enfin la mise en place d'un programme du pôle européen des fondations d'économie sociale sur ces sujets.

- Préparation et mise en œuvre d'un label sur la diversité dans la gestion des ressources humaines, en partenariat avec l'Association nationale des directeurs de ressources humaines qui permet, depuis l'automne 2008, aux entreprises et employeurs publics et privés de faire certifier leurs procédures de recrutement et de gestion de leur personnel.

Ce label "Diversité" sera décerné par "AFNOR Certification", organisme officiel de certification français qui a été retenu par l'Etat, en juin 2008, à la suite d'un appel d'offres. Les premiers labels devraient être délivrés début 2009, après avis d'une commission réunissant l'Etat, les partenaires sociaux et l'ANDRH. Une norme de service, élaborée par l'AFNOR, avec le concours de l'ANDRH et des services de l'Etat (DAIC, DGT, DGEFP et DGAFP), sera finalisée dans les prochaines semaines, servant de référence au cahier des charges du label, apportant une forte crédibilité à celui-ci et l'assurance d'une reconnaissance au niveau national.

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.

Montrer l'apport, trop souvent méconnu, des immigrés et de l'immigration à l'histoire de notre pays et à la construction de son identité doit contribuer à "changer le regard" de nos concitoyens : tel est l'objectif de la CNHI.

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

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 tout à la fois un musée, un pôle de ressources ouvert aux chercheurs et au grand public, un centre de diffusion artistique, une instance de soutien à des projets pédagogiques, et 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.

Ouverte au public depuis le 10 octobre 2007, la CNHI avait déjà reçu 50 000 visiteurs le 31 décembre, en seulement deux mois et demi. Le succès de l'exposition temporaire "1931, les étrangers au temps de l'Exposition coloniale" confirme l'intérêt du public pour les questions d'immigration et d'intégration et souligne la pertinence de la création de cette institution et de son action.

5 – L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Les acquisitions, par démarche volontaire, de la nationalité française par ceux qui ne peuvent se réclamer ni des liens du sang, ni du droit du sol, relèvent pour leur plus grande part du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté – sous-direction de l'accès à la nationalité française). Il s'agit des naturalisations et des réintégrations par décret et des déclarations de nationalité après mariage. Les autres déclarations sont du ressort du ministère de la Justice.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration n'a pas modifié les compétences du ministre chargé des naturalisations et notamment son pouvoir d'agir en opportunité. Elle pose cependant des exigences renforcées en matière d'acquisition de la nationalité française et une solennité accrue dans la procédure d'accueil dans la citoyenneté française. L'acquisition de la nationalité française doit en effet couronner l'aboutissement d'un parcours d'intégration et une relation particulière avec la France.

5.1. L'état du droit

Les voies d'accès à la nationalité sont aujourd'hui les suivantes :

5.1.1 - 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 5 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.

5.1.2 - 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 5 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 à 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'Etat.

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 quinze ans.

Par ailleurs, le délai pendant lequel le gouvernement peut s'opposer, par décret en Conseil d'Etat, à l'acquisition de la nationalité française par mariage a été porté de 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.

5.1.3 - 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 5 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 5 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 Etats sur lesquels la France a exercé soit la souveraineté, soit un protectorat, un mandat ou une tutelle.

5.1.4 - 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 leur consonance étrangère. La francisation du nom s'étend de plein droit aux enfants mineurs du bénéficiaire.

5.1.5 - 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 6 mois qui suivent l'acquisition de la nationalité française.

5.2 - Acquisition de la nationalité française : résultats

5.2.1 - Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française

Tableau n° III-6 : Nombre de personnes ayant acquis la nationalité française

Année	Décrets	Déclarations (**)	Total
1995	40 867	18 121	58 988
1996	58 098	19 381	77 479
1997	60 485	20 969	81 454
1998	58 123	22 145	80 268
1999	67 569	24 091	91 660
2000	77 533	25 951	103 484
2001	64 595	23 994	88 589
2002	64 081	26 351	90 432
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*	39 287	7 053	46 340

* Premier semestre

** Déclarations gérées par la SDANF

5.2.2 - Nombre de décrets

Décrets simples :

- Naturalisation, réintégration, perte de la nationalité française = 56 décrets en 2007 (69 875 individus). La différence (44) entre le nombre d'acquisitions par décret (69 831) et le nombre de personnes concernées par un décret (69 875) correspond au nombre de personnes libérées des liens d'allégeance.
- Francisation, rectificatifs = 1 par mois
- Modificatifs = 9 en 2007 (418 individus)

Décrets après avis du Conseil d'Etat (décrets individuels) :

- Opposition à l'acquisition de la nationalité française ou par mariage = 13 en 2007
- Rapportant la nationalité française (absence de condition légale ou fraude) = 19 en 2007
- Déchéance = 5 en 2006, aucune en 2007.

5.2.3 - 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

- 77 préfetures ont répondu au questionnaire et 76 déclarent organiser des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française.
- Ces cérémonies sont, dans la totalité des cas, organisées en préfeture et, complémentaiement 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 hebdomadaire.
- Dans 22 % des départements, les préfetures déclarent avoir reçu des demandes de 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) est invité 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 (5 préfetures), les cérémonies sont perçues de manière "très partagée ou neutre".
- Une très large majorité de cérémonies (96 %) s'est déroulée "sans incident"; trois préfetures de la région parisienne seulement ayant indiqué des situations problématiques provoquées par des femmes voilées (port ostensible).

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 MIINDS, 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 de l'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*.

5.3 - 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 :

- L'Intérieur, dont les préfetures et certaines sous-préfetures constituent les dossiers.
- Les Affaires étrangères dont le service central de l'état civil établit les actes d'état civil des nouveaux Français.
- 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.

5.3.1 - PRÉNAT (PRÉfctures/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 de l'Intérieur, 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'informations télématiques avec les services enquêteurs (DST, 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", TRINAT (TRIBunaux/NATIONalité) qui permettra de gérer sur le même mode les déclarations de nationalité avec les tribunaux d'instance. 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 début 2010, après le déploiement des évolutions de PRÉNAT relatives à la déconcentration des décisions de naturalisation par décret. Son déploiement dans les 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, PRENAT 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 notre nationalité.

5.3.2 - 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 quant à 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.

5.4 - Les évolutions prévues dans le cadre de la revue 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, de "supprimer le double niveau d'instruction ce qui permettra de réduire les délais tout en préservant l'égalité de traitement".

La suppression de la double instruction concernant les procédures de naturalisation a amené deux propositions différentes d'organisation (scénario de concentration en administration centrale et scénario de déconcentration aux préfectures d'une partie des procédures et des décisions). Ces propositions ont fait l'objet, à la demande du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, d'une étude approfondie par la direction générale de la modernisation de l'Etat. La DGME a fait plusieurs constats :

- le délai de traitement est extrêmement variable d'une préfecture à l'autre. Le délai moyen de traitement est de 20 mois ;
- l'état des stocks, tant en préfecture qu'en administration centrale, est important (118 000 dossiers). 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 de ces constats, 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 (art. 21-15 du code civil : "La naturalisation est accordée par décret") mais sur proposition des préfets. S'agissant des décisions défavorables (irrecevabilité, ajournement ou rejet au fond), les décisions seront désormais prises par les préfets mais transmises systématiquement à l'administration centrale en vue de l'exercice, en tant que de besoin, par le ministre de son pouvoir hiérarchique. La sous-direction de l'accès à la nationalité française du MIIINDS deviendra une administration d'état-major pilotant le dispositif, traitant les recours hiérarchiques et contentieux, élaborant les décrets de naturalisation et veillant à une politique de naturalisation uniforme sur le territoire national.

La première priorité sera en 2009 un effort important pour résorber les stocks de dossiers de demande de naturalisation en instance, tant en préfecture (78 000) qu'à la sous-direction de l'accès à la nationalité française (40 000). Par ailleurs seront parallèlement engagés une réforme du cadre juridique, une évolution de l'application informatique de gestion PRENAT et un plan de formation des préfectures. Une expérimentation sera menée en 2010 sur une quinzaine de préfectures et il est prévu que le nouveau dispositif soit déployé en 2011 sur l'ensemble du territoire national.

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.

Le codéveloppement, qui valorise le rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine, trouve naturellement sa place dans cette politique globale. Les migrants représentent, en effet, un potentiel de développement par l'importance des transferts d'épargne qu'ils opèrent à destination de leur pays d'origine et par les compétences et l'expérience qu'ils ont acquises dans le pays d'accueil. On entend par "codéveloppement" toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France (ou leurs enfants dans le cadre des projets de jeunes issus de l'immigration), quelles que soient la nature et les modalités de cette contribution. La politique française de codéveloppement est désormais de la responsabilité du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (art. 1^{er}, avant-dernier alinéa du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007, relatif aux attributions de ce ministre).

Le décret du 18 mars 2008 portant composition du nouveau gouvernement a remplacé l'appellation "codéveloppement" dans l'intitulé du ministère par celle de "développement solidaire".

Le développement solidaire comprend :

- le codéveloppement,
- les actions sectorielles d'aide au développement dans celles des régions des pays d'origine qui sont des régions 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 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 leur pays d'origine, notamment par des aides à la réinstallation de migrants souhaitant créer des activités économiques génératrices de revenus. Cette action repose sur l'intervention d'opérateurs reconnus comme l'ANAEM,
- au plan bilatéral, elle permet aussi de faire émerger des initiatives et actions de développement solidaire menées par des opérateurs, des collectivités locales ou des représentants de la société civile.

Cette politique a connu en 2008 un déploiement à la hauteur de ces enjeux. En effet, les moyens budgétaires alloués au développement solidaire ont été considérablement accrus, puisque le montant des autorisations d'engagement a été multiplié par trois et celui des crédits de paiement par deux par rapport à l'année 2007. Pour la mise en œuvre de ces moyens a été créé au sein du ministère de l'Immigration un service des affaires internationales et du développement solidaire, composé de deux départements. Le premier, le département des affaires internationales et de la coopération, est notamment chargé de la préparation et du suivi des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire. Le second, le département du développement solidaire, est chargé de l'instruction et du suivi des actions bilatérales et multilatérales de développement solidaire.

Une inflexion forte en 2008 : la création du programme 301 "codéveloppement"

La préparation de la loi de finances pour 2008 s'est traduite à l'été 2007 par un arbitrage du secrétaire général de la présidence de la République décidant de la création d'un nouveau programme du budget général au sein de la mission interministérielle "Aide publique au développement". Cette décision s'est traduite par un effort sans précédent en faveur du codéveloppement étendu depuis le dernier remaniement gouvernemental au développement solidaire, c'est-à-dire les actions de développement qui contribuent à une meilleure gestion des flux migratoires. En 2009 le programme 301 prendra l'appellation "développement solidaire et migrations".

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 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 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 %

Un ensemble d'actions multilatérales et bilatérales innovantes et cohérentes

Le programme 301 comprend 3 grandes catégories d'actions :

- 10 M€ d'AE et 3 M€ de CP, principalement destinés à mettre en place, en lien avec la DGTPE, 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;
- 5 M€ d'AE et 5 M€ de CP au titre des projets de réinstallation des migrants ayant un projet individuel financés en lien avec l'ANAEM (action n° 2);
- 45,5 M€ d'AE et 21,5 M€ de CP (action n° 3), qui incluent la continuation des actions existantes relevant du Fonds de solidarité prioritaire ou FSP (6 M€ en CP), l'extension de ces actions à de nouveaux secteurs (comme la sécurité alimentaire) et de nouveaux pays (3 M€ en CP) et, enfin, la mise en œuvre des volets développement solidaire des accords de gestion concertée des flux migratoires (42,5 M€ en AE et 12,5 M€ en CP).

Des résultats 2008 en rupture par rapport au passé

En 2008, la préparation de la mise en œuvre des engagements pris au travers, d'une part, des 7 accords déjà signés avec le Gabon, le Congo, le Bénin, le Sénégal, la Tunisie, l'île Maurice et le Cap-Vert; 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'ANAEM 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'OCDE ou la Commission européenne, doit permettre d'aboutir à un 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, au premier semestre 2008 :

- 156 aides au démarrage de projets ont déjà été validées par l'ANAEM, principalement au Mali (49 projets) et en Bosnie-Herzégovine (31 projets), et ce mouvement semble s'être amplifié au deuxième semestre ;
- au Sénégal, au Mali, en Haïti, au Cap-Vert et aux Comores, 28 projets ont été mis en œuvre dans le cadre de programmes bilatéraux de codéveloppement dont 10 en faveur du développement rural et 7 en faveur de l'éducation ;
- et 92 autres projets visant à l'amélioration des conditions de vie des populations de pays sources d'immigration ont été engagés, dont 33 en faveur de l'éducation et 16 en faveur du développement rural.

Ainsi les autorisations d'engagement ouvertes en 2008 devraient être exécutées à hauteur de 90 %, ce qui constituera une inflexion forte par rapport au passé. Cet effort qui a nécessité une mobilisation exceptionnelle des services concernés sera confirmé en 2009.

Sur la période 2008/2011 ce sont au total 158 M€ en AE et 104 M€ en CP qui seront consacrés à la mise en œuvre des actions de développement solidaire au profit des pays d'origine et de transit de l'immigration à destination de la France au terme de l'examen par le Parlement de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2009-2011.

1 – PRÉSENTATION STRATÉGIQUE DU PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Les migrations internationales ont pris une ampleur sans précédent. Elles sont liées à la différence des niveaux de développement particulièrement entre l'Afrique et l'Europe. Ce constat a été mis en avant lors de différentes conférences internationales traitant des migrations. La France partage cette préoccupation et 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 Etats 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-clé 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 CICID est présidé par le Premier ministre. Il détermine les contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) regroupant les pays de concentration de la coopération française¹. Il fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales. Il veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération. Il assure une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés et aux moyens assignés des politiques et des instruments de la coopération internationale et de l'aide au développement. Il définit les secteurs prioritaires d'intervention.

Pour chaque pays d'intervention, les priorités sont fixées dans les documents-cadres de partenariat (DCP). Ces derniers constituent l'instrument de cadrage pluriannuel de l'aide publique au développement de la France. Ils offrent la possibilité de rendre l'aide française plus lisible, plus partenariale et plus prévisible, améliorant ainsi son efficacité. La durée du DCP est de 5 ans.

En ce sens, le programme "développement solidaire et migration" du MIINDS participe à la politique transversale de l'aide publique au développement au côté des programmes d'autres ministères ("aide économique et financière au développement" et "solidarité à l'égard des pays en développement"). Par ailleurs, il concerne 28 pays, dont 27 font partie de la liste des 55 pays de la zone de solidarité prioritaire définie par le CICID en 2004 (la liste de ces 28 pays est présentée ci-dessous en 2.3). 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.

1. La liste des pays figurant dans la ZSP est définie par le CICID. La liste (mise à jour au 1^{er} juillet 2004) est la suivante :

En Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie.

En Afrique subsaharienne et océan Indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Comores, Congo-Brazzaville, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, São Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo, Zimbabwe.

Au Moyen-Orient : Liban, Territoires palestiniens, Yémen.

En Asie : Cambodge, Laos, Vietnam et à titre provisoire : Afghanistan.

Dans la Caraïbe : Cuba, Haïti, République dominicaine, Suriname.

Dans le Pacifique : Vanuatu.

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 Etats, 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), qui sera amené à partir du début de l'année 2009 à reprendre entre autres les activités de l'ANAEM,
- 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 3 indicateurs et 4 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.

1.1 - Récapitulation des objectifs et indicateurs de performances

Objectif 1 : Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire

Il s'agit de s'assurer que l'objectif de 21 accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires soit poursuivi au cours de la période 2009-2011, selon un séquençage de 7 accords par an. Ces accords traduisent une nouvelle conception du partenariat avec les pays d'origine des flux migratoires vers la

France : l'approche globale. 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).

Indicateur 1.1 : taux de conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires ;

Indicateur 1.2 : taux de conclusion des accords de développement solidaire.

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 est susceptible d'évoluer 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'ANAEM, comme indiqué plus haut.

Indicateur 2.1 : nombre de projets de développement solidaire financés dans les pays d'origine des migrants.

1.2 - Présentation par action des crédits mobilisés pour 2008 (premier semestre)

Tableau n° IV-2 : Présentation par action des crédits ouverts pour 2008

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement (en €)	Crédits de paiement (en €)
01	Aides multilatérales en faveur du codéveloppement (nouveau)	6 500 000	1 000 000
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine (nouveau)	2 500 000	1 250 000
03	Autres actions bilatérales de codéveloppement (nouveau)	44 155 192	21 430 755
Totaux		53 155 192	23 680 755

1.3 - 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 : Algérie, Burkina, Bénin, Burundi, Cap-Vert, Cameroun, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Somalie, Suriname, Tchad, Togo, Tunisie et Vietnam.

Le choix de ces pays comme partenaires privilégiés a été déterminé par l'importance de leurs communautés vivant en France, le degré d'organisation de ces communautés (un minimum d'organisation facilite la définition et la mise en œuvre des projets), et la volonté affichée par les gouvernements de ces pays d'associer leurs communautés vivant à l'étranger à leur politique de développement.

Ce choix est aussi déterminé par la conclusion des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire (voir ci-dessous le point consacré aux accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire).

La politique de développement solidaire trouve donc à s'appliquer aussi bien avec les Etats avec lesquels la France a conclu des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire (Gabon, Congo, Bénin, Sénégal, Tunisie, île Maurice, Cap-Vert) qu'avec d'autres Etats (Cameroun, Haïti, Mali, Maroc, Mauritanie...).

2 – PRÉSENTATION DES ACTIONS bilatérales

2.1 - Poursuite des actions de codéveloppement au Sénégal, au Mali et aux Comores

2.1.1 - Sénégal



Le Sénégal et la France ont signé en 2000 une convention globale de codéveloppement qui poursuit deux objectifs :

- favoriser la mobilisation des Sénégalais installés en France pour le développement de leur pays d'origine;
- organiser la mobilité des personnes, notamment pour répondre aux besoins de formation professionnelle au Sénégal.

Dans le cadre de l'objectif de mobilisation des Sénégalais installés en France pour le développement de leur pays d'origine, les gouvernements sénégalais et français ont signé le 3 février 2005 la convention de financement pour la mise en œuvre, dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire (FSP 2004-24), du "programme initiatives de codéveloppement". Ce programme s'organise autour des mêmes priorités que celui du Mali, à l'exception des interventions en faveur des jeunes.

Une cellule de coordination, chargée de la mise en œuvre et de la coordination du programme est logée à la direction de l'assistance technique et appuyée par un expert mis à disposition par le ministère chargé du Développement solidaire.

Une cellule relais, structure indispensable dans le fonctionnement du projet et dont le cahier des charges a été rédigé conjointement avec l'ambassade du Sénégal à Paris (bureau économique), le ministère français des Affaires étrangères (ambassadeur au codéveloppement et mission d'appui à l'action internationale des ONG-MAAIONG) et la cellule de coordination (direction de l'assistance technique) est chargée des missions suivantes auprès des bénéficiaires migrants en France :

- interface information;
- mission d'accueil, conseil et aide à la formulation des initiatives de codéveloppement;

- appui à l’instruction des requêtes ;
- secrétariat du comité de suivi en France du projet “initiatives de codéveloppement”.

Le projet est piloté par un comité franco-sénégalais qui se réunit en moyenne deux fois par an et qui prend l’ensemble des grandes décisions d’orientation stratégique.

Un comité de sélection se réunit à la demande de la cellule de coordination plusieurs fois par an afin de statuer sur le financement des porteurs de projet.

La communication sur le projet est essentiellement assurée par un portail Internet (www.codev.gouv.sn) qui reprend tous les éléments de fond et d’actualité. Hébergé par l’Agence informatique de l’Etat, ce site comporte des liens qui permettent d’accéder à une base de données d’experts sénégalais, à la cellule relais ainsi qu’aux sites de l’ambassade du Sénégal à Paris, de l’ambassade de France au Sénégal et du gouvernement du Sénégal.

Tableau n° IV-3 : Crédits disponibles et état de leur consommation

Actions	Budget global (en €)	Engagé au 31 août 2008 (en €)	
Promotion des activités économiques	331 418	289 662	87 %
Mobilisation des compétences de la diaspora	268 600	232 248	86 %
Développement local	1 631 982	1 603 421	98 %
(Animation du projet)	268 000	212 100	79 %
Total	2 500 000	2 337 431	93 %

2.1.1.1 – La promotion de l’activité économique

Un accompagnement est proposé aux migrants porteurs de projet pour le développement d’activités économiques au Sénégal. L’accompagnement apporté peut comporter tout ou partie des interventions suivantes :

- conseil à la conception et au montage du projet : bilan professionnel, étude de faisabilité, étude de marché, étude architecturale, business plan, etc.;
- renforcement des capacités adapté au secteur d’intervention envisagé, en particulier dans le domaine de la gestion ou de la comptabilité en fonction des besoins exprimés et identifiés ;
- actions de suivi pendant une durée d’au moins 12 mois pour accompagner le porteur de projet.

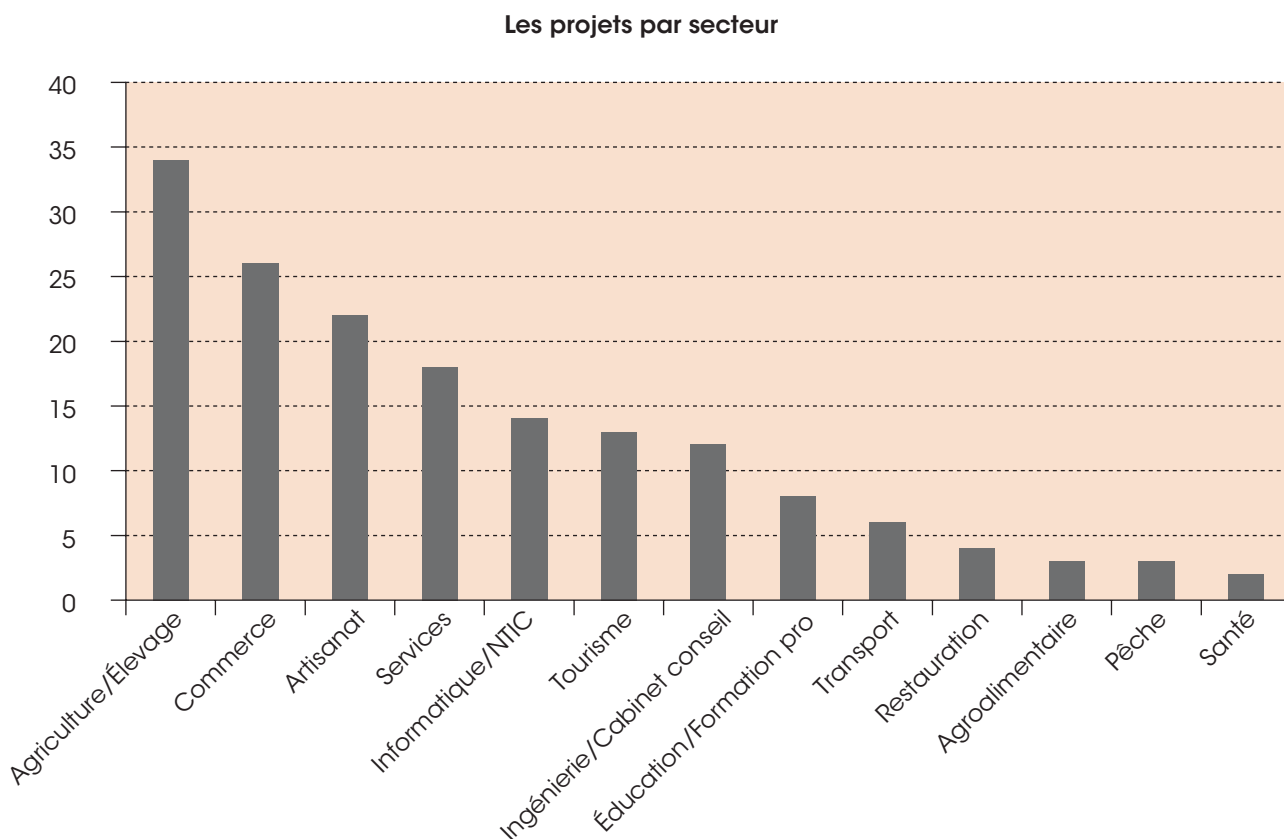
Au 31 août 2008, 165 porteurs de projet sont accompagnés par 15 opérateurs, sélectionnés pour assurer les prestations d’accompagnement.

Tableau n° IV-4 : Répartition des cofinancements

	2006	2007	2008
Nombre de projets	30	61	74
ANAEM	49 500 €	152 000 €	135 500 €
Migrants + prêts bancaires	39 600 €	1 371 000 €	2 595 000 €
Budget total	89 100 €	1 523 000 €	2 730 500 €
Appui technique CODEV	17 600 €	35 200 €	125 000 €

Le plus grand nombre (2/3) des porteurs de projet sont des investisseurs intervenant dans le domaine des PME et bénéficiant de concours bancaires. Le Sénégal a la particularité de disposer de nombreux ressortissants en France bénéficiant de hautes qualifications et exerçant une activité professionnelle. Leur démarche est de développer des entreprises au Sénégal afin d'assurer une possibilité de réinstallation au pays qui soit confortable et durable. Ce type de projet a une grande valeur d'exemplarité pour les jeunes professionnels diplômés au Sénégal.

Graphique n° IV-5 : Répartition des projets par secteur



2.1.1.2 - Mobilisation des compétences de la diaspora

Le projet mobilise l'élite de la diaspora sénégalaise en France pour la création d'activités porteuses de développement au Sénégal.

L'accompagnement par les pouvoirs publics consiste à financer la mobilité des experts sénégalais amenés à intervenir pour des missions de courte ou moyenne durée au Sénégal. Accessoirement peut être financée une participation au fonctionnement et à l'acquisition de l'équipement indispensable à la conduite des projets.

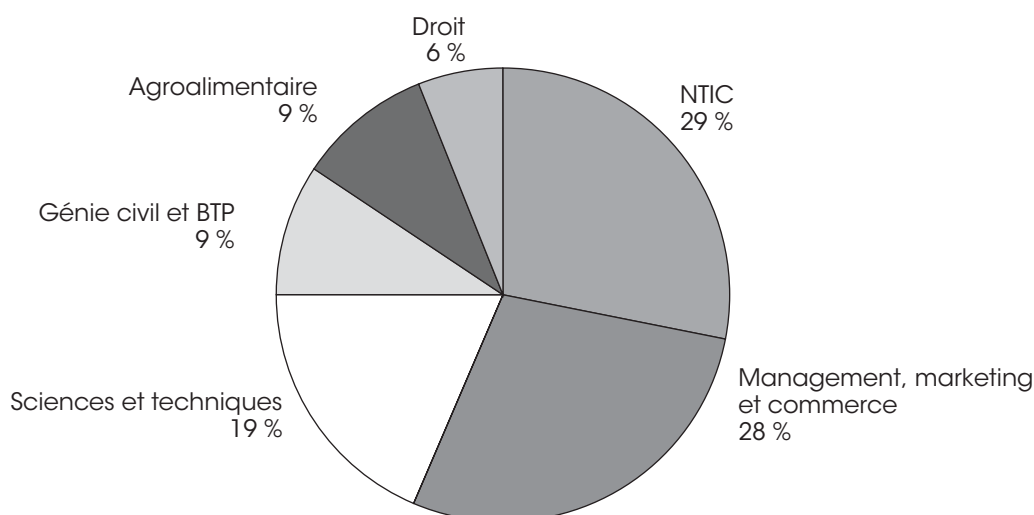
Tous les secteurs d'activité sont éligibles au projet, étant entendu qu'une attention particulière est portée aux initiatives résolument innovantes et susceptibles de contribuer pleinement au développement économique et social du pays.

L'identification des personnels qualifiés de la diaspora sénégalaise se fait à partir de la base de données sur l'expertise humaine : www.senexpertise.gouv.sn.

Sur la période 2007-2008, 32 experts ont été mobilisés (15 en 2007, 17 en 2008) dans des secteurs divers : les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la recherche, les collectivités locales...

Graphique n° IV-6 : Répartition des missions d'expertise par secteur

Répartition des missions d'expertise par secteur



2.1.1.3 - Développement local dans les régions d'origine

Cette composante a pour objet de mettre en œuvre des projets de développement à caractère collectif initiés par les migrants et partagés avec les populations des zones concernées. Elle est ouverte aux associations de ressortissants sénégalais basées en France et apporte des financements pour la mise en œuvre des actions. Les projets proposés à l'appui de cette composante :

- participent à l'amélioration des conditions de vie et d'insertion socio-économique des populations,
- contribuent à créer des conditions plus favorables à l'investissement productif et à privilégier des réalisations concrètes,
- sont harmonisés avec les initiatives de développement local en cours et privilégient une maîtrise d'ouvrage garantissant une forte implication des acteurs et un renforcement de leurs capacités.

Au 31 août 2008, 30 projets de développement local sont cofinancés dans les secteurs suivants :

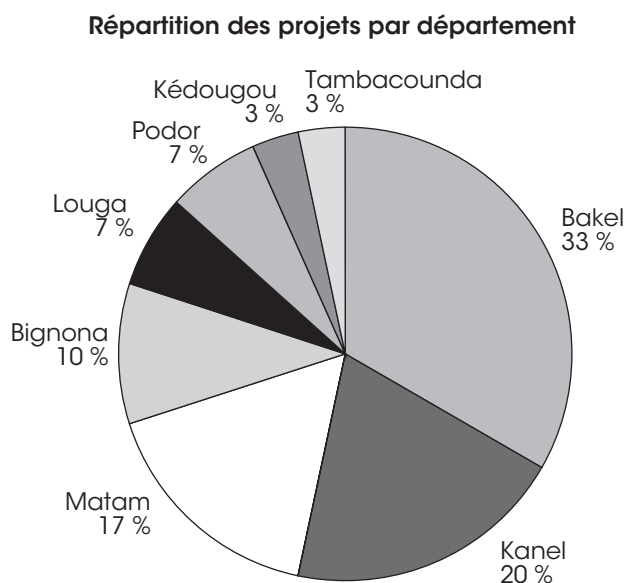
- adduction d'eau (7) ;
- aménagement hydro-agricole (5) ;
- infrastructures sanitaires (6) ;
- infrastructures scolaires (9) ;
- formation professionnelle (3).

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 € ;
- total : 3 043 154 €.

La grande majorité des projets se situe dans les régions de Matam, Bakel et Tambacounda, zones historiques de migration.

Graphique n° IV-7 : Répartition des projets par département



Fort de ces résultats prenant en compte l'accord franco-sénégalais du 23 septembre 2006 relatif à la gestion concertée des flux migratoires, et plus précisément son article 5 relatif au codéveloppement, ainsi que le procès-verbal de la réunion des 10 et 11 juillet 2007 relative à la préparation de l'entrée en vigueur de cet accord, le comité de sélection des projets du ministère chargé du Développement solidaire a validé, lors de sa réunion du 26 août 2008, le financement à hauteur de 2 000 000 F CFA, d'un programme complémentaire de développement solidaire.

Ce programme a été élaboré pour répondre aux nombreuses sollicitations des associations de migrants sénégalais, des populations et des autorités locales et nationales. Son objectif est d'apporter un appui et un accompagnement à des projets de développement local dans les principales régions d'émigration du Sénégal.

2.1.2 - Mali



La deuxième convention de financement sur le codéveloppement au Mali (FSP 2005-081) a été signée le 15 mars 2006. Le premier comité de pilotage s'est réuni en avril 2006, pour un démarrage effectif des activités en mai 2006. Le bilan présenté ci-dessous est le résultat de 28 mois d'activité.

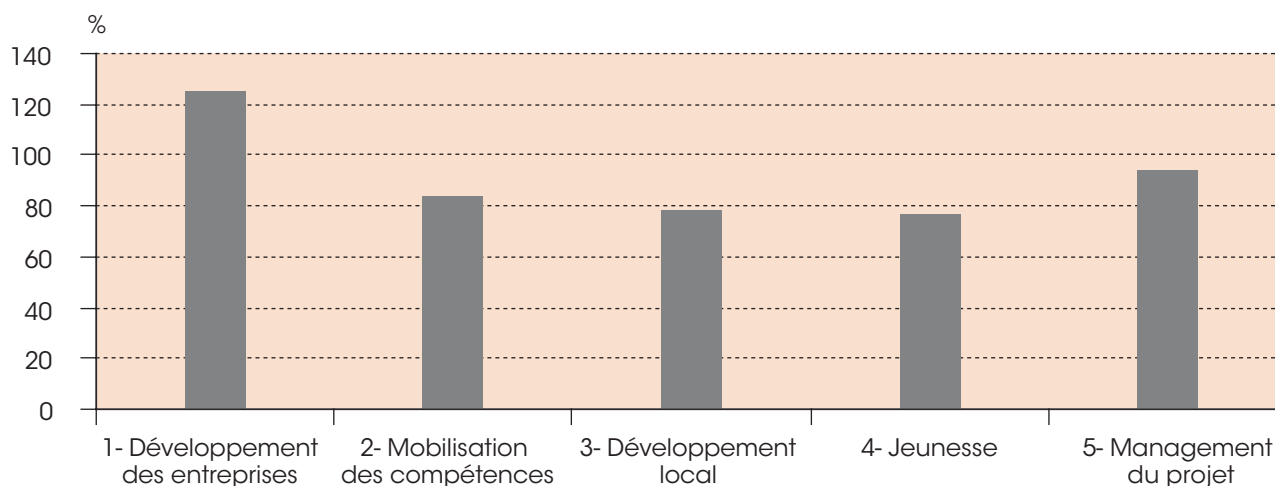
Depuis le 1^{er} janvier 2008, le projet codéveloppement-Mali est passé d'une gestion par le MAEE à une gestion par le MIINDS. Géré selon les mêmes procédures *via* le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'ambassade de France à Bamako, le projet est sur le point d'être clos, avec un taux de décaissement supérieur à 90 %.

Tableau n° IV-8 : Récapitulatif des décaissements (en €)

Composante	Délégation de crédit	Engagement financier	% d'engagement
1 - Développement des entreprises	540 000	673 269	125 %
2 - Mobilisation des compétences	515 000	434 349	84 %
3 - Développement local	762 000	591 217	78 %
4 - Jeunesse	385 000	296 057	77 %
5 - Management du projet	299 000	282 092	94 %
Total	2 501 000	2 276 984	91 %

Afin de satisfaire les nombreuses demandes en instance, des moyens complémentaires à hauteur de 500 000 € ont été mis en place en 2008.

Graphique n° IV-9 : Engagements par rapport aux crédits disponibles



2.1.2.1 - Promotion de l'activité économique

Avec 363 projets financés depuis 2006, les possibilités de prise en charge de l'accompagnement des porteurs de projet économique sur le projet codéveloppement sont désormais extrêmement réduites (125 % de taux d'engagement sur cette composante).

- 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, soit un total d'environ 700 emplois.
- Pour ce qui concerne la pérennité des projets, une étude menée en juin 2005 auprès de 120 migrants réinstallés de manière durable donne les résultats suivants :
 - 75 % des projets fonctionnent de manière durable;
 - 80 % des migrants considèrent leur réinsertion sociale comme réussie.

Tableau n° IV-10 : Récapitulatif des cofinancements des projets de réinsertion en 2006/2007 et au premier semestre 2008 (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	152 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 %
<i>Appui technique CODEV</i>	<i>100 000</i>	<i>19 %</i>

Pour accompagner ces initiatives économiques, des bourses sont accordées à des migrants pour leur permettre de parfaire leur formation ou d'affiner localement la faisabilité de leur projet en liaison avec la cellule technique de codéveloppement.

Le dispositif a démarré en avril 2007 et permet à des porteurs de projet de prendre localement des contacts et de bénéficier le cas échéant d'une formation. Quatorze missions entre la France et le Mali (étude de faisabilité de projets d'entreprise, actions de formation, etc.) ont ainsi été réalisées.

2.1.2.2 - Mobilisation des compétences des diasporas

Quarante missions d'universitaires maliens résidant en France ont été réalisées depuis 2006.

Une convention d'un montant de 130 000 € a été signée avec le PNUD. Elle permet désormais la prise en charge progressive d'experts autres que des enseignants ou chercheurs (spécialistes dans les domaines de la santé, de l'informatique, de la gestion, de la production, etc.), et ouvre des possibilités de mise à disposition de compétences dans le cadre de la décentralisation, aux secteurs de l'agriculture, de la santé et du soutien aux petites et moyennes entreprises.

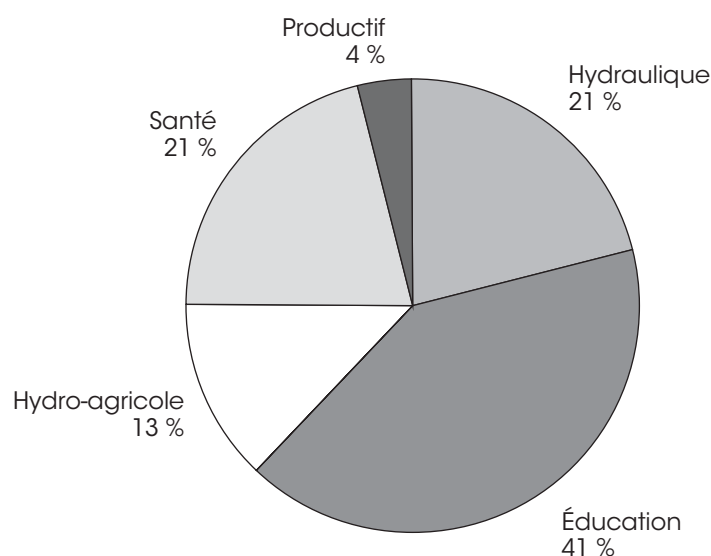
2.1.2.3 – Cofinancement de projets de développement local

Tableau n° IV-11 : Récapitulatif des projets de développement local financés depuis 2006 (en €)

Composante développement local 22 projets	Montant en €
Migrants et bénéficiaires	385 000
Codéveloppement	730 000
Total	1 115 000

Au total, 22 projets ont été financés, mobilisant 385 000 € auprès des migrants et des associations locales bénéficiaires (l'ensemble des projets n'est pas engagé au 31 août 2008 d'où l'écart avec le tableau n° IV-8).

Graphique n° IV-12 : Répartition des secteurs d'intervention



Le soutien aux projets productifs

Le forum EKO8, qui s'est tenu en mars 2008 à Kayes, avec des cofinancements du projet de codéveloppement, a permis, entre autres, de mesurer :

- la mobilisation des acteurs régionaux et nationaux sur cette thématique,
- la pertinence d'une intervention coordonnée sur les filières productives,
- l'adéquation entre les compétences de l'assemblée régionale et le pilotage des outils de renforcement des filières.

En modifiant ces critères d'éligibilité sur les projets productifs, en accompagnant de façon spécifique les projets vecteurs de richesse pour la communauté à travers des outils d'accompagnement (diagnostic, études...) et de financement, le comité "développement local" a été le moteur de cette dynamique régionale d'accompagnement des filières.

2.1.2.4 – Programmes jeunesse

Depuis 2003, 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 socioprofession-

nelle en France ou au Mali. Ainsi, depuis 2006, 10 projets de jeunes ont été retenus après examen de 49 propositions, pour un montant total de 22 500 €. La majorité des projets implique des communes françaises (Montreuil, Gentilly, Aubervilliers, etc.).

Certains projets ont été cités dans l'étude de faisabilité du Centre malien "migration et développement" de l'UE, parmi les rares initiatives de sensibilisation et d'information aux problèmes de migrations clandestines au Mali.

Articulation avec le programme d'appui à la jeunesse malienne (PAJM) : suite à la signature d'une convention de financement le 14 avril 2008 entre la France et le Mali, le FSP PAJM¹ (2008/2011) propose, sur les composantes "jeunesse et entrepreneuriat", "culture et citoyenneté" et "structuration associative et dialogue institutionnel", de contribuer au renforcement des actions dans le domaine de l'insertion et professionnelle des jeunes.

Reposant sur une organisation et des outils similaires au FSP codéveloppement Mali, le FSP PAJM s'adresse exclusivement aux jeunes Maliens résidant au Mali, âgés de 21 à 35 ans, porteurs de projets de microentreprise, citoyens et culturels, en tant qu'individus ou associations.

Des liens évidents existent avec les outils et acteurs de la composante jeunesse du FSP codéveloppement Mali qu'il s'agit de renforcer.

À titre d'exemple, sur la composante "jeunesse et entrepreneuriat", le PAJM met en place un fonds de garantie auprès du FARE² pour faciliter l'octroi d'un prêt par une institution financière. Ces procédures pourraient intéresser le projet de codéveloppement dans le cadre de la mise en place d'un fonds de garantie pour les projets économiques des migrants.

2.1.2.5 - Autres actions

L'évaluation du projet codéveloppement Mali

Conformément à la convention franco-malienne de codéveloppement, à la clôture de ce projet codéveloppement Mali, son évaluation, prévue au premier trimestre 2009, sera :

- rétrospective : efficacité des outils, efficience des moyens, cohérence du dispositif, etc., par rapport aux résultats ;
- prospective en rapport avec les évolutions du contexte, l'implication de nouveaux acteurs notamment.

Le Centre d'information et de gestion des migrations (CIGEM)

La convention de financement du CIGEM, signée le 23 octobre 2007 entre la Commission européenne et la République du Mali définit le cadre du partenariat entre le CIGEM et le projet codéveloppement comme un facteur de valorisation de la diaspora.

En effet, l'expérience du projet codéveloppement menée depuis 2003, dans un cadre franco-malien, présente une démarche innovante d'implication des migrants dans des actions de développement.

Cependant, à une échelle plus large, cette démarche doit être accompagnée et adaptée aux objectifs du CIGEM, en y intégrant les acteurs institutionnels partenaires du CIGEM et les services référents associés.

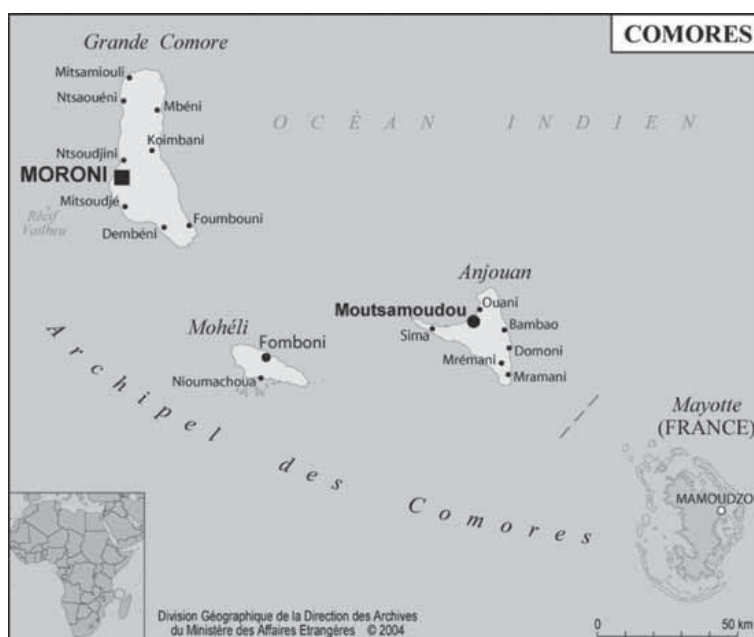
Dans le cadre du partenariat à établir avec le service appui opérationnel du CIGEM, il s'agira :

- de renforcer le projet de codéveloppement dans ses activités,
- d'élargir le mandat du projet codéveloppement.

1. Programme d'appui à la jeunesse malienne.

2. Fonds autorenouvelable pour l'emploi.

2.1.3 – Comores



Le "programme de codéveloppement avec l'Union des Comores" (PCUC), de 2 millions d'euros, dont la convention de financement et son avenant ont été signés le 10 avril 2006, était prévu pour une durée de 36 mois. 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 dans le cadre du programme 301, a fait l'objet 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.

Pour la mise en œuvre de ce programme, le dispositif, tenant compte de la spécificité de l'architecture institutionnelle comorienne (Etat fédéral, trois îles autonomes), du contexte complexe local et de la présence de la France dans la zone de l'océan Indien, est organisé de la manière suivante :

Aux Comores :

- Le comité de pilotage fixe les orientations du programme et valide le financement des projets.
- La cellule de coordination, chargée de la mise en œuvre et de l'animation du programme, est placée sous la tutelle du commissariat général au plan de l'Union des Comores. Elle dispose de l'appui d'un assistant technique français.
- Les Comités consultatifs des projets (CCP) de Grande Comore, Mohéli et Anjouan sont chargés d'examiner les projets et d'assurer leur mise en œuvre.

En France

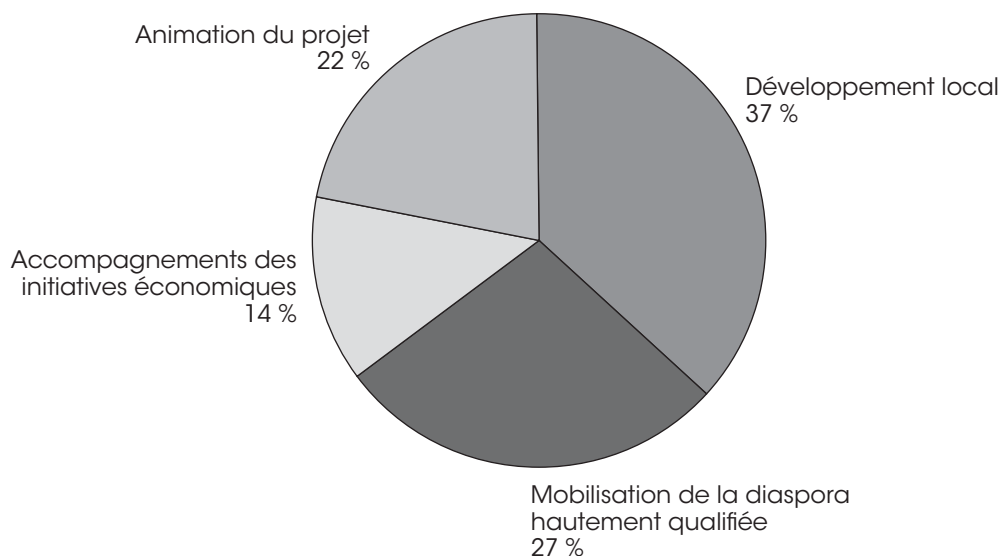
- La cellule relais est chargée d'accueillir, d'informer et d'orienter les porteurs de projet, d'assurer le secrétariat du comité technique de suivi. Ses missions sont contractualisées avec le MIINDS.

Le bilan proposé est le résultat de 10 mois d'activité.

Tableau n° IV-13 : Crédits disponibles et état de leur consommation

	Budget global du projet	Budget restant à engager au 1 ^{er} janvier 2008	Engagé au 30 septembre 2008	
Composante 1 Soutien des associations de migrants dans leurs initiatives pour le développement local	740 000	740 000	204 901	28 %
Composante 2 Mobilisation de la diaspora hautement qualifiée	548 000	548 000	138 741	25 %
Composante 3 Accompagnement des initiatives économiques	272 000	272 000	8 141	3 %
Composante 4 Animation et accompagnement du projet	440 000	356 864	278 068	78 %
	2 000 000	1 916 864	629 851	33 %

Graphique n° IV-14 : Répartition des crédits par composante (en %)



2.1.3.1 - Appui aux porteurs de projet 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 suivants : développement rural, hydraulique, 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.

Au total, seuls 3 projets de développement local ont été validés, qui concernent, sur la Grande Comore exclusivement, des actions de développement rural et des ouvrages hydrauliques pour un montant global d'engagements de 204 901 €.

2.1.3.2 – 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.

Six 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. Ils concernent des appuis à des filières d'enseignement et l'inventaire des potentialités touristiques de Grande Comore. Le montant total alloué pour ces actions s'élève à 138 741 €.

2.1.3.3 – Accompagnement des initiatives économiques

Un accompagnement est proposé aux migrants porteurs de projet pour le développement d'activités économiques aux Comores. L'accompagnement proposé par le programme consiste dans le financement d'études de faisabilité du projet, de la formation du porteur et du suivi de l'activité sur 12 mois suivant le démarrage du projet.

Six projets sont en cours d'instruction au 30 septembre 2008, lesquels concernent les secteurs d'activité des services, de la pêche et de l'aviculture.

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.

2.2 – Extension du codéveloppement à de nouveaux pays

Le programme-cadre de codéveloppement prévoit d'appuyer des actions portées par les migrants vers plusieurs pays (Cap-Vert, Guinée Conakry, Guinée-Bissau, Haïti, Madagascar et Vanuatu).

Ce sont les ambassades qui gèrent ces actions à partir des délégations de crédits du ministère :

- 6 dossiers ont été validés à Haïti pour un montant de 203 000 €;
- 3 projets ont été validés au Cap-Vert pour un montant de 164 000 €;
- 1 projet a été validé en Guinée-Bissau pour un montant de 60 000 €.

L'ambassade d'Haïti a évoqué la forte demande remontée par les associations de migrants, et un dispositif renforçant les actions initiées est prévu pour un montant de 286 000 €.

2.3 - Démarrage des actions de développement solidaire

2.3.1 - Tunisie

L'accord-cadre et le protocole de développement solidaire signés le 28 avril 2008 avec la Tunisie donnent une nouvelle dimension à la politique française de développement solidaire. Le montant des financements prévus, la concentration sur le secteur de la formation professionnelle, la désignation par le ministère chargé du Développement solidaire d'opérateurs puissants, au premier rang desquels l'Agence française de développement (AFD) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), chargés de mettre en œuvre les actions prévues par l'accord sont la marque qu'une nouvelle étape a été franchie et que le développement solidaire peut être le catalyseur d'un partenariat rénové.

Plusieurs actions ont été identifiées avec la partie tunisienne pour être mises en œuvre entre 2008 et 2011. Elles sont listées ci-après.

Tableau n° IV-15 : Actions avec la Tunisie (2008 à 2011)

Appui à la politique sectorielle de formation professionnelle	
Création d'un centre de formation aux métiers du bâtiment et annexes	7,92 M€
Création d'un centre de formation aux métiers de la soudure et de la construction métallique	5,17 M€
dont : études	0,33 M€
Restructuration et habilitation du centre sectoriel de formation en construction métallique de Menzel Bourguiba	2,75 M€
Formation des personnels formateurs et ingénierie de formation	1,90 M€
Développement des compétences managériales des équipes de direction et d'encadrement des établissements de formation	1,02 M€
Développement de formations à l'entrepreneuriat et de création des espaces métiers dans les centres de formation professionnelle	1,00 M€
Développement de formations professionnelles dans le domaine des services	1,00 M€
Renforcement du dispositif de formation professionnelle aux métiers du bois et de l'ameublement	3,80 M€
Certification des formations et du centre de soudure de Menzel Bourguiba	0,15 M€
Institut supérieur de soudure à Menzel Bourguiba	0,30 M€
Centre des métiers de la mer	2,00 M€
Formation sur les engins frigorifiques	0,10 M€
Formation internationale en soudage	0,14 M€
Analyse de défaillance et expertise	0,02 M€
Formation à la maintenance des dispositifs électro-médicaux	0,156 M€
Formation aux métiers de la mode	0,50 M€
Total projets formation professionnelle	28,26 M€

Développement local	
Pêche côtière artisanale	1,00 M€
Projet d'appui à la région de Médenine (coopération décentralisée)	5,00 M€
Total développement local	6,00 M€

Développement économique et social	
Garantie bancaire destinée à accompagner les projets des jeunes entrepreneurs	3,00 M€
Projet d'appui au programme national de défense et d'intégration sociale	0,50 M€
Total économique et social	3,50 M€

Diaspora scientifique et technique	
Mobilisation des compétences tunisiennes en France pour le développement économique, scientifique et technologique	0,54 M€
Total diaspora scientifique et technique	0,54 M€

2.3.2 - Bénin

L'accord signé le 25 novembre 2008 avec le Bénin est centré, s'agissant du développement solidaire, sur le secteur de la santé.

Sept niveaux d'intervention ont été recensés avec la partie béninoise dans ce secteur, pour un montant initial de 2 850 000 €.

- Hôpital régional : mission d'experts béninois de France.
- Banque régionale de matériels : étude de faisabilité, équipements d'urgence, scanner.
- École régionale de maintenance : mission d'expertise, création d'un module de formation sur place.
- Mise en place d'une assurance médicale universelle et mutuelle.
- Centre de lutte intégrée contre le paludisme.
- Assurance qualité.
- Installation de médecins en zone rurale.

Cette dernière action démarrera au cours du dernier trimestre 2008.

2.3.3 - Congo

Deux niveaux d'intervention ont été recensés avec la partie congolaise et concernent la promotion du codéveloppement et l'appui à l'état civil.

Un programme d'appui à l'état civil et un projet de soutien à l'enseignement supérieur ont été validés pour démarrer au dernier trimestre 2008.

3 – L'AIDE À LA RÉINSERTION

Au titre de l'action n° 2 du programme 301, l'ANAEM intervient dans l'aide au montage, l'accompagnement et le suivi des projets économiques portés par des migrants créateurs d'entreprise ainsi que dans une aide financière au démarrage des projets.

Pour 2008, une convention est prévue entre le ministère et l'ANAEM pour cette action qui prévoit un montant maximal de 2 500 000 €.

Pour 2009, au vu des résultats atteints en 2008, la dotation pourra atteindre 3 500 000 € et sera complétée par un cofinancement du Fonds européen pour les réfugiés (FER) à hauteur de 1 800 000 €.

L'augmentation importante 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.

3.1 – Les conditions d'éligibilité au programme et les aides proposées

Initié à partir des années 1990 au Mali et au Sénégal, le champ d'application géographique de ce programme a progressivement été étendu par l'ANAEM, pour concerner actuellement les pays suivants : Arménie, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Congo RDC, Géorgie, Guinée Conakry, Moldavie, Roumanie et Ukraine.

Le régime des aides à la réinstallation reste fixé à ce jour par le protocole d'accord du 23 novembre 2006 pour "la mise en œuvre de l'appui aux initiatives économiques de migrants rentrant dans leur pays d'origine dans le cadre de programmes de codéveloppement", signé entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité (direction de la population et des migrations) et l'ANAEM :

- L'éligibilité au programme

Sont éligibles à ce programme les migrants porteurs d'un projet de réinstallation qui :

- ont bénéficié d'une aide au retour (ARV ou ARH) gérée par l'ANAEM;
- ou
- sont revenus spontanément dans leur pays depuis moins de 6 mois, après un séjour d'au moins 2 ans en France.

- Le dispositif

Dans l'ensemble des pays concernés, ces aides incluent :

- une aide d'un opérateur technique pour l'étude de faisabilité du projet et le suivi de sa réalisation pendant un an,
- une aide financière au démarrage du projet, à hauteur de 7 000 € maximum.

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'ANAEM prend en charge les aides financières au démarrage des microprojets économiques.

Ces aides financières au démarrage des projets sont versées par l'ANAEM 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.

Selon les pays, l'ANAEM prend également en charge la rémunération des opérateurs techniques ainsi que les frais d'accompagnement social et de formation professionnelle.

3.2 - Projets financés

Année 2007

En 2007, 347 aides au démarrage de projet ont été acceptées pour financement par l'ANAEM au bénéfice de migrants souhaitant créer une activité économique génératrice de revenus dans leur pays d'origine, ce qui a représenté pour l'ANAEM un engagement financier de 1 454 644 €, auquel s'ajoutent 177 122 € au titre des prestations d'aide au montage et de suivi des projets prises en charge par l'ANAEM, soit au total la somme de 1 631 766 €.

Ces projets ont surtout concerné l'Afrique, dont le Mali, avec 153 projets validés, essentiellement dans les secteurs du commerce (37 %) et du transport (33 %), avec toutefois des projets divers, notamment : exploitation de camion à benne, espace de jeux vidéo, entreprise de construction de bâtiments, vente de produits de première nécessité, vente de peaux de bœuf, exploitation d'un taxi.

Le montant moyen du financement s'est élevé au Mali à 4 525 € par projet.

Au Sénégal, 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 5 553 €.

S'agissant de l'Europe de l'Est, le principal pays bénéficiaire est la Roumanie, où 90 projets ont été financés, à hauteur de 3 660 € par projet dans les secteurs suivants : élevage (élevage porcin, bovin et équin) mais également dans le commerce et les prestations de services dans le domaine agricole.

Premier semestre 2008

Au premier semestre 2008, 156 aides au démarrage de projet ont été validées par l'ANAEM, représentant ainsi un engagement financier de 749 171 €, auquel s'ajoutent 89 689 € 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 838 860 € :

Les deux principaux pays concernés sont le Mali (49 projets) et la Bosnie-Herzégovine (31 projets).

Concernant la Bosnie-Herzégovine, les secteurs d'activité ont essentiellement concerné l'élevage et l'artisanat, incluant notamment des projets de production laitière, d'apiculture, de production sous serre, de torréfaction de café, de fabrication de mobilier et de cybercafés.

Tableau n° IV-16 : Ventilation par pays des projets acceptés en financement

Pays	2007	Premier semestre 2008
Cameroun	5	8
Congo RDC	8	9
Mali	153	49
Sénégal	28	25
Total Afrique	194	91
Arménie	9	11
Bosnie	22	31
Géorgie	16	14
Moldavie	16	8
Roumanie	90	1
Total Europe	153	65
Total Afrique + Europe	347	156
Montant total des aides aux projets	1 454 644 €	956 664 €

Tableau n° IV-17 : Nombre d'emplois créés sur les projets aidés (hors migrant promoteur de projet)

Pays	2007	Premier semestre 2008
Cameroun	Non communiqué	Non communiqué
Congo RDC	Non communiqué	Non communiqué
Mali	254 (1,7/projet)	67 (1,4/projet)
Sénégal	60 (2,1/projet)	87 (2,4/projet) ¹
Total Afrique	314 (1,6/projet)	154 (1,7/projet)
Arménie	6 (0,7/projet)	6 (0,5/projet)
Bosnie	7 (0,3/projet)	7 (0,2/projet)
Géorgie	23 (1,4/projet)	26 (1,9/projet)
Moldavie	54 (3,4/projet)	55 (6,9 projet)
Roumanie	37 (0,4/projet)	7 (7/projet)
Total Europe	127 (0,8/projet)	101 (1,6/projet)
Total Afrique + Europe	441 (1,3/projet)	255 (1,6/projet)

1. Au 31 juillet 2008.

4 – SOUTIEN AUX ACTIONS DES ASSOCIATIONS

Au sein du ministère chargé du Développement solidaire, un comité de sélection des projets présidé par le ministre ou son représentant a été créé en 2008 et s'est réuni à trois reprises (avril, août et octobre).

Concernant les réunions organisées au ministère, les associations qui portent des projets doivent présenter une demande sur la base du dossier type Cerfa n° 12156*02. Ce dossier est accompagné d'une présentation détaillée de leur projet, présentant à la fois le contexte, la problématique et les axes d'intervention prévus, le cadre logique et le budget sollicité.

Les projets mis en œuvre doivent contribuer à la lutte contre la pauvreté dans les pays d'origine en créant emplois et nouvelles sources de revenus pour la population. Ils requièrent d'être relayés par des acteurs à divers niveaux, ce qui se traduit par des partenariats avec les acteurs de la société civile et les collectivités locales.

Le département du développement solidaire (service des affaires internationales et du développement solidaire) est chargé de l'information des porteurs de projet et de l'instruction de leurs demandes. Il tient pour cela une base de données de suivi d'instruction et des dossiers financés.

Les projets financés concernent les secteurs d'intervention suivants :

- Éducation, formation professionnelle et supérieure (10 projets) :
ex. : projet CERAP en Côte d'Ivoire : 900 000 € sur 3 ans.
- Santé et droits des femmes (7 projets) :
ex. : projet JEREMI au Burkina pour 232 000 € sur 2 ans.
- Microcrédit/appui à la création de petites entreprises (5 projets) :
ex. : PMIE/GAME/Ps-Eau : 325 000 € en 2008.
- Développement rural (5 projets) :
ex. : projet Association solidarité humaine au Togo : 630 000 € sur 3 ans.
- Gestion urbaine (1 projet) :
ex. : projet régie de quartier à Oran : 50 000 € pour 2008.
- Appui institutionnel et bonne gouvernance (6 projets) :
ex. : projet AIMF d'appui à l'état civil au Congo : 300 000 €.
- Aide au réseau :
ex. : projet FORIM d'appui aux OSIM : 600 000 € sur 2 ans.

Pour accompagner les porteurs de projet, un réseau de référents développement solidaire est en cours de constitution dans tous les départements de France métropolitaine, les référents sont désignés par les préfets à raison de leurs compétences en instruction de projets et/ou de leur connaissance des milieux associatifs.

5 – Implication des collectivités locales

Le MIIINDS 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 MAEE 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 microactivités 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).

En 2009 sera lancé un appel à projets conjoint MAEE/MIIIINDS. Un montant de 500 000 € est d'ores et déjà prévu pour financer les projets qui seront sélectionnés.

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. Une convention analogue est intervenue fin 2008 avec le département de l'Hérault.

6 – 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 :

6.1 – Mieux connaître l'environnement des transferts

Si le phénomène des transferts de fonds des migrants, qui représentent davantage que l'aide publique au développement, est mieux connu dans certaines régions du monde, ce n'est pas le cas en Afrique.

C'est pourquoi la France a été à l'initiative de la première enquête détaillée sur les transferts de fonds des immigrés africains vers leur pays d'origine. Cette étude, réalisée par la Banque africaine de développement et présentée en janvier dernier à Paris, ne concernait que 4 pays : Maroc, Mali, Sénégal, Comores.

Le MIIIINDS a donc décidé de devenir cofinanceur, à hauteur de 375 000 €, de l'effort multilatéral piloté par la Banque mondiale avec la Banque africaine de développement pour affiner nos connaissances sur les montants et l'utilisation des transferts financiers réalisés par les migrants en Afrique, ainsi que sur les canaux utilisés pour ces mouvements financiers.

6.2 – Diminuer le coût des transferts

L'AFD a été mandatée par le CICID du 19 juin 2006 pour mettre en œuvre un observatoire des coûts des transferts financiers internationaux. Le site www.envoirdargent.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 pays couverts par le comparateur,
- les types de transferts proposés,
- les conditions de transfert pratiquées par ces établissements financiers (tarifs, délais et garanties).

En 2008, la liste des pays couverts a été étendue au Bénin. Cette liste est appelée à couvrir les pays avec lesquels un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire a été signé.

Pour rendre le site plus attractif et en assurer la promotion, le MIIIINDS a décidé de soutenir l'Agence française de développement sur un projet de refonte du site 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.

6.3 – 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.

Ce compte est assorti d'un avantage fiscal incitatif pour les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu.

Faisant suite à la convention signée entre l'Etat et le groupe des Caisses d'épargne en septembre 2007 pour la commercialisation de ce produit, une autre convention a été finalisée avec un autre établissement bancaire, l'Union tunisienne de Banques. Cette dernière envisage une commercialisation pour le début de l'année 2009. Il s'agit indéniablement d'un produit novateur et spécifique à la France, dont la diffusion, qui ne peut être que progressive, reposera sur le degré de mobilisation des banques.

Créé par la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le **livret d'épargne pour le codéveloppement** est aussi destiné à recevoir l'épargne de ressortissants de certains pays en développement. À l'issue d'une phase d'épargne d'au moins trois ans, les titulaires du livret qui contractent un prêt pour financer des opérations d'investissement dans les pays signataires d'un accord avec la France prévoyant la distribution de ce livret bénéficient d'une prime d'épargne plafonnée. Un premier accord a été conclu le 28 avril 2008 avec la Tunisie, mais n'est pas encore ratifié. Le décret d'application nécessaire pour rendre le dispositif opérationnel a été publié le 28 juin 2008.

7 – LES ACTIONS MULTILATÉRALES

La France poursuit l'inscription de sa politique de développement solidaire avec les pays sources d'immigration dans une dimension multilatérale par la promotion de ses positions sur la scène internationale et au travers de la mise en place d'un fonds fiduciaire.

7.1 – La promotion des positions françaises sur la scène internationale

7.1.1 – La participation aux dialogues régionaux et interrégionaux entre pays d'origine, pays de transit et pays d'accueil sur la migration et le développement

Depuis 2006, un certain nombre de dialogues réunissent des pays pour échanger sur la thématique "migration et développement". La France est plus particulièrement impliquée dans trois dialogues qui, à différents niveaux, sont organisés autour de l'approche globale des phénomènes migratoires et contribuent à nouer des partenariats nouveaux entre pays d'origine et pays de destination. Ces trois dialogues sont :

- au niveau mondial, le deuxième forum global Migration et Développement qui a eu lieu à Manille du 27 au 30 octobre 2008. Ce forum a fait suite à celui qui s'est tenu à Bruxelles en juillet 2007 après le dialogue de haut niveau sur la migration et le développement organisé à New York par les Nations unies en septembre 2006 ;
- au niveau méditerranéen, le dialogue 5 + 5 sur les migrations en Méditerranée occidentale présidé cette année par le Portugal. Une conférence ministérielle s'est tenue à Evora (Portugal) en avril 2008 ;
- au niveau euro-africain, la conférence ministérielle euro-africaine de Paris sur la migration et le développement qui, faisant suite à la conférence de Rabat de juillet 2006, a réuni à Paris le 25 novembre 2008 32 Etats d'Afrique de l'Ouest avec les 27 Etats membres de l'UE, la Commission européenne et une vingtaine d'organisations internationales.

7.1.2 – Les actions menées avec la Commission européenne, d'autres Etats membres, des pays tiers et des organisations internationales

La recherche par les autorités françaises de synergies entre migration et développement s'inscrit pleinement dans le cadre de l'"approche globale des migrations" mise en œuvre par l'UE et qui vise à accroître la collaboration entre pays d'origine, de transit et de destination.

Dans le cadre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, la France propose de faire des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire un instrument de la politique migratoire européenne.

Avec la Commission européenne et certains Etats membres (notamment l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne), la France se mobilise autour d'actions expérimentales :

- partenariats pour la mobilité : l'accord signé le 24 novembre 2008 par la France avec le Cap-Vert s'articule avec ce projet européen;
- actions pour des nouvelles formes de migrations circulaires (en Tunisie et au Maroc);
- aide à la mise en réseau des diasporas au niveau européen.

La France a participé à plusieurs réponses à un appel à propositions de la Commission européenne pour des actions de coopération avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile (publication des réponses sélectionnées par la Commission européenne en octobre 2008).

Quatre projets ont été déposés :

- un projet du GIP-Inter qui réunit l'ANAEM, l'Agence nationale pour l'emploi et l'OIM pour renforcer les capacités de gestion des migrations dans les pays d'Afrique francophone;
- un projet pour le suivi de la conférence de Paris avec France coopération internationale (FCI);
- deux projets avec le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD). Le projet de carte interactive sur les routes et les flux migratoires (I-Map) a été retenu.

Elle est partenaire dans le projet de la Commission européenne (sur le Fonds européen de développement) visant à expérimenter au Mali la création d'un centre d'information et de gestion des migrations (CIGEM) par convention avec l'AFD et une assistance technique dans l'équipe opérationnelle.

De manière plus large, la France engage un partenariat avec la CEDEAO pour renforcer ses actions de structuration des migrations sud-sud en Afrique subsaharienne.

Enfin la France participe à divers travaux menés au sein d'instances internationales :

- dans le cadre de l'OCDE, elle participe au groupe de travail chargé d'élaborer différents scénarios économiques et leurs conséquences en termes migratoires;
- elle a participé à la conférence ministérielle du Conseil de l'Europe sur les migrations à Kiev les 4 et 5 septembre 2008 visant, notamment, à renforcer le dialogue entre les Etats européens et à favoriser l'émergence de politiques analogues à notre politique de développement solidaire.

7.2 – Le fonds fiduciaire

Un fonds fiduciaire est un fonds financé par dons ayant pour objet le développement des pays pauvres ou émergents, placé auprès d'une banque multilatérale de développement et administré par elle. Certains fonds sont multibaillleurs alors que d'autres n'ont qu'un seul bailleur.

Les fonds fiduciaires sont utilisés pour financer des projets en lien avec des prêts des banques de développement (support au cours des phases de préparation et supervision de projets) et des activités structurantes (forums, ateliers, formation ou études sectorielles).

Un appel à candidature a été adressé à deux banques de développement, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Les termes de cet appel précisent qu'il devra s'agir d'un fonds fiduciaire destiné à soutenir de manière privilégiée des actions multilatérales s'appuyant sur les initiatives des migrants au bénéfice du développement de leur pays d'origine en Afrique, en particulier s'agissant de la mobilisation de leurs compétences et de leurs ressources.

Un accent particulier est mis sur la définition d'outils innovants de mobilisation des ressources des migrants :

- venir en garantie des transferts effectués par les migrants dans des projets d'entreprise certifiés par les équipes "secteur privé" de la banque de développement en question ;
- sécuriser les transferts de fonds et en abaisser les coûts ;
- aider la petite entreprise et la microentreprise (mise en place d'une certification des projets pour attirer des investissements, développer les outils pour les institutions de microfinance) ;
- aider à développer la bancarisation des populations ;
- promouvoir les actions de développement portées par les diasporas ;
- favoriser les partenariats entre les opérateurs économiques des régions d'implantation des migrants (ou des personnes issues de l'immigration) et des régions dont ils sont originaires, etc.

Dans le respect des principes de l'harmonisation et de l'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris, les actions financées par le fonds seront en cohérence avec les actions bilatérales des bailleurs en la matière, notamment celles de la France.

Le 25 novembre 2008, un cadre d'entente a été établi avec la Banque africaine de développement afin de veiller à la création, d'ici la fin du premier semestre 2009, d'un fonds multi-bailleurs doté par la France de 6 M€ avec la possibilité de l'abonder de 3 M€ supplémentaires d'ici 3 ans en fonction des premiers résultats obtenus.

8 – LES ACCORDS DE GESTION CONCERTÉE DES FLUX MIGRATOIRES ET DE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

Deux ans après avoir trouvé sa première application concrète dans l'accord signé le 23 septembre 2006 avec le Sénégal, le concept de "gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire" s'est imposé au point que les accords qui en découlent constituent aujourd'hui des instruments à part entière de notre politique migratoire et deviennent peu à peu une référence internationale. Issu d'une réflexion reposant sur l'idée que migration et développement socio-économique sont étroitement liés, il se fonde sur une nouvelle approche des phénomènes migratoires, l'approche globale, qui consiste à intégrer l'ensemble des questions relevant de la problématique migratoire et à nouer sur cette base de véritables partenariats avec les pays sources d'immigration.

Trois volets, distincts mais solidaires, constituent le socle de ces partenariats d'un nouveau type que nous développons 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 tout ce qui a trait aux migrations clandestines, et la mise en place d'actions de développement solidaire parmi lesquelles des actions de codéveloppement au profit des régions pauvres et sources de migrations du pays d'origine. Cette nouvelle conception de ce que devraient être les relations entre pays d'origine et pays de destination des migrations représente, par rapport à l'approche de ces

dernières années au cours desquelles on se limitait à de simples conventions de réadmission, de circulation et d'installation, un véritable changement de génération dans le type d'engagement que nous passons avec les pays d'origine.

Depuis 2006, la France est l'un des pays d'accueil qui ont sans doute le plus "systématisé" l'application concrète de l'approche globale dans le cadre d'accords bilatéraux conclus avec les pays d'origine. À ce jour, cinq accords ont été signés :

Avec le Sénégal, le 23 septembre 2006. Il s'agissait du tout premier accord de ce type que la France signait avec un pays d'origine. Il a, depuis lors, été complété par un avenant relatif à la réadmission et à l'immigration de travail qui a été signé à Dakar le 25 février 2008.

Trois accords ont pu être conclus au cours de l'année 2007 : avec le Gabon, le 5 juillet 2007 ; avec la République du Congo, le 25 octobre 2007 ; et avec le Bénin, le 28 novembre 2007.

Enfin, en 2008, outre l'avenant à l'accord franco-sénégalais du 23 septembre 2006, un accord a été passé avec la Tunisie le 28 avril 2008, avec l'île Maurice le 23 septembre 2008 et avec le Cap-Vert le 24 novembre 2008.

Parallèlement, la réflexion s'est portée sur d'autres zones d'origine des flux migratoires et de nouveaux pays, hors Afrique subsaharienne, avec lesquels nouer des partenariats. Des contacts préliminaires de caractère exploratoire et préparatoire à de nouvelles négociations ont ainsi été pris avec des pays intéressés sur le continent asiatique, le monde arabe, l'Amérique du Sud et les Caraïbes, tout en poursuivant (et en concluant pour certaines d'entre elles) les négociations déjà entreprises avec divers partenaires du continent africain et de l'océan Indien, comme le Mali et le Burkina.

CHAPITRE V

L'OUTRE-MER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Outre-mer, la France connaît, en raison de sa prospérité par rapport à son environnement régional, une attractivité migratoire plus importante qu'en métropole.

Les spécificités géographiques de Mayotte et de la Guyane, et en particulier leur forte proximité de pays sources d'immigration, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration plus difficile. Ce constat se retrouve dans une moindre mesure en Guadeloupe et à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces territoires, par :

- la présence, par rapport à leur population totale, d'une population étrangère en situation régulière ou irrégulière nettement plus importante que dans les autres collectivités,
- des admissions annuelles au séjour beaucoup plus nombreuses,
- des éloignements d'étrangers en situation irrégulière en nombre plus important.

La très forte croissance du nombre d'éloignements depuis la Guyane, Mayotte, la Guadeloupe et Saint-Martin témoignent du renforcement de l'action des services de l'Etat 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 exposées à ces difficultés.

Une estimation de la population en situation irrégulière a été établie par le secrétariat d'Etat à l'Outre-mer selon les considérations suivantes :

- Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy : une fourchette de 10 000 à 20 000 clandestins semble cohérente.
- Guyane : on estime à 40 000 le nombre de clandestins dont 3 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.
- Réunion : seulement une centaine d'étrangers en situation irrégulière sont interpellés annuellement. Le chiffre de 1 500 clandestins au regard de la population globale reste pertinent. La Réunion est le département le plus peuplé de l'outre-mer.
- Mayotte : la préfecture estime, à partir des chiffres de la rentrée scolaire, des remontées de terrain (gendarmerie et police) et du nombre de reconduites à la frontière et de départs volontaires, que le nombre d'immigrés clandestins est proche de 50 000.

Tableau n° V-1 : Indicateurs du contrôle de l'immigration dans les départements d'outre-mer et à Mayotte

	Admissions au séjour en 2007	Demandes d'asile en 2007	Non-admissions en 2007	Non-admissions en 2006	Éloignements en 2006	Éloignements en 2007
Guadeloupe	711	261	257	316	1 964	1 826
Martinique	361	42	307	447	436	390
Guyane	1 701	322	531	103	8 145	9 031
Réunion	751	7	162	132	64	53
Mayotte	1 526	203	10	6	13 258	13 990

Sources : MIOMCT-DLPAJ-DCPAF, OFPRA

**Tableau n° V-2 : Population, population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2007
hors mineurs et dix principales nationalités**

Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Population totale 447 000	Population totale 399 000	Population totale 202 000	Population totale 784 000	Population totale 160 265 (recensement 2002)
Dont étrangers en situation régulière 18 213	Dont étrangers en situation régulière 5 784	Dont étrangers en situation régulière 29 024	Dont étrangers en situation régulière 7 272	Dont étrangers en situation régulière 11 094
Haïtienne 9 566	Sainte-Lucienne 1 793	Haïtienne 8 773	Malgache 2 646	Comorienne 9 569
Dominiquaise 3 256	Haïtienne 1 732	Surinamienne 7 324	Mauricienne 1 725	Malgache 993
Dominicaine 1 695	Dominiquaise 209	Brésilienne 6 672	Comorienne 1 008	Rwandaise 179
Portugaise 417	Chinoise 194	Guyanienne 2 056	Chinoise 271	Ex-Zaïrois 74
Américaine (USA) 238	Dominicaine 179	Chinoise 1 043	Belge 265	Indienne 22
Belge 229	Brésilienne 129	Dominicaine 930	Indienne 228	Belge 20
Britannique 203	Cubaine 126	Péruvienne 272	Italienne 90	Mauricienne 19
Sainte-Lucienne 201	Belge 121	Sainte-Lucienne 268	Allemande 70	Burundaise 14
Italienne 171	Syrienne 107	Laotienne 244	Britannique 70	Brésilienne 13
Brésilienne 132	Vénézuélienne 91	Néerlandaise 143	Marocaine 68	Britannique 9

Sources : INSEE – MIINDS/DSED

Tableau n° V-3 : Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
15 000	2 000	40 000	1 500	50 000

Source : MIOM-CT/SEOM

1 – LES dispositions applicables

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) et dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon sont régies par le CESEDA qui s'y applique (art. L. 111-2), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières de ces collectivités.

La loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer permet dans les départements et collectivités d'outre-mer, sur autorisation du procureur de la République, la destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irréguliers.

À Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sont régies par des textes spécifiques (qui reprennent, pour partie, les dispositions du CESEDA en les adaptant) :

- ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna,
- ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française,
- ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte,
- ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie,
- loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative aux territoires des Terres australes et antarctiques françaises.

Le Livre VII du CESEDA régit le droit d'asile sur l'ensemble du territoire de la République. Son titre VI précise les conditions dans lesquelles ces dispositions s'appliquent en outre-mer.

En revanche, la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990 ne s'applique qu'au territoire européen de la République française : les départements, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie sont donc exclus de l'espace de libre circulation créé par cet accord.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration qui comporte un titre VI spécifique à l'outre-mer renforce la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable. Ce texte prévoit notamment :

- la faculté de détruire les embarcations maritimes non immatriculées servant au transport d'étrangers en situation irrégulière en Guyane,
- la visite sommaire des véhicules dans des zones bien déterminées en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers,
- l'immobilisation de véhicules terrestres et d'aéronefs par la neutralisation de tout élément indispensable à leur fonctionnement, en Guyane, Guadeloupe et à Mayotte,
- le relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte,
- l'extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin,
- un contrôle plus efficace des reconnaissances de paternité, afin de lutter contre les reconnaissances frauduleuses à Mayotte,
- des vérifications d'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins en Guadeloupe, Guyane et à Mayotte,
- un renforcement du dispositif de lutte contre le travail dissimulé à Mayotte,
- l'accroissement du délai de placement des étrangers en situation irrégulière en centre de rétention administrative à Mayotte.

Par ailleurs, la **loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile** comporte pour l'outre-mer :

- une mention expresse d'application des dispositions relatives à l'asile et des mesures d'adaptation ;
- une habilitation à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ;

- une habilitation à prendre les mesures nécessaires pour adapter les dispositions de la loi à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et dans les îles Wallis et Futuna;
- la ratification de l'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

2 – LA SITUATION MIGRATOIRE

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 (3.1). En effet, en 2007, 52 % des éloignements réalisés en France l'ont été au départ des départements et collectivités d'outre-mer, dont 13 990 à Mayotte (55 % du total de l'outre-mer) et 9 031 en Guyane (32 % du total de l'outre-mer).

Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante. Certains territoires présentent des situations intermédiaires comme la Guadeloupe et la Martinique (3.2), d'autres sont épargnés par l'immigration clandestine (3.3)

2.1 - L'immigration à Mayotte et en Guyane

2.1.1 - L'immigration à Mayotte

L'immigration légale

En 2007, au 31 décembre, 11 094 étrangers majeurs résidaient régulièrement à Mayotte pour une population de 186 000 habitants. 1 526 titres de séjour ont été délivrés.

La demande d'asile augmente de plus de 70 % en un an et retrouve son niveau de 2005.

Tableau n° V-4 : Les demandes d'asile à Mayotte

Mayotte	2003	2004	2005	2006	2007
Premières demandes		85	199	119	203
Décisions	87	42	184	161	179
Accords	31	8	28	42	71
Rejets	56 (dont 35 Comoriens)	34	156	119	108

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 très forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, mais aussi de 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 13 990 en 2007, soit 81 % de plus qu'en 2005 (7 714 éloignements) et un peu plus qu'en 2006 (13 258 éloignements).

Cette remarquable progression est le fruit d'une très forte implication de l'Etat qui s'est traduite par 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 de l'air et des frontières (PAF) ont augmenté entre 2004 et 2008 de 280 %. En termes de moyens, il est à noter, après la mise en service de deux radars de surveillance maritime en novembre 2005 et avril 2006, la mise en service d'un troisième radar en juillet 2008. Les résultats obtenus dans le cadre de la lutte en mer contre l'immigration irrégulière sont excellents, avec plus de 140 kwassas interceptés en 2007. Enfin, la PAF de Mayotte a reçu deux vedettes supplémentaires au cours du premier semestre 2008.

La lutte contre l'immigration clandestine n'est pas la seule ambition de l'Etat dans cette zone géographique. En effet, le groupe de travail de haut niveau créé récemment dispose d'un sous-groupe thématique portant sur la coopération régionale. Ce sous-groupe est notamment chargé de constituer des dispositifs de développement solidaire en matières agricole, sanitaire, judiciaire et d'enseignement primaire. Ces dispositifs pourraient contribuer au développement des Comores. Ces différents projets sont au cœur de la négociation d'un possible accord de gestion concertée des flux migratoires qui pourrait survenir à la fin de l'année 2008 ou début 2009.

Tableau n° V-5 : Nombre d'éloignements réalisés à Mayotte

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007/2006	Évolution 2007/2002
Éloignements	3 970	6 241	8 599	7 714	13 258	13 990	+ 5,6 %	+ 252,3 %

2.1.2 - L'immigration en Guyane

L'immigration légale

Au 31 décembre 2007, 29 024 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guyane pour une population de 202 000 habitants. 1 701 titres de séjour ont été délivrés en 2007.

La demande d'asile

Elle est relativement faible et diminue entre 2006 et 2007 (- 12,5 %).

Tableau n° V-6 : Les demandes d'asile en Guyane

Guyane	2003	2004	2005	2006	2007
Premières demandes	Non disponible	Non disponible	280	368	322
dont Haïtiens		109	177	201	133
Décisions	176	217	157	335	365
Accords	0	15	0	17	21
Rejets	176 (dont 99 Haïtiens)	202	157	318	344

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

Depuis le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Guyane au moyen de missions foraines. L'ouverture de cette antenne a permis de faire chuter le délai d'examen des dossiers.

La protection contre l'immigration clandestine

Frontalière du Suriname et du Brésil et située à proximité immédiate de pays sud-américains confrontés aux problèmes du développement, la Guyane apparaît pour nombre de ressortissants de ces pays comme un espace de liberté et de richesse. D'où une forte immigration en provenance, par ordre décroissant, du Brésil, du Suriname, du Guyana, de Haïti et de la République dominicaine.

La lutte contre l'immigration clandestine est une priorité de l'action de l'Etat en Guyane.

Tableau n° V-7 : Les nationalités reconduites depuis la Guyane

	2004	2005	2006	2007
Brésiliens	2 472	2 778	4 035	4 339
Surinamiens	2 417	2 563	3 599	4 222
Haïtiens	188	251	198	249
Guyanais	53	149	125	75
Dominicains	57	94	107	71
Autres	131	107	81	75
Total	5 318	5 942	8 145	9 031

- Brésiliens

Les Brésiliens représentent 48 % du total des reconduites à la frontière en 2007. Venant des Etats brésiliens du Pará, du Roraima et de l'Amapá, voisins de la Guyane, ces clandestins étaient, jusqu'à présent, motivés par la recherche d'un travail dans les villes ou sur les sites d'orpaillage.

- Surinamiens

Ils représentent 47 % des reconduites à la frontière en 2007.

- Guyanais

75 Guyanais ont été éloignés du territoire, ce qui représente 1 % des éloignements réalisés au cours de l'année 2007.

Outre l'adaptation législative, la lutte contre l'immigration 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 2008 s'élèvent à 663 fonctionnaires tous corps confondus, soit une augmentation de 37 % depuis le 1^{er} janvier 2002. Les effectifs de la gendarmerie départementale s'élèvent à 469 gendarmes. À cela s'ajoutent 5 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 : 60 fonctionnaires devraient y travailler à terme.

Le centre de rétention administrative, déclassé en 2007 en local de rétention, a fait l'objet de travaux de mise aux normes qui se sont terminés au cours du premier trimestre 2008 et qui lui ont permis de retrouver l'appellation de centre de rétention administrative. Il est géré par la police aux frontières et a une capacité de 38 places. Un projet d'extension de la capacité d'accueil est à l'étude.

L'unité opérationnelle de coordination du groupe d'intervention régionale (GIR) constituée de 11 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.

L'action diplomatique

Un accord de réadmission avec le Suriname a été signé le 30 novembre 2004 à Paris. Il a pour objet principal de permettre que les ressortissants du Guyana soient reconduits à la frontière de leur pays par les autorités surinamiennes, reprenant ainsi leur coopération avec les autorités françaises, interrompue en janvier 2001.

Si à ce jour les arrangements administratifs n'ont pas été signés, la réadmission des Surinamiens se fait sans difficultés notables et le principe de l'installation d'une antenne consulaire du Suriname à Saint-Laurent-du-Maroni est acquis. Par ailleurs, le 29 juin 2006, un accord relatif à la "coopération transfrontalière en matière policière" a été signé, qui a permis de mettre en place des patrouilles communes, des échanges d'information et le détachement d'un fonctionnaire dans le pays voisin. La ministre des Affaires étrangères du Suriname s'est engagée, en mai 2008, à relancer dès que possible la procédure de ratification surinamienne.

L'accord de réadmission franco-brésilien (signé à Paris le 28 mai 1996) est entré en vigueur le 24 août 2001 après son approbation par le Parlement brésilien. Une meilleure coopération avec le consulat général du Brésil à Cayenne a été constatée, ainsi que des effets tangibles sur les reconduites à la frontière à partir de la Guyane vers le Brésil.

La dernière commission mixte transfrontalière franco-brésilienne (CMT) du 12 juin 2008 a été l'occasion de constater un renforcement tangible de la coopération entre les forces de police et les douanes. S'agissant notamment de la lutte contre les pêches illicites, il apparaît que les opérations de *vive force* entreprises fin 2007 ont été efficaces. Les deux Etats sont convenus que l'arrêt de la pêche illicite serait le préalable au lancement de tout dispositif de coopération régionale à part entière en matière de pêche.

Il est à noter, en outre, qu'en matière de lutte contre l'immigration clandestine et plus généralement en matière de coopération policière et douanière, lors de la dernière CMT, la France et le Brésil se sont engagés à conclure avant la fin de l'année 2008 un accord prévoyant la création d'un poste de contrôle intégré dans le cadre de la construction du pont sur l'Oyapock. Il pourrait prendre la forme d'un bureau de contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ). Un autre accord devrait être conclu simultanément et prévoir la création d'un centre de coopération policière (et, le cas échéant, douanière) dont l'objectif serait de faciliter l'échange d'informations.

Avec le Guyana, la négociation d'un accord de réadmission a débuté en juillet 2001. La France a tout mis en œuvre pour qu'un consulat honoraire guyanais puisse ouvrir à Cayenne afin de permettre l'éloignement effectif des immigrés clandestins ressortissants de cet Etat. Cependant l'absence d'accord n'empêche pas le bon déroulement des reconduites vers ce pays.

Le projet d'accord a pour objectif d'assurer la réadmission, sans formalités, des Guyanais dont la nationalité est établie. Les discussions ont repris fin 2005 mais la signature est suspendue à la décision des autorités guyanaises.

Tableau n° V-8 : Nombre d'éloignements effectués en Guyane

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007/2006	Évolution 2007/2002
Éloignements	4 244	4 852	5 318	5 942	8 145	9 031	+ 10,8 %	+ 112 %

2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes

2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe

L'immigration légale

Au 31 décembre 2007, 18 123 étrangers majeurs résidaient régulièrement en Guadeloupe (îles du Nord incluses). 711 étrangers ont obtenu un titre de séjour.

La demande d'asile

La très forte progression de 2004 et de 2005 est enrayée. Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit également les demandes d'asile déposées en Martinique et en Guyane *via* des missions foraines.

Tableau n° V-9 : Les demandes d'asile en Guadeloupe

	2003	2004	2005	2006	2007
Premières demandes	Non disponible	Non disponible	3 612	537	261
dont Haïtiens		1 472	3 491	537	237
Décisions	32	297	2 357	2 200	393
Accords	1	11	51	132	28
Rejets	31 (dont 29 Haïtiens)	1 286	2 306	2 068	365

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

La protection contre l'immigration irrégulière

La Guadeloupe, en raison de sa prospérité économique, présente une forte attractivité pour l'immigration clandestine provenant essentiellement d'Haïti et de la Dominique. Cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

En 2007, 1 826 mesures de reconduite à la frontière ont été exécutées contre 1 964 en 2006 soit une baisse de 7 %. Les Haïtiens représentent 67 % des reconduits, les Dominicains 16 % et les Dominicains 7 %.

Les résultats obtenus sont le fruit de la mise en œuvre de plusieurs mesures opérationnelles, législatives et réglementaires, et de l'amélioration de la coopération internationale et notamment :

- l'extension à la Guadeloupe du caractère non suspensif des recours en annulation contre les arrêtés de reconduite à la frontière, déjà en vigueur en Guyane et à Saint-Martin ;

- la signature d'un accord de réadmission avec la Dominique le 9 mars 2006 ; son protocole d'application a été ratifié le 6 novembre 2006 ;
- l'extension du centre de rétention administrative (CRA) et l'augmentation parallèle des effectifs de la police aux frontières passant de 228 au 1^{er} janvier 2006 à 262 au 1^{er} janvier 2008.

Tableau n° V-10 : Nombre d'éloignements réalisés en Guadeloupe

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007/2006	Évolution 2007/2002
Éloignements	686	1 053	1 083	1 253	1 964	1 826	- 7 %	+ 166,1 %

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 (Princesse-Juliana) dans la zone néerlandaise et de l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l'île. La DDPAF a cependant mis en place en octobre 2002 un accord visant à échanger des renseignements avec les services d'immigration de l'aéroport Princesse-Juliana.

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 ; il pourra accueillir 12 personnes. Les reconduites à la frontière pourront être désormais effectuées au départ de l'aéroport international Princesse-Juliana et non plus comme par le passé par l'intermédiaire du centre de rétention de Guadeloupe.

Tableau n° V-11 : Les éloignements à Saint-Martin

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007/2006
Éloignements	274	269	297	234	289	287	- 0,7 %

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 vue 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 Martinique

L'immigration légale

Au 31 décembre 2007, 5 784 étrangers résidaient régulièrement à la Martinique pour une population estimée à 399 000 habitants.

La demande d'asile

Elle reste faible et stable.

Tableau n° V-12 : Les demandes d'asile à la Martinique

	2003	2004	2005	2006	2007
Premières demandes	5	139	131	137	42
dont Haïtiens	3	123	131	137	41
Décisions	Non disponible	92	111	220	65
Accords		2	20	16	8
Rejets		90	91	204	57

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

Le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe pour faire face à l'accroissement du nombre des demandes, notamment haïtiennes, et diminuer leur délai de traitement. Cette antenne instruit les demandes d'asile déposées en Martinique *via* des missions foraines.

La protection contre l'immigration irrégulière

La Martinique connaît une immigration clandestine provenant principalement de Sainte-Lucie (74 % des reconduits en 2007) et d'Haïti (16 % des reconduits en 2007). Cette immigration utilise essentiellement la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

Tableau n° V-13 : Les éloignements en Martinique

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007-2006
Éloignements	290	330	466	603	436	390	- 9,7 %

Les Saint-Luciens

La proximité de Sainte-Lucie (40 km), l'usage de la langue créole, les relations historiques entre les deux îles constituent les principales raisons d'une immigration facilitée par la présence d'une communauté bien intégrée en Martinique.

Un régime expérimental avait été mis en place le 1^{er} mars 2000, permettant aux ressortissants de Sainte-Lucie de séjourner dans les départements français d'outre-mer en dispense de visa pour des séjours inférieurs à 15 jours. Au vu des effets produits par cette mesure (augmentation des flux de personnes), sa pérennisation a été soumise à la signature d'un accord de réadmission et à des aménagements repris dans un accord facilitant la circulation des Saint-Luciens dans les départements français d'Amérique. Ces accords gouvernementaux ont été signés à Castries le 23 avril 2005 et sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 2006 (décret n° 2006-431 du 12 avril 2006).

Les Haïtiens

La présence d'une communauté haïtienne, localisée dans le nord de l'île, bien intégrée dans l'économie agricole, constitue un appel à la venue de clandestins. Les candidats à l'immigration, recrutés en Haïti, passent en général, soit par l'aéroport Princesse-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.

Après une forte augmentation du nombre d'irréguliers interpellés et de reconduits jusqu'en 2005 (46 en 2003, 62 en 2004 et 164 en 2005), il a chuté en 2006 avec seulement 37 reconduites. En 2007, cependant le nombre de reconduites à la frontière des originaires d'Haïti a de nouveau augmenté. 63 personnes originaires d'Haïti ont été reconduites.

D'un point de vue diplomatique, l'Etat est fortement impliqué dans la zone Caraïbe. Ainsi, s'agissant de la Barbade, différents projets d'accord 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-Kitts-et-Nevis, 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 nationalités mauricienne, comorienne et malgache.

Au 31 décembre 2007, 7 272 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Réunion, pour une population de 784 000 habitants.

La demande d'asile

Elle est très faible.

Tableau n° V-14 : Les demandes d'asile à la Réunion

	2003	2004	2005	2006	2007
Premières demandes	2	2	2	3	7
Décisions	Non disponible	2	5	5	
Accords		1	2	0	
Rejets		1	3	5	

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-15 : Principaux indicateurs de la protection contre l'immigration irrégulière

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2007/2006
Éloignements	22	26	42	56	64	53	- 17,2 %

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'Etat 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 suffisante locale, 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'Etat le droit de l'entrée et du séjour des étrangers en Polynésie française et à la Polynésie française la compétence en matière de droit du travail, et notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement polynésien, compte tenu de sa compétence exclusive.

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.

CINQUIÈME RAPPORT AU PARLEMENT

Liste des contributeurs

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre mer et des Collectivités territoriales
Secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)

Office français de protection des réfugiés et apatrides

Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)

Publication au JORF du 6 octobre 2007
Décret n° 2007-1432 du 5 octobre 2007
modifiant le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005
instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration

NOR : PRMX0766772D

Le président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration ;

Le Conseil des ministres entendu,

Décète :

Article 1

Le décret du 26 mai 2005 susvisé est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa de l'article 1er, au premier alinéa de l'article 2 et au deuxième alinéa de l'article 4, les mots : « ministre de l'Intérieur » sont remplacés par les mots : « ministre chargé de l'Immigration » ;

2° Au troisième alinéa de l'article 1er, après les mots : « il comprend » sont ajoutés les mots : « le ministre chargé de l'Immigration, ».

Article 2

Le Premier ministre et le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 5 octobre 2007.

Nicolas Sarkozy

Par le président de la République :

Le Premier ministre,
François Fillon

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

Publication au JORF du 27 mai 2005

Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005

Décret instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

NOR : INTX0500125D

Version consolidée au 27 mai 2005 - version JO initiale

Le président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Le Conseil des ministres entendu,

Article 1

Il est créé un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Ce comité est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'Intérieur.

Il comprend le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé des Affaires sociales, le ministre de la Défense, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre chargé de l'Économie et des Finances et le ministre chargé de l'Outre-mer.

Le Premier ministre peut inviter d'autres membres du gouvernement à participer aux travaux du comité.

Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires.

Il adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration, mentionné à l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Article 2

Un secrétaire général, nommé par décret en Conseil des ministres et placé auprès du ministre de l'Intérieur, assure le secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il prépare les travaux et délibérations du comité, auquel il assiste.

Il prépare le rapport au Parlement mentionné à l'article 1^{er}.

Il veille à la cohérence de la mise en œuvre des orientations définies par le comité avec celles qui sont arrêtées en matière d'intégration.

Article 3

Le secrétaire général préside un comité des directeurs chargés de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile.

Ce comité, chargé d'assurer la coordination de l'application des décisions du comité interministériel, comprend :

- Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur central de la police aux frontières au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur central de la sécurité publique au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
- Le directeur de la population et des migrations ou son représentant ;
- Le directeur de la direction générale de l'action sociale au ministère chargé des Affaires sociales ou son représentant ;
- Le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères ou son représentant ;
- Le directeur général des douanes et droits indirects ou son représentant ;
- Le directeur du budget ou son représentant ;
- Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
- Le directeur de l'enseignement supérieur ou son représentant ;
- Le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'Outre-mer ou son représentant ;
- Le directeur des affaires civiles et du sceau ou son représentant ;
- Le directeur des affaires criminelles et des grâces ou son représentant ;

- Le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ou son représentant ;
- Le directeur général de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou son représentant ;
- Le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou son représentant, sans préjudice des dispositions du statut régissant cet organisme.

Le secrétaire général peut inviter à participer aux travaux du comité les directeurs d'administration centrale ou les dirigeants d'organisme public intéressés qui ne sont pas mentionnés aux alinéas précédents.

Le comité des directeurs peut se réunir, à l'initiative du secrétaire général, en formation restreinte aux seuls membres concernés par les questions portées à l'ordre du jour.

Il arrête chaque année son programme de travail.

Article 4

Un comité d'experts est chargé d'éclairer par ses avis les travaux du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il comprend douze membres nommés par arrêté du Premier ministre après avis du ministre de l'Intérieur, du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé des Affaires sociales, et le président du Haut Conseil à l'intégration ou son représentant. Son président est désigné parmi ses membres par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'experts se réunit à l'invitation de son président.

Le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration assiste le comité d'experts dans ses travaux.

Article 5

Le Premier ministre, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, 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

JO n° 134 du 10 juin 2005
Texte n° 19

Décrets, arrêtés, circulaires

Mesures nominatives

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire

Décret du 9 juin 2005 portant nomination du secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration

NOR : INTA0510041D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire,

Vu l'article 13 de la Constitution ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 85-779 du 24 juillet 1985 portant application de l'article 25 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant les emplois supérieurs pour lesquels la nomination est laissée à la décision du gouvernement ;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration et plaçant son secrétaire général auprès du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales ;

Le Conseil des ministres entendu,

Décète :

Article 1

M. Patrick Stefanini, conseiller d'Etat, est nommé secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Article 2

Le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 9 juin 2005.

Jacques Chirac

Par le président de la République :

Le Premier ministre,
Dominique de Villepin

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire,
Nicolas Sarkozy

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,

Décète :

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

Patrick Stefanini.....01 77 72 61 65
Conseiller d'Etat

La plupart des conseillers du secrétaire général du CICI ont intégré les services du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire le 1^{er} janvier 2008.

Les agents membres du cabinet du secrétaire général du CICI le sont également du cabinet du secrétaire général du ministère.

CONSEILLERS AUPRÈS DU SECÉTAIRE GÉNÉRAL

François Darcy.....01 77 72 62 32
Administrateur civil h. c.

Yves Bentolila.....01 77 72 61 95
Administrateur civil

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
Tél. : 01 77 72 61 00 - Fax : 01 77 72 61 20
Mail : sg.cici@iminidco.gouv.fr

Observations



PREMIER MINISTRE

HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION

LE PRESIDENT

Paris, le 18 décembre 2008

Monsieur le Secrétaire Général,

Vous avez bien voulu me saisir pour observations du rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, en application de l'article L111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile, et je vous en remercie.

Comme vous l'avez mentionné dans la synthèse de ce rapport, ce document a été établi « en étroite liaison avec l'observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration, placé auprès du Haut conseil à l'intégration », ce dont je me félicite.

Le Haut Conseil partage la conception qu'a le rapport du champ de l'intégration qui doit prendre en charge non seulement les nouveaux arrivants, mais aussi les immigrés plus anciennement établis, certains devenus français, voire leurs descendants.

Compte tenu de ce choix, je souhaite vous faire part des quelques remarques suivantes. Il me paraît en effet nécessaire de distinguer plus clairement encore les trois « publics » auxquels est destinée la politique d'intégration.

Je veux parler, d'une part, des immigrés primo-arrivants qui bénéficient du contrat d'accueil et d'intégration désormais obligatoire, géré par le futur Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont on pourra prochainement suivre les parcours d'intégration.

.../...

Monsieur Patrick STEFANINI
Secrétaire Général
Comité interministériel de contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle
75007 PARIS

Il s'agit, d'autre part, des immigrés résidant durablement en France, voire de la seconde génération qui rencontre encore des difficultés d'insertion sociale, et dont il me paraît nécessaire de mesurer les réussites, mais aussi les échecs, en matières scolaire, professionnelle et de logement qui ne peut se réduire aux seuls foyers travailleurs migrants. A cet effet, la mise en œuvre d'un baromètre de l'intégration par notre Haut Conseil en 2009, en liaison avec les services statistiques de votre ministère et l'INSEE, me paraît contribuer à cet objectif de lisibilité.

Enfin, la politique d'intégration est aussi destinée à favoriser une meilleure acceptation de sa diversité par la société française dans son ensemble. C'est pourquoi, je regrette que contrairement à l'année dernière, vous n'avez pas fait un chapitre spécifique relatif aux préventions et sanctions des discriminations à raison des origines, ni rappelé les travaux de l'observatoire de la diversité dans l'audiovisuel, même si figure toujours dans le rapport le rôle de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui assure la promotion de la mémoire de l'immigration comme facteur de l'intégration. Aussi me paraît-il nécessaire, dans le prochain rapport, de rétablir ce chapitre afin de mettre en exergue les différents dispositifs de promotion de la diversité tels qu'ils existent et seront amplifiés et structurés après le discours du Président de la République du 17 décembre 2008 sur l'égalité réelle des chances.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de toute ma considération.



Patrick GAUBERT



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION,
DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

Fontenay-sous-Bois, le 10 décembre 2008



Le Préfet, Directeur général

DIR/PBN n° 4784/2008

☎ : 01.58.68.13.91

Fax : 01.58.68.13.21

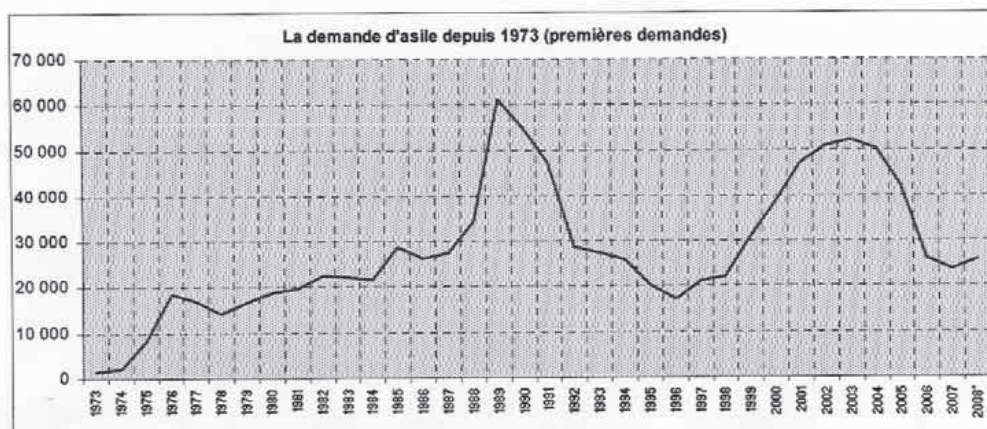
Monsieur Patrick STEFANINI
Secrétaire général
Ministère de l'immigration, de l'intégration
de l'identité nationale et du développement
solidaire
101 rue de Grenelle
75007 PARIS

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.

Monsieur le Secrétaire général,

En réponse à votre courrier du 5 décembre 2008, je vous prie de trouver, les observations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides relatives au cinquième rapport au Parlement sur la politique de l'immigration conformément au dernier alinéa de l'article L. 111-10 du Ceseda.

Les tendances observées au cours du second semestre de l'année 2007 laissaient présager une stabilisation de la demande d'asile dès le début de l'année 2008. Les résultats des premiers mois de 2008 semblent non seulement conforter cette stabilisation mais révèlent une reprise des flux. A ce titre, l'année 2008 sera une année charnière illustrant les cycles de l'évolution de la demande d'asile en France depuis 1973.



* 2008 : donnée provisoires des 10 premiers mois

1. Une nette augmentation de la demande d'asile

L'augmentation de la demande d'asile constatée dès les premiers mois de l'année 2008 était essentiellement imputable à la croissance du nombre de demandes de réexamens et de mineurs accompagnants. Toutefois, depuis le mois d'août, l'évolution des nouvelles premières demandes est également à la hausse et tend à s'accroître au cours des derniers mois. Ainsi, à l'issue des 10 premiers mois de l'année les premières demandes augmentent de 8% et la demande globale (réexamens et mineurs accompagnants compris) de 15%.

Cette évolution de la demande d'asile en France se situe dans un contexte international. La tendance à la hausse se retrouve chez nos principaux partenaires européens en 2008 : Allemagne (+21%), Royaume-Uni (+15%), Belgique (+10%), Pays-Bas (+130%) et Suisse (+29%). Selon les dernières estimations du HCR, le nombre de demandeurs d'asile dans les pays industrialisés pourrait augmenter de 10% entre 2007 et 2008, la France devant se situer de nouveau au premier rang des pays destinataires au sein des Etats membres de l'Union Européenne.

Cette reprise des flux est également observée dans les départements et collectivités d'outre-mer où l'augmentation de la demande d'asile dépasse 50% entre 2007 et 2008. Une mention particulière doit être faite pour Mayotte où l'explosion des demandes est la conséquence des récents événements survenus sur l'île d'Anjouan.

Même si l'évolution de la demande d'asile à la frontière n'est plus aussi forte qu'au cours du dernier trimestre de l'année 2007, elle demeure néanmoins supérieure de près de 40% au cours des 10 premiers mois de l'année.

2. Une activité également en hausse

Face à cette reprise de la demande, l'activité de l'Office s'est accrue de 11% au cours des 10 premiers mois de l'année 2008. L'objectif de réduction du délai moyen de traitement de la demande est poursuivi. Ce délai était de 105,2 jours, il devrait s'approcher des 100 jours à l'issue de l'année 2008. En revanche le nombre de dossiers en instance qui s'était stabilisé en 2007 à plus de 8 000 dossiers ne devrait pas baisser en 2008. Cette situation résulte de l'augmentation de la part des dossiers en instance outre-mer qui est passée de 2,2% au 31 décembre 2007 à 10,6% au 31 octobre avec plus de 1 000 dossiers. La résorption de ces dossiers est liée à la fréquence et à la régularité des missions foraines d'instruction, notamment en Guyane et à Mayotte.

Le nombre de décisions positives continue à croître aussi bien à l'OFPRA qu'à la CNDA. A l'issue des 10 premiers mois de l'année 2008 le taux global d'admission atteignait 35%. C'est ainsi entre 10 000 et 11 000 personnes qui devraient être placées sous la protection de l'Office en 2008. Cet accroissement emporte des conséquences directes sur les activités liées à la protection des réfugiés statutaires, chaque année plus nombreux. Près de 250 000 documents d'état-civil ont déjà été délivrés à l'issue du mois d'octobre. Ces résultats démontrent la part croissante de la mission de protection au sein des activités de l'OFPRA.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a vertical line and a small horizontal tick at the bottom right.

Jean-François CORDET



Paris, le 17 décembre 2008

Le Préfet,
Directeur Général

Tél : 01 53 69 51 42
Fax : 01 53 69 51 90
jean.godfroid@anaem.fr

Monsieur le Secrétaire général,

Vous avez souhaité porter à ma connaissance la version provisoire du rapport au Parlement « les orientations de la politique de l'immigration ».

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de la part de l'ANAEM.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma considération distinguée.



Jean GODFROID

Monsieur Patrick STEFANINI
Secrétaire général du comité interministériel
De contrôle de l'immigration
101 rue de Grenelle
75007 PARIS

