

RAPPORT AU PARLEMENT

LES CHIFFRES
DE LA POLITIQUE
DE L'IMMIGRATION
ET DE L'INTÉGRATION
– Année 2011 –

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

DÉCEMBRE 2012

© Direction de l'information légale et administrative – Paris, 2012

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

ISBN : 978-2-11-009227-4
DF : 5HC32390
www.ladocumentationfrancaise.fr
Paris, 2012

SOMMAIRE

Préface	9
Synthèse	11
CHAPITRE I La maîtrise des flux migratoires	15
I-1 La politique de délivrance des visas	17
1 – Présentation générale	18
2 – L'évolution de la demande et de la délivrance de visas depuis 2006	19
2.1 – Les visas de court séjour « Schengen »	
2.2 – Les visas de long séjour	
2.2.1 – Visas délivrés aux étudiants	
2.2.2 – Visas délivrés aux conjoints de Français	
2.2.3 – Visas délivrés au titre du regroupement familial	
2.2.4 – Visas délivrés pour l'établissement professionnel	
2.3 – Visas pour les départements, les collectivités et les territoires d'outre-mer	
2.4 – Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service	
3 – Les moyens et méthodes	28
3.1 – La biométrie	
3.2 – L'évolution de l'organisation des services des visas	
3.3 – L'externalisation de certaines tâches préparatoires à l'instruction des demandes	
3.4 – Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas	
4 – L'évolution du contexte	31
5 – La coopération européenne dans le domaine des visas	33
5.1 – L'adoption de règles communes pour la délivrance des visas de court séjour	
5.2 – Les accords de « représentation Schengen »	
5.3 – La coopération consulaire dans les pays tiers	
6 – Les recours et le contentieux	34
6.1 – Les recours devant la commission de recours contre les refus de visa (CRRV)	
6.2 – Les recours contentieux devant la juridiction administrative	
6.2.1 – Les différents recours formés devant la juridiction administrative	
6.2.2 – Les décisions rendues par la juridiction administrative	
6.2.3 – La typologie des recours	
I-2 L'admission au séjour	37
Avertissement méthodologique	38
1 – Trois champs géographiques à distinguer	
2 – Chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour de 2007 à 2010 et chiffres provisoires de 2011 établis sur la base de l'application AGDREF	
3 – Explication méthodologique sur le calcul des flux	
Partie 1 – ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN FLUX	39
1 – Flux annuels totaux (pays tiers)	39
2 – Analyse de l'immigration selon les motifs	40
2.1 – Typologie des différents motifs d'immigration	
2.2 – Analyse des flux migratoires par motif	
2.2.1 – Flux en provenance des pays tiers	
2.2.2 – Flux en provenance des NEM (voir tableau n° I-2-4 et avertissement méthodologique)	
2.3 – Principales nationalités bénéficiaires par motif	

3 – Analyse de l’immigration selon le type de titre de séjour.....	50
3.1 – Présentation du cadre juridique dans lequel s’inscrit la délivrance de titre de séjour	
3.1.1 – Régimes juridiques des ressortissants selon leur nationalité	
3.1.2 – Dispositifs législatifs et réglementaires récents visant à appuyer la politique du Gouvernement en matière d’immigration légale	
3.2 – Présentation par type de carte de séjour	
3.2.1 – Présentation par groupe de pays	
3.2.2 – Présentation par carte	
4 – Titres délivrés après entrée irrégulière.....	59
 Partie 2 – ÉVOLUTION DES STOCKS DE TITRES ET AUTORISATIONS DE SÉJOUR.....	60
1 – Avertissement méthodologique.....	60
2 – Présentation par catégorie.....	61
2.1 – Par type de carte	
2.2 – Par nationalité	
 I-3 L’immigration irrégulière.....	63
Avertissement.....	64
Présentation générale.....	64
1 – L’entrée irrégulière sur le territoire.....	65
1.1 – La pression migratoire aux frontières	
1.1.1 – Les maintiens en zone d’attente	
1.1.2 – Les refoulements à la frontière : refus d’admission sur le territoire et réadmissions simplifiées	
1.1.3 – Les demandes d’admission au titre de l’asile à la frontière	
1.2 – Le contrôle des flux migratoires	
1.2.1 – Le contrôle aux frontières	
1.2.2 – La lutte contre les filières d’immigration	
2 – Le séjour irrégulier sur le territoire.....	70
2.1 – Estimation du nombre de séjours irréguliers	
2.1.1 – Par rapport à l’activité des services	
2.1.2 – Par rapport au constat de situation du ressortissant étranger	
2.1.3 – Nombre de bénéficiaires de l’aide médicale d’État	
2.2 – L’éloignement des étrangers en situation irrégulière	
2.2.1 – L’exécution des mesures d’éloignement	
2.2.2 – Le dispositif des pôles interservices éloignement (PIE)	
2.2.3 – Les obstacles à la mise en œuvre de l’éloignement	
2.2.4 – La rétention administrative	
2.2.5 – Les incitations financières : aides au retour volontaire et aides au retour humanitaire	
3 – La lutte contre le travail illégal intéressant les étrangers.....	80
Le dispositif institutionnel de lutte contre le travail illégal	
3.1 – L’évolution des dispositions législatives et réglementaires relatives à la lutte contre le travail illégal	
1° Les sanctions pénales	
2° Les sanctions administratives	
3° La solidarité financière des donneurs d’ordres	
4° La protection des droits des étrangers sans titre	
3.2 – Les résultats obtenus en 2011 par les services de police et de gendarmerie en métropole	
3.3 – La poursuite des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal intéressant les ressortissants étrangers	
3.4 – Les sanctions administratives infligées aux employeurs d’étranger sans titre de travail	
3.4.1 – La contribution spéciale due à l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII)	
3.4.2 – La contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement dans le pays d’origine	
3.5 – La vérification de la situation administrative des étrangers candidats à l’embauche par les employeurs auprès des préfetures	
4 – La lutte contre les fraudes à l’identité et la fraude documentaire.....	91
4.1 – Évolution du cadre institutionnel	
4.2 – Les résultats obtenus	
4.3 – Les actions menées par les différents acteurs de la lutte contre la fraude documentaire	
4.3.1 – La formation et l’équipement	
4.3.2 – La coopération européenne et internationale dans le domaine de la lutte contre la fraude	

CHAPITRE II	L'asile	101
	Présentation générale.....	103
	1 - L'activité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).....	103
	1.1 - Évolution de la demande d'asile	
	1.2 - La mise en œuvre de certaines procédures	
	1.3 - Traitement de la demande d'asile et admission au bénéfice d'une protection par l'OFPRA	
	1.4 - Traitement des recours par la Cour nationale du droit d'asile	
	2 - La mise en œuvre du règlement de Dublin par la France	114
	3 - La suspension de mesures d'éloignement par la Cour européenne des droits de l'homme	116
	4 - L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés	116
	4.1 - Le premier accueil des demandeurs d'asile	
	4.2 - Le dispositif national d'accueil	
	4.2.1 - Le renforcement des capacités d'accueil	
	4.2.2 - L'amélioration du pilotage du dispositif d'accueil	
	4.3 - La régionalisation de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile	
	4.4 - Le renforcement de mesures spécifiques pour favoriser l'intégration des réfugiés	
	5 - Les programmes de réinstallation	125
	5.1 - Le programme de réinstallation de réfugiés prévu par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR	
	5.2 - Le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens menacés	
	5.3 - L'opération de transfert intracommunautaire de personnes placées sous la protection de Malte	
CHAPITRE III	L'intégration et l'acquisition de la nationalité française	131
	1 - Le cadre de la politique d'intégration	133
	1.1 - Le pilotage de la politique d'intégration	
	1.1.1 - Une direction dédiée à l'intégration	
	1.1.2 - Le budget de l'intégration	
	1.2 - Les opérateurs publics dans le champ de l'intégration	
	1.2.1 - L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	
	1.2.2 - L'établissement public du palais de la porte Dorée-Cité nationale de l'histoire de l'immigration	
	1.3 - La place de l'Europe	
	2 - Accueil et premiers pas dans la société française : le contrat d'accueil et d'intégration.....	137
	2.1 - Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)	
	2.2 - Les dispositifs spécifiques à l'intégration des personnes immigrées venant en France pour raisons familiales	
	a) La préparation du parcours d'intégration dans le pays de résidence	
	b) Le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille	
	2.3 - L'apprentissage du français	
	2.3.1 - Les dispositifs de formation linguistique	
	2.3.2 - La démarche qualité du « français langue d'intégration » (FLI)	
	2.3.3 - L'opération « ouvrir l'école aux parents »	
	3 - Les politiques d'intégration déconcentrées	147
	4 - Les principaux programmes nationaux en faveur de l'intégration.....	148
	4.1 - L'insertion professionnelle	
	4.1.1 - Le bilan de compétences professionnelles	
	4.1.2 - Favoriser l'accès rapide à l'emploi des signataires du contrat d'accueil et d'intégration	
	4.1.3 - Encourager la création d'activités par les personnes immigrées	
	4.1.4 - Promouvoir la diversité dans les recrutements et les carrières	
	4.2 - L'éducation	
	Les objectifs des formations	
	4.3 - La situation des femmes immigrées	
	4.4 - L'appui aux immigrés âgés	
	4.5 - L'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM)	
	4.6 - L'évaluation de la politique d'intégration	
	1 - Outil de connaissance du parcours d'intégration des personnes immigrées nouvellement arrivées en France	

2 – Outil d'évaluation de la situation socio-économique des populations immigrées dans la société française	
3 – Outil de connaissance des données démographiques nationales et régionales	
4 – Autres outils d'évaluation de l'impact des politiques d'intégration (INED et ONZUS)	
5 – L'acquisition de la nationalité française	159
5.1 – L'état du droit	
5.1.1 – L'acquisition de plein droit (compétence du ministère de la Justice)	
5.1.2 – L'acquisition par déclaration	
5.1.3 – L'acquisition par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé des naturalisations	
5.1.4 – Les effets de l'acquisition de la nationalité française	
5.1.5 – L'accueil dans la citoyenneté française	
5.2 – L'organisation administrative	
5.3 – L'acquisition de la nationalité française : bilans	
5.3.1 – L'évolution du nombre des naturalisations	
5.3.2 – Nombre de décrets	
5.4 – Les modifications apportées par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité	
CHAPITRE IV Le développement solidaire	167
Présentation générale	169
1 – Le programme « développement solidaire et migrations » : un lien affirmé entre la gestion des flux migratoires et le développement	169
1.1 – Présentation du programme 301 « développement solidaire et migrations »	
1.2 – Exécution du programme 301	
2 – Présentation stratégique	171
2.1 – Des objectifs conformes tant à la politique de coopération au développement qu'à la politique migratoire de la France	
Une stratégie qui s'inscrit dans les enjeux de l'approche globale promue par l'Europe et répond aux objectifs du CICID	
Un programme diversifié d'appui au développement des pays d'origine	
Un programme qui promeut des partenariats bilatéraux	
Un programme à « effet levier » qui mobilise de nombreux acteurs du développement	
Des liens avec les organisations internationales régionales ou multilatérales	
2.2 – Réalisation des objectifs et indicateurs de performances	
Objectif du programme :	
Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	
2.3 – Présentation par action des crédits mobilisés pour 2011	
3 – Présentation des actions	174
3.1 – Les objectifs poursuivis en termes migratoires	
3.1.1 – Développer l'emploi dans les pays d'origine	
3.1.2 – Améliorer l'environnement des femmes et des enfants	
3.1.3 – Améliorer l'environnement général par le développement local	
3.1.4 – Protéger sur place les droits des demandeurs d'asile potentiels	
3.2 – Le champ du développement solidaire	
3.2.1 – Pays traditionnels de migration	
3.2.2 – Actions multilatérales	
3.2.3 – Réduction du coût des transferts de fonds des migrants	
CHAPITRE V L'outre-mer	207
Présentation générale	209
1 – Les dispositions applicables	211
2 – La situation migratoire	212
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	221
--------------------------------------	-----

Annexes

Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration	223
Décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.....	225
Décret n° 2012-771 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur.....	229

Observations

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)	235
Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	237

PRÉFACE

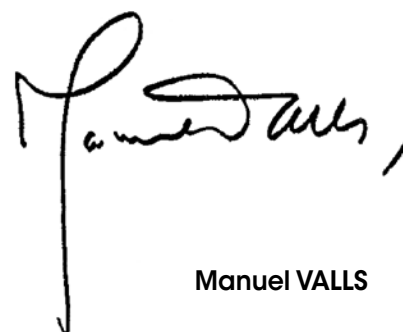
Ce rapport, le neuvième du genre, constitue un indispensable instrument de transparence : il présente de manière détaillée l'ensemble des données en matière d'immigration, d'intégration, d'asile, de développement solidaire et d'accès à la nationalité française pour l'année civile 2011. Ce rapport restitue ainsi les choix politiques et les effets des orientations de la majorité précédente. Le gouvernement ne saurait être tenu pour comptable ni de ces résultats ni, a fortiori, des choix politiques qui les ont induits.

La clarté et la transparence sont nécessaires en matière d'immigration : le principe de ce rapport, prévu par la loi, ne saurait être remis en cause. Toutefois, celui-ci pourra être amené à évoluer au cours des exercices ultérieurs.

D'une part, comme dans ses parutions antérieures, ce rapport 2012 se borne à décrire une situation sans mise en perspective pour l'avenir. Or, nous avons besoin d'un cap partagé. C'est tout l'enjeu du débat sans vote qui se tiendra prochainement au Parlement dont la contribution sera utile pour guider l'analyse des prochains rapports.

D'autre part, les comparaisons internationales sont absentes de ce document. Il faudra, dès l'année prochaine, que nous affinions notre connaissance des phénomènes migratoires en Europe et dans les autres pays de l'OCDE. En la matière, il faut regarder sans a priori ce que font nos partenaires et ne pas hésiter à s'inspirer des politiques les plus appropriées.

Seule la connaissance précise des données et des chiffres de l'immigration peut permettre à un débat apaisé et responsable de trouver sa place : la transparence et l'exactitude sont essentielles pour lutter contre les approximations et les représentations qui, trop souvent, tiennent lieu d'arguments. Si ce rapport pouvait contribuer utilement à cette indispensable et juste appréhension des phénomènes migratoires en France, il aurait pleinement rempli son office.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Manuel Valls,' with a long vertical line extending downwards from the end of the signature.

Manuel VALLS

SYNTHÈSE

L'année 2011, qui marque la dernière année civile du précédent Gouvernement, s'inscrit dans la ligne des grandes tendances enregistrées au cours des années précédentes, avec toutefois une recrudescence de l'immigration régulière (191 346 personnes admises au séjour, contre 189 360 en 2010). Ces chiffres incluent l'ensemble des personnes nouvellement admises au séjour, avec un titre d'une durée égale ou supérieure à un an. Ainsi ne comprend-il pas les personnes admises au séjour pour demander l'asile ou les bénéficiaires d'une simple autorisation provisoire de séjour.

L'immigration familiale demeure, de loin, le premier motif d'admission au séjour (environ 40 % des titres délivrés en 2011) avec 80 500 titres délivrés.

Les étudiants constituent le deuxième motif d'admission au séjour (64 500 titres). Ils représentent en 2011 un tiers des flux d'immigration (33,7 %), contre 27 % en 2007.

Les flux professionnels représentent, quant à eux, un peu plus de 9 % des titres délivrés en 2011 (contre moins de 7 % en 2007).

Enfin, le nombre d'étrangers en situation irrégulière éloignés du territoire en 2011 s'est élevé à 32 912, dont 13 602 retours aidés (départs volontaires).

Concernant **la délivrance des visas (section I-1)**, il convient de distinguer les visas de court séjour de ceux de long séjour. Seuls ces derniers s'inscrivent dans la politique d'immigration. Si le nombre total des visas délivrés en 2011 est en hausse (plus de 2 160 000, soit une augmentation de 7,7 % par rapport à 2010), confirmant la reprise de la délivrance de visas observée en 2010, cette évolution est due à la délivrance des visas de court séjour (+ 8,6 %) alors que le nombre de visas de long séjour est à peu près stable.

Cette hausse s'explique entre autres par une reprise, à partir du courant de l'année 2010, de la croissance économique à l'échelle mondiale, mais aussi par la diminution du taux de refus. Cette diminution du taux de refus s'explique, quant à elle, essentiellement par des mesures comme la perception de droits non remboursables, l'augmentation des tarifs et la poursuite des équipements permettant de délivrer des visas biométriques.

Les lignes directrices fixées par le Gouvernement pour la délivrance des visas en 2011 ont eu l'objectif de faciliter l'entrée en France des catégories de demandeurs de visa suivantes :

- les hommes d'affaires et les personnes contribuant de manière notable aux relations bilatérales entre leur pays et le nôtre, notamment en matière économique, politique ou culturelle. C'est ainsi que la délivrance de visas « de circulation » a considérablement augmenté ces dernières années, passant de moins de 210 000 en 2003 à plus de 450 000 en 2011. Ils représentent désormais près de 25 % des visas de court séjour délivrés et constituent une mesure de facilitation importante pour le public visé ; en 2011, plus de 670 000 étrangers disposaient d'un visa de circulation en cours de validité ;
- les étudiants : plus de 73 000 visas pour études ont été délivrés en 2011, soit une relative stabilité par rapport à 2010 ;
- les travailleurs qualifiés et répondant aux besoins de notre marché du travail. L'année 2011 marque une reprise des visas professionnels (+ 9,6 %, soit 16 304 visas délivrés) après la légère diminution observée en 2009 et 2010, du fait du contexte de crise économique.

Enfin, concernant les moyens technologiques permettant de lutter notamment contre les fraudes, il convient de souligner que le déploiement du dispositif de recueil des données biométriques s'est poursuivi en 2011 ; il fait suite à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, et à la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'UE. La France a d'ores et déjà déployé la biométrie dans 171 de ses consulats sur 193 en activité (soit 88 % de couverture mondiale). En 2011, 46 % des visas délivrés par les consulats français étaient des visas biométriques.

La mise en œuvre progressive, depuis le mois d'octobre 2011, du système européen VIS (Visa Information System) permet de centraliser les données, notamment biométriques, relatives aux demandes de visa de court séjour déposées dans chaque consulat d'un État Schengen. Le VIS constitue une nouvelle étape de sécurisation des entrées dans l'Espace Schengen.

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

Globalement, le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, aux pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union européenne et à la Confédération suisse s'est élevé, en 2011, à 191 346, soit une progression de 1 % par rapport à 2010. En 2010, la France se situait au 9^e rang des pays de l'OCDE, loin derrière les États-Unis (plus d'un million d'entrées) et le Royaume-Uni (plus de 400 000 entrées) et après l'Italie, l'Espagne, le Canada, l'Allemagne (environ 220 000 entrées) et l'Australie.

Le nombre de titres délivrés pour motif familial constitue toujours le premier motif d'admission au séjour, avec 40 % des titres délivrés. Il a toutefois été en légère baisse depuis 2007. L'année 2011 confirme cette tendance à la baisse au cours des cinq dernières années, avec environ 80 500 titres délivrés (- 3,1 %).

La baisse amorcée en 2003 du nombre de titres délivrés à des étudiants ou stagiaires s'est inversée depuis 2007 pour s'inscrire en hausse et représenter plus de 64 500 titres en 2011 (+ 8,6 % par rapport à 2010).

Le nombre de titres délivrés pour raison professionnelle (17 809) repart à la hausse en 2011, quoique de façon modeste (+ 3,6 % par rapport à 2010). Cette légère hausse ne permet toutefois pas de retrouver les niveaux atteints en 2008 et 2009, avant que les difficultés économiques faisant suite à la crise bancaire née aux États-Unis ne fassent sentir leurs effets. L'immigration professionnelle représente ainsi seulement 9 % du total des titres délivrés.

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

L'évolution du nombre d'étrangers éloignés du territoire constitue un indicateur de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière : pour la métropole, ce chiffre s'est établi à 32 912 en 2011, dont 13 602 retours aidés.

La répression des infractions à la législation sur les étrangers est également un aspect important de la lutte contre l'immigration irrégulière. Le nombre de celles-ci, constatées par les forces de l'ordre en 2011 (presque 87 000), est en légère hausse par rapport à 2010 (+ 2 % environ).

Les actions conduites contre le travail clandestin sont un autre aspect important de la lutte contre l'immigration irrégulière. Celle-ci se nourrit en effet du travail illégal, et plus particulièrement de l'emploi d'étrangers sans titre et de la dissimulation de leur travail. Les sanctions prévues à l'égard des employeurs (y compris les donneurs d'ordres et leurs sous-traitants) qui se rendent coupables d'infraction à la législation en matière de travail illégal ont été renforcées par la législation et la réglementation, notamment la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration,

à l'intégration et à la nationalité ; cette dernière loi transpose notamment la directive européenne du 18 juin 2009 sur les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Le nombre de personnes mises en cause en 2011 pour infraction à la législation du travail (plus de 13 000) est en hausse de presque 10 % par rapport à 2010. La part des étrangers parmi ces personnes s'établit à 33 %.

Il convient enfin de souligner que la mobilisation des services en matière de lutte contre la fraude s'est traduite par une nouvelle hausse (+ 11 % environ par rapport à 2010) du nombre total de personnes mises en cause pour faux documents d'identité, faux documents concernant la circulation des véhicules et autres faux documents administratifs. La proportion d'étrangers mis en cause, en hausse continue depuis 2008, a atteint plus de 62 % en 2011.

Concernant l'asile (chapitre II), l'année 2011 a été marquée par la poursuite de l'augmentation de la demande constatée depuis 2008.

Ainsi, le nombre des demandes (hors mineurs accompagnants) a été de 45 600 environ en 2011, soit une augmentation de presque 10 % par rapport à 2010. La France demeure ainsi en 2011 le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe et le deuxième des pays industrialisés, au niveau mondial, derrière les États-Unis.

Le nombre de décisions d'accord (statut de réfugié et bénéficiaires de la protection subsidiaire) s'est établi en 2011 à 10 755, en hausse de 3,6 % par rapport au total des décisions positives de 2010.

La politique menée en faveur de **l'intégration** accompagne la politique d'immigration (**chapitre III**).

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière a été renouvelée par la loi du 20 novembre 2007, dont l'élément le plus marquant est la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) pour les primo-arrivants, complétée par la loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 16 juin 2011.

En 2011, plus de 102 000 contrats ont été signés (nombre très légèrement supérieur à celui enregistré pour 2010). Depuis 2003, plus de 700 000 personnes ont bénéficié de ce dispositif.

L'acquisition de la nationalité française peut venir couronner un parcours d'intégration réussi, si l'étranger le souhaite et s'il en remplit les conditions.

La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité pose de nouvelles exigences en matière de maîtrise de la langue française et de connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises. Elle exige également de l'étranger la connaissance des droits et devoirs conférés par la nationalité française et une adhésion aux valeurs de la République. Elle crée, en outre, une charte des droits et devoirs du citoyen français.

Les orientations données en 2011 par le ministre chargé des naturalisations à ses services et aux préfets se sont traduites par une diminution d'environ 30 % du nombre des naturalisations par rapport à l'année précédente.

Au total, le nombre de personnes ayant acquis la nationalité française, aussi bien par décret que par déclarations gérées par le ministère de l'Intérieur, est en diminution de près de 25 % en 2011 par rapport à 2010 (près de 88 000 en 2011 contre près de 116 500 en 2010).

Le souhait de mieux articuler les politiques migratoires et les politiques de développement s'est traduit par une approche innovante du partenariat avec les pays d'origine et un nouveau concept : **le développement solidaire (chapitre IV)**.

Cette politique se décline essentiellement autour des trois axes suivants :

- au plan multilatéral, elle vise à appuyer, notamment via les organismes bancaires internationaux, le développement d'activités productives liées aux transferts de fonds des migrants, principalement en Afrique subsaharienne et francophone ;
- elle accentue l'effort consenti, par le biais notamment d'aides à la réinstallation visant à faciliter la création d'activités économiques génératrices de revenus, au profit des immigrés souhaitant retourner dans leur pays d'origine ;
- au plan bilatéral, elle permet de faire émerger des initiatives et actions de développement solidaire, menées par des opérateurs tels que l'Agence française de développement, des collectivités locales ou des représentants de la société civile.

Pour la mise en œuvre des actions de développement solidaire, il existe un programme spécifique, le programme 301 («développement solidaire et migrations»), qui a été doté en LFI 2011, tant au titre des autorisations d'engagement (AE) que des crédits de paiement (CP), de presque 30 M€.

Les projets soutenus dans le cadre du programme ont pour objectifs essentiels de développer l'emploi dans les pays partenaires, d'améliorer l'environnement et les conditions de vie des femmes et des enfants ainsi que de favoriser le développement local dans les régions d'émigration.

Outre-mer (chapitre V), la France présente, en raison de la prospérité de ses départements et collectivités par rapport à leur environnement régional, une attractivité migratoire relativement plus importante qu'en métropole.

Cette particularité concerne particulièrement les territoires proches géographiquement des pays sources d'immigration, notamment Mayotte et la Guyane, se traduisant par une proportion de ressortissants étrangers dans la population totale beaucoup plus forte qu'en métropole.

La pression migratoire qui s'exerce dans ces deux départements et leurs spécificités géographiques rendent la mise en œuvre de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière plus difficile qu'en métropole.

D'une façon générale, le nombre d'éloignements ainsi que des admissions au séjour d'étrangers en situation irrégulière est proportionnellement plus important dans ces départements d'outre-mer qu'en métropole. Le phénomène migratoire outre-mer se présente toutefois de façon différenciée et la situation prévalant à Mayotte ou en Guyane n'est pas transposable aux autres départements et collectivités d'outre-mer.

CHAPITRE I

LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES

I-1

LA POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS

1 – PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Une compétence partagée entre deux ministères

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

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

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

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

Le décret n° 2012-771 du 24 mai 2012 attribue ces mêmes compétences au ministre de l'intérieur.

Les lignes directrices de la politique des visas

Les principales lignes directrices fixées par le Gouvernement pour la délivrance des visas en 2011 ont été les suivantes :

- faciliter l'entrée et le séjour en France des hommes d'affaires et des personnes contribuant de manière notable aux relations bilatérales entre leur pays et le nôtre, notamment en matière économique, politique ou culturelle. C'est ainsi que la délivrance de visas dits « de circulation » a considérablement augmenté ces dernières années en passant de 209 981 en 2003 à 348 794 en 2008, soit + 66 % en cinq ans ; ce chiffre, resté stable (345 505 visas) en 2010, a de nouveau nettement augmenté en 2011 (452 679 visas délivrés à ce titre). Ces visas autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans, avec pour seule contrainte de ne pas séjourner dans l'Espace Schengen plus de 90 jours par période de 6 mois. Ils représentent désormais près de 25 % des visas de court séjour délivrés et constituent une mesure de facilitation importante pour le public visé ; en 2011, plus de 670 000 étrangers disposent d'un visa de circulation en cours de validité ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux étudiants étrangers à qui leur potentiel et leur maîtrise de notre langue permettront d'acquérir une réelle qualification et de trouver un emploi, en France ou dans leur pays. Au 1^{er} mai 2011, 150 espaces ou antennes Campus France existaient dans 97 pays, avec pour mission d'accueillir, d'orienter et de sélectionner les candidats à la poursuite d'études en France. En 2011, 73 362 visas pour études ont été délivrés, soit une relative stabilité par rapport à 2010 ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux travailleurs étrangers qualifiés et répondant aux besoins de notre marché du travail. L'année 2011 marque une reprise des visas professionnels (+ 9,6 %, soit 16 304 visas délivrés) après la légère diminution observée en 2009 et 2010, du fait du contexte de crise économique ;

- délivrer les visas de long séjour pour établissement familial dans des conditions qui donnent aux intéressés les meilleures chances d'intégration en France (tests et formation préalable à la langue française et aux valeurs de la République);
- améliorer l'accueil et faciliter les démarches relatives à l'installation durable en France des étrangers venant y suivre des études ou y exercer une activité professionnelle, ou encore venant s'y installer auprès de leur famille; un nouveau type de visa de long séjour, dispensant de titre de séjour (VLS valant TS), a ainsi vu le jour le 1^{er} juin 2009; il concerne les catégories suivantes : conjoints de Français, visiteurs, étudiants et salariés et dispense ses bénéficiaires de titre de séjour pour la première année ou pour la totalité du séjour si celui-ci est inférieur à douze mois; le visa doit cependant être validé par les services de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui apposent leur timbre sur le passeport. Pour l'année 2011, 105 930 visas de ce type ont été délivrés;
- maintenir un niveau élevé de vigilance à l'égard de la fraude. Les postes diplomatiques et consulaires se montrent ainsi très vigilants dans l'instruction des demandes de visa. Nonobstant la diminution constatée depuis 2003, le taux de refus de visa reste élevé par comparaison avec nos partenaires européens. L'application stricte des « Instructions consulaires communes » – réunies sous un document unique, le code communautaire des visas – pour la délivrance des visas « Schengen » prévoit par ailleurs, pour certaines nationalités, la consultation des administrations françaises ou de celles d'autres États membres de l'Espace Schengen et contribue également de ce fait à la fiabilité du dispositif. Des études ont ainsi montré qu'une faible minorité des étrangers en situation irrégulière en France avait obtenu un visa d'un consulat français.

Le déploiement du dispositif de recueil des données biométriques, suite à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, et à la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'UE, est en bonne voie d'achèvement. La France a d'ores et déjà déployé la biométrie dans 171 de ses consulats sur 193 en activité (soit 88 % de couverture mondiale). En 2011, 46 % des visas délivrés par les consulats français étaient des visas biométriques.

La mise en œuvre progressive, depuis le mois d'octobre 2011, du système européen VIS (Visa Information System) permet de centraliser les données, notamment biométriques, relatives aux demandes de visa de court séjour déposées dans chaque consulat d'un État Schengen. Le VIS va constituer une nouvelle étape de sécurisation des entrées dans l'Espace Schengen.

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

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

Nos ambassades et nos consulats à l'étranger ont traité 2 430 647 demandes de visa en 2011 contre 2 246 357 en 2010, soit une augmentation de + 8,2 %. Le taux de délivrance a augmenté dans les mêmes proportions, soit + 7,7 % (2 006 004 visas délivrés en 2010 contre 2 160 452 en 2011); cette augmentation porte essentiellement sur les visas de court séjour (+ 8,6 %); le nombre de visas de long séjour est resté stable (- 0,2 %).

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

Lettonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovénie, Slovaquie, République tchèque), et de la Suisse fin 2008, ce qui a eu pour effet de multiplier les guichets Schengen (en effet, les visas délivrés par ces États sont également valables pour entrer en France et les titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un d'eux sont dispensés de visa pour entrer en France).

Cette hausse est aussi le signe d'une reprise générale des activités économiques dans le monde (Russie, Chine, Turquie); les hommes d'affaires se déplacent à nouveau davantage (en 2011 : 39 000 visas de plus en Chine, 44 600 en Russie, 13 600 en Arabie saoudite et 10 500 en Turquie). L'augmentation du nombre des visas de circulation délivrés en 2010 confirme bien par ailleurs ce renouveau d'activité sur le continent asiatique; en Chine, les visas touristiques délivrés dans le cadre de l'accord UE-Chine sont en augmentation de + 40 % en 2011.

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

La hausse de la délivrance s'explique également par la baisse du taux de refus : 9,3 % en 2011 contre 10,4 % en 2007, 9,8 % en 2008, 10,8 % en 2009 et 9,8 % en 2010. Il a beaucoup diminué depuis 2003 (-19,3 %) en raison de la perception de droits non remboursables au moment du dépôt d'une demande, de l'augmentation des tarifs et de l'introduction de la biométrie, trois mesures du droit communautaire qui découragent la présentation de dossiers ne répondant pas aux critères de délivrance d'un visa.

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

Dans un premier temps, le 14 décembre 2009, les arrêtés de 2001 relatifs aux collectivités territoriales d'outre-mer (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Mayotte) ont été remplacés par de nouveaux textes et deux arrêtés spécifiques ont été pris, l'un pour la Nouvelle-Calédonie (pour combler un vide juridique), l'autre pour les départements d'outre-mer (afin de distinguer le régime de circulation spécifique qui leur est applicable de celui s'appliquant à l'Espace Schengen) et les collectivités territoriales d'Amérique (pour combler un vide juridique). Ces arrêtés, pris en dernier lieu en 2011 et 2012, précisent les dispositions relatives à l'entrée dans ces départements et collectivités.

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2011/2010
Total des demandes	2 344 617	2 350 760	2 336 779	2 100 268	2 246 357	2 430 647	8,2 %
Taux de refus	10,9 %	10,4 %	9,8 %	10,8 %	9,8 %	9,3 %	-5,0 %
Nombre de refus de visa	250 476	240 235	224 991	224 053	217 331	221 147	1,8 %
Total visas délivrés	2 038 888	2 070 705	2 069 531	1 842 856	2 006 004	2 160 452	7,7 %
dont visas de court séjour	1 875 245	1 887 936	1 874 760	1 645 797	1 792 274	1 947 251	8,6 %
dont visas ordinaires court séjour Schengen	1 781 421	1 795 060	1 789 594	1 574 329	1 725 378	1 879 386	8,9 %
dont visas officiels court séjour	93 824	92 876	85 166	71 468	66 896	67 865	1,4 %

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2011/2010
Visas de long séjour	128 353	149 182	161 647	163 442	177 255	176 820	- 0,2 %
dont visas ordinaires long séjour	124 279	145 343	157 903	159 781	173 604	173 007	- 0,3 %
dont visas officiels long séjour	4 074	3 839	3 744	3 661	3 651	3 813	4,4 %
Visas DOM-TOM	28 706	27 364	27 975	29 223	32 729	33 193	1,4 %
Visas délivrés pour le compte de pays tiers africains	6 584	6 223	5 149	4 394	3 746	3 188	- 14,9 %
Visas délivrés en représentation d'États membres	28 170	31 062	29 720	24 784	27 144	32 795	+ 20,8 %

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

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

2.1 - Les visas de court séjour « Schengen »

Avec l'entrée du Liechtenstein, l'Espace Schengen est aujourd'hui constitué de vingt-six États, dont quatre ne sont pas membres de l'Union européenne (la Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein) ; parmi les États membres de l'UE, cinq États n'appliquent pas l'acquis Schengen : le Royaume-Uni, l'Irlande, Chypre, la Roumanie et la Bulgarie. Les deux derniers ont vocation à intégrer l'Espace Schengen dès qu'ils rempliront les critères de respect de l'acquis.

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

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

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

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

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Visas de court séjour Schengen	1 876 543	1 889 085	1 874 761	1 645 797	1 792 274	1 947 251
dont VTL	27 248	22 476	140 069	225 850	172 132	154 865
dont VTA	23 555	23 116	18 023	10 581	9 249	5 785
Évolution délivrance des CS	- 0,8 %	+ 0,7 %	- 0,8 %	- 12,2 %	+ 8,9 %	+ 8,6 %

Le nombre de visas de court séjour est à nouveau en nette progression en 2010 (+ 8,9 %) et 2011 (+ 8,6 %) après une diminution en 2008 et en 2009.

La France délivre en moyenne environ 15 % des visas de court séjour Schengen délivrés par l'ensemble des États membres en application de la convention (sur un total de 12961527 visas en 2011).

2.2 - Les visas de long séjour

En 2011, 176820 visas de long séjour ont été délivrés ; ce chiffre est en légère baisse par rapport à 2010 (- 0,2 %). L'évolution pour les différents types de visas entrant dans cette catégorie est la suivante :

2.2.1 - Visas délivrés aux étudiants

Après une baisse continue entre 2003 et 2006, après une faible augmentation entre 2006 et 2007 (+ 1,2 %) suivie d'une forte augmentation (+ 12 %) entre 2007 et 2008, la tendance est à la stabilisation (- 0,8 %) :

2006	2007	2008	2009	2010	2011
60 522	61 230	68 647	70 906	73 975	73 362
- 1,3 %	+ 1,2 %	+ 12,1 %	+ 3,3 %	+ 4,3 %	- 0,8 %

Cette stabilisation, à un niveau élevé, s'explique principalement par :

- le développement de l'action de promotion de l'agence Campus France qui a mis en place dans 97 pays des « espaces Campus France » pour accueillir, renseigner, orienter les candidats à la poursuite d'études en France ;
- la mise en place par le ministère des Affaires étrangères et européennes d'un système de procédure d'admission dématérialisée « centre pour les études en France » (CEF) dans 31 des 97 pays où l'agence Campus France est déjà présente, connecté à 229 établissements d'enseignement supérieur français, pour évaluer les dossiers au plan pédagogique ;
- les mesures législatives et réglementaires adoptées pour faciliter le séjour des étudiants étrangers en France.

a) L'action de l'agence Campus France

La convention constitutive du GIP « Campus France » a été publiée au *Journal officiel* du 29 avril 2007. Cette agence, dotée du statut d'établissement à autonomie financière, est placée sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Depuis le 25 juin 2008 le ministère chargé de l'Immigration est représenté au sein des instances délibératives du groupement. Au 3 février 2010, l'agence comptait 248 établissements d'enseignement supérieur adhérents.

Par décret du 30 décembre 2011, Campus France est devenu un EPIC résultant de la fusion du GIP Campus France et d'EGIDE et reprend, au dernier trimestre 2012, les activités internationales du CNOUS.

La création de l'agence s'est accompagnée de la fusion du réseau des centres pour les études en France (CEF) et des bureaux de l'ancien EduFrance, sous le label unique d'espaces Campus France. Ces espaces, qui sont partie intégrante du réseau culturel du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et donc placés sous son autorité, sont à l'étranger les relais de l'agence.

Au 1^{er} mai 2011, 150 espaces ou antennes Campus France existaient dans 97 pays. Ce dispositif permet de renseigner et orienter les étrangers candidats à la poursuite d'études en France.

Les espaces Campus France ont pour mission d'assurer auprès du public étranger la promotion des formations supérieures françaises en participant à des salons, des rencontres institutionnelles, des colloques, des rencontres universitaires entre établissements de France et du pays de résidence, des rencontres entre établissements et étudiants (via un outil de mise en relation, permettant des rendez-vous ciblés), des conférences dans les établissements d'enseignement supérieur locaux mais aussi dans les lycées français.

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

b) Les espaces Campus France à procédure CEF

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

Algérie, Argentine, Bénin, Brésil, Burkina, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Colombie, Congo Brazzaville, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, États-Unis, Gabon, Guinée, Inde, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, île Maurice, Japon, Mexique, Russie, Sénégal, Syrie, Taïwan, Tunisie, Turquie, Vietnam.

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

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

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

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

2.2.2 - Visas délivrés aux conjoints de Français

2006	2007	2008	2009	2010	2011
22 785	29 635	34 819	35 611	36 669	36 856
- 12 %	+ 30 %	+ 17,5 %	+ 2,3 %	+ 3 %	+ 0,5 %

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

Cette hausse constante illustre l'augmentation du nombre de mariages entre ressortissants français et étrangers. La relative stabilisation observée en 2011 peut s'expliquer par la procédure de régularisation en préfecture des conjoints qui résident sur le territoire français, sans délivrance préalable d'un visa de long séjour par les postes consulaires.

2.2.3 - Visas délivrés au titre du regroupement familial

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Conjoints	10 641	10 584	9 953	8 288	8 554	8 136
Enfants	5 460	6 865	6 373	5 135	5 389	4 741
Total	16 101	17 449	16 326	13 423	13 943	12 877
	- 25,2 %	+ 8,4 %	- 6,4 %	- 17,8 %	+ 3,9 %	- 7,6 %

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

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

L'année 2011 marque un recul modéré par rapport à 2010 (- 7,6 %).

> Les visas pour les familles des réfugiés

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Conjoints	1 687	1 205	1 658	1 379	1 515	1 316
Enfants	996	2 026	2 708	2 543	2 952	2 133
Total	2 683	3 231	4 366	3 922	4 467	3 449
	+ 4,8 %	+ 20,4 %	+ 35,1 %	- 10,2 %	+ 13,9 %	- 22,8 %

Le nombre de visas délivrés pour les membres de familles de réfugiés a augmenté très fortement en 2007 et 2008, en partie du fait de la résorption de la majeure partie du retard pris ces dernières années dans le traitement des dossiers. Toutefois, le changement de procédure intervenu en août 2009 (dépôt de la demande de visa fait directement par les membres de la famille auprès du poste consulaire) pourrait expliquer la diminution de 10 % qui est observée pour l'année 2009 ; il est probable en effet que l'obligation de déposer un dossier complet retarde les démarches de certaines familles, notamment en raison des nombreuses difficultés touchant à la vérification des actes d'état civil.

Le nombre de visas délivrés est en forte baisse en 2011 (- 22,8 %) mais il convient de souligner que la hausse enregistrée en 2010 (chiffre le plus élevé depuis ces cinq dernières années) était principalement due aux conséquences du séisme du mois de janvier 2010 en Haïti : des efforts ont en effet été consentis pour rattraper le retard dans le traitement en priorité de ces dossiers, pour répondre à une situation humanitaire d'urgence.

> Visas délivrés pour l'établissement de mineurs en France

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Adoption d'un enfant mineur	3 880	3 101	3 237	2 913	2 894	2 171
Évolution par rapport à l'année précédente	- 2,9 %	- 20,1 %	+ 4,4 %	- 10 %	- 0,7 %	- 25 %
Enfant étranger mineur à charge de Français	518	421	722	928	912	863
Enfant mineur de conjoint d'un ressortissant français	296	355	415	553	640	327
Enfant mineur accompagnant un étranger « visiteur »	1 524	1 755	1 629	1 752	1 948	2 130
Sous-total (hors adoption)	2 338	2 531	2 766	3 233	3 500	3 320
Évolution par rapport à l'année précédente	+ 1,6 %	+ 8,3 %	+ 9,3 %	+ 16,9 %	8,3 %	- 5,1 %
Total	6 218	5 632	6 003	6 146	6 394	5 491
Évolution par rapport à l'année précédente	- 1,3 %	- 9,4 %	+ 6,6 %	+ 2,4 %	+ 4 %	- 14,1 %

Après la très forte diminution constatée en 2007 (- 20 %), le nombre de visas pour adoption, en légère reprise en 2008 (+ 4,4 %), puis en léger recul en 2009 (- 10 %) et 2010 (- 0,7 %), est comme en 2007 en forte diminution en 2011 (- 25 %).

En revanche, on observe une relative stabilité pour la catégorie enfants étrangers mineurs à charge de ressortissants français (+ 28,5 % en 2009 et stationnaire en 2010, - 5,5 % en 2011), une très forte diminution pour les enfants étrangers mineurs de conjoints de ressortissants français (- 50 %), une légère progression pour les enfants mineurs accompagnant un étranger « visiteur » (+ 9 %).

Au total, l'évolution est de - 14,1 % entre 2010 et 2011 ; hors adoption, après une augmentation proche de + 17 % en 2009 et de + 8,3 % en 2010, on enregistre une diminution (- 5,1 %) en 2011. Sur une longue période, on constate que ce chiffre fluctue entre 5 000 et 6 000.

2.2.4 - Visas délivrés pour l'établissement professionnel

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Visas délivrés	18 085	16 783	19 835	16 042	14 870	16 304
Évolution	- 4,9 %	- 7,2 %	+ 18,2 %	- 19,1 %	- 7,3 %	9,6 %

Ces visas sont délivrés après réception par les consulats d'un dossier contenant l'accord d'une unité territoriale de la DIRECCTE. Après plusieurs années de baisse, le nombre de visas délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle avait fortement augmenté en 2008 ; cette évolution s'inscrivait en conformité avec la politique migratoire du Gouvernement. Pour les années 2009 et 2010, la diminution, très sensible, s'explique par le contexte de crise économique. L'année 2011 marque une reprise des visas professionnels (+ 9,6 %).

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

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

Les visas pour l'outre-mer ne représentent qu'un faible pourcentage du total des visas délivrés (1,6 %). Les chiffres ne montrent pas d'évolution régulière. Après une baisse entre 2006 et 2007 (- 4,7 %), la nette reprise constatée depuis 2008 (+ 12 % entre 2009 et 2010) se stabilise en 2011 à un niveau élevé (+ 1,4 %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Visas délivrés	28 706	27 364	27 975	29 223	32 729	33 193
Évolution	+ 8,5 %	- 4,7 %	+ 2,2 %	+ 4,5 %	+ 12 %	+ 1,4 %

2.4 - Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Visas délivrés	97 898	97 870	88 910	75 129	70 547	71 678
Évolution	- 1,9 %	0 %	- 9,2 %	- 15,5 %	- 6,1 %	+ 1,6 %

La tendance à la diminution du nombre des visas délivrés s'explique par l'extension progressive des dispenses de visa à de nouvelles nationalités et par l'augmentation de la part des visas de circulation depuis 2008. On observe toutefois une stabilisation en 2011.

Répartition géographique des visas délivrés en 2011

Répartition par zone géographique (ensemble des visas délivrés)

Zone géographique	Visas délivrés	Zone géographique	Visas délivrés	Zone géographique	Visas délivrés
	2009		2010		2011
Europe hors Schengen	448 888	Europe hors Schengen	473 947	Europe hors Schengen	525 119
Maghreb	363 491	Maghreb	377 022	Asie-Océanie	464 396
Asie-Océanie	357 734	Asie-Océanie	436 002	Maghreb	415 607
Moyen-Orient (dont Turquie)	272 200	Moyen-Orient (dont Turquie)	310 525	Moyen-Orient (dont Turquie)	352 504
Afrique francophone	162 510	Afrique francophone	163 944	Afrique francophone	151 661
Afrique non francophone	104 919	Afrique non francophone	112 027	Afrique non francophone	113 830
Amérique latine-Caraïbes	63 931	Amérique latine-Caraïbes	67 571	Amérique latine-Caraïbes	66 980
Amérique du Nord	63 203	Amérique du Nord	52 975	Amérique du Nord	57 392
Europe Schengen	5 980	Europe Schengen	5 399	Europe Schengen	8 162

La région Europe hors Schengen, constituée à la fois de pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi du Royaume-Uni et de l'Irlande, arrive en tête en raison du nombre élevé des visas délivrés aux ressortissants russes (346 748) et ukrainiens (43 138). Le nombre de visas délivrés en Europe occidentale, à Londres notamment, reste important (72 331) ; il est directement lié à l'importance des nombreuses communautés étrangères installées au Royaume-Uni et en Irlande, États non Schengen.

Les ressortissants taiwanais (46 680 visas en 2010) n'étant plus soumis à visas, la région Asie-Océanie revient au troisième rang en 2011 (après le Maghreb) avec quelques pays à forte délivrance comme la Chine (255 923), l'Inde (65 186), ce qui témoigne d'une certaine manière de la reprise économique dans cette partie du monde.

Le Maghreb représente le deuxième bloc avec plus de 150 000 visas délivrés aux ressortissants des deux principaux États (169 945 pour le Maroc, 164 540 pour l'Algérie et 81 122 pour la Tunisie).

Le Moyen-Orient constitue le quatrième bloc avec une augmentation de 13,5 % par rapport à 2010. Le continent africain, qui se trouve en cinquième position, révèle une relative stabilité (- 7,5 % pour les pays francophones, + 1,6 % pour les pays non francophones).

Les régions Amérique du Nord et Amérique latine-Caraïbes sont en avant-dernière position en raison de la dispense de visa de court séjour pour nombre de pays du continent américain : États-Unis, Canada, Mexique, Argentine, Brésil, Venezuela, Chili, etc. On notera en 2011 une reprise pour l'Amérique du Nord (+ 8,3 %) après une diminution importante entre 2010 et 2009 (- 16 %) due aux effets de la crise financière et économique mais aussi à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour exercer une activité rémunérée en France.

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

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

Ces quinze pays représentent un total de 1 582 467 visas délivrés, soit plus des deux tiers (79 %) des visas délivrés par nos ambassades et nos consulats sur l'ensemble du réseau.

Pays	Visas délivrés
	2010
Russie	302 047
Chine	217 070
Maroc	157 750
Algérie	137 051
Turquie	109 463
Tunisie	82 221
Arabie saoudite	67 875
Royaume-Uni	62 350
Inde	58 251
Taiïwan*	46 680
États-Unis	43 912
Ukraine	40 056
Thaïlande	29 890
Égypte	32 535
Afrique du Sud	29 316

Pays	Visas délivrés	Évolution
	2011	2011/2010
Russie	346 744	14,8 %
Chine	255 923	17,9 %
Maroc	169 945	7,7 %
Algérie	164 540	20,1 %
Turquie	119 941	9,6 %
Tunisie	81 122	- 1,3 %
Arabie saoudite	81 560	20,2 %
Royaume-Uni	72 331	16,0 %
Inde	65 186	11,9 %
* nationalité dispensée de visa le 11 janvier 2011		
États-Unis	44 937	2,3 %
Ukraine	43 138	7,7 %
Thaïlande	36 705	22,8 %
Égypte	35 356	8,7 %
Afrique du Sud	33 230	13,4 %
Koweït	31 809	57,6 %

Avec près de 350 000 visas délivrés, soit 17 % de l'ensemble de la délivrance, la Russie reste très largement en tête des pays à forte activité « visas ».

Ce tableau comparatif montre toutefois peu de différences par rapport à celui établi pour 2010 : les six pays du groupe de tête restent inchangés ; la Thaïlande, qui a fait son entrée en 2010, dépasse désormais l'Égypte. On notera une tendance générale à l'augmentation (forte pour la Russie, la Chine, l'Arabie saoudite et l'Algérie), seule la Tunisie est en très légère baisse (- 1,3 %).

3 – LES MOYENS ET MÉTHODES

3.1 - La biométrie

Suite à la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'UE et à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, les développements informatiques ont été engagés et le déploiement de la biométrie dans nos ambassades et nos consulats a débuté en 2005.

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

Le tableau ci-après donne l'évolution du nombre d'ambassades et de consulats équipés depuis et du nombre de visas biométriques délivrés de 2006 à 2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre d'ambassades et de consulats équipés	20	38	41	62	4	5
Total des postes équipés	25	63	104	166	170(*)	171
Nombre de visas biométriques délivrés	93 545	347486	602 479	742 150	928 815	987 755
Pourcentage de visas biométriques par rapport à l'ensemble des visas délivrés	4,6 %	16,8 %	29 %	40,3 %	46,6 %	46 %

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

En 2012, trois nouveaux postes sont passés en mode biométrique. La poursuite du programme implique l'externalisation du recueil des données biométriques, mise en place à titre expérimental en 2011 dans nos trois consulats généraux à Alger (octobre), Istanbul et Londres. Ces trois postes traitent ensemble environ 300 000 demandes de visa par an, soit quelque 15 % de la demande mondiale. À la fin juin 2012, il reste une vingtaine de poste délivrant des visas non biométriques.

Cette expérimentation s'est avérée concluante et a recueilli l'aval de la CNIL, l'externalisation du recueil des données peut ainsi être envisagée notamment dans nos postes en Russie (plus de 300 000 demandes de visa par an), en Chine (plus de 250 000 visas délivrés en 2011), en Inde, en Afrique du Sud et en Thaïlande. Déjà, dans ces pays, les tâches préparatoires à l'instruction des demandes de visa sont externalisées (accueil des demandeurs, collecte des dossiers, saisie informatique des formulaires de demande, restitution des passeports). Le non-recours à l'externalisation du recueil des données biométriques aurait impliqué la mise en œuvre de moyens très importants pour recevoir les demandeurs de visa dans ces consulats

(construction de nouveaux locaux et recrutement de personnel supplémentaire), tout en posant des problèmes de sécurité.

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

L'architecture du VIS comporte un fichier central « C-VIS », réalisé sous la maîtrise d'œuvre de la Commission européenne, et qui est alimenté par chaque État membre et hébergé à Strasbourg.

Le dispositif a été déployé le 11 octobre 2011, dans treize postes d'Afrique du Nord (de l'Égypte à la Mauritanie). Un déploiement par zone géographique s'est poursuivi en 2012, selon un calendrier fixé par la Commission européenne. Ainsi en 2012, l'externalisation du recueil des données biométriques a été mise en place à Koweït, Abu Dhabi, Dubaï, Djeddah et Ryad, postes qui ont été raccordés au VIS.

La France continuera à se conformer à ce calendrier et, à cet effet, s'est fixé comme priorité d'étendre la mise en œuvre de l'externalisation du recueil des données biométriques dans les postes déjà biométrisés et où l'activité visa est importante (Tunis en 2012 puis Beyrouth, Le Caire, Lagos, Johannesburg au cours du premier semestre 2013).

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

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

Deux autres consulats ont également été ouverts en 2009 en Inde (Bangalore et Calcutta), mais ils n'ont délivré des visas qu'à compter du premier trimestre 2011.

Notre ambassade à Kigali (Rwanda) a été rouverte et équipée depuis le premier trimestre 2011.

Enfin, un service des visas a ouvert à Erbil (Irak) fin 2012.

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

Le poste de Saint-Louis du Sénégal a également cessé de délivrer des visas depuis la fin du mois de décembre 2009 ; il en a été de même pour trois de nos postes à Madagascar (Diégo-Suarez, Tamatave et Majunga) dont l'activité « visas » a cessé le 31 décembre 2010 et a été regroupée à Tananarive.

Le consulat général de France à Ekaterinbourg a été transformé en poste à gestion simplifiée en août 2012. Les demandes de visa collectées sur place par un prestataire sont transmises par instruction au consulat général de France à Moscou.

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

Postes où l'activité « visas » a été supprimée	Activité transférée à	Date
Ambassade à La Haye et consulat général à Amsterdam	Consulat général à Bruxelles	1 ^{er} mai 2009
Ambassades à Tallinn et Vilnius	Ambassade à Riga	1 ^{er} mai 2009
Ambassade à Berne et consulat général à Zurich	Consulat général à Genève	1 ^{er} juillet 2009
Ambassades à Bratislava, Budapest, Ljubljana et Prague	Ambassade à Vienne	1 ^{er} septembre 2009
Consulat à Saint-Louis du Sénégal	Consulat général à Dakar	31 décembre 2009
Ambassade à Reykjavík	Ambassade à Copenhague	4 février 2010
Consulats à Diégo-Suarez, Tamatave et Majunga	Consulat général à Tananarive	31 décembre 2010
Consulat à Ekaterinbourg (Russie)	Consulat général à Moscou (Russie)	1 ^{er} août 2012

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

Le ministère chargé de l'Immigration et le ministère des Affaires étrangères et européennes attachent une importance particulière à la qualité de l'accueil et de l'information des demandeurs de visa, et à tirer le meilleur parti des moyens humains qui peuvent être affectés au traitement des demandes. C'est ainsi qu'a été mis en œuvre, depuis 2007, un programme d'externalisation des tâches annexes à l'instruction proprement dite des visas, dans les pays où la demande de visas est la plus forte : Algérie, Chine, Russie, Grande-Bretagne, Turquie, Inde.

Le but est de permettre aux agents consulaires de se concentrer sur leur tâche régalienne d'instruction des demandes, en particulier pour mieux évaluer le risque migratoire qui s'attache à certains dossiers, et mieux lutter contre les fraudes au travers, par exemple, d'entretiens individuels avec les demandeurs.

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

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

À la fin juin 2012, 67 de nos ambassades et consulats pratiquaient l'externalisation à l'un des trois niveaux précités ; ces 67 postes ont approximativement représenté en 2011 environ 83 % de la demande de visas (l'externalisation portant dans un quart des cas sur les seuls rendez-vous et dans les trois autres quarts sur le recueil des dossiers).

L'externalisation présente deux avantages majeurs :

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

3.4 – Les moyens mobilisés pour la délivrance des visas

Le traitement de la demande, tant au niveau de l'instruction des dossiers qu'à celui de l'organisation des services des visas, du traitement du contentieux et du suivi de la réglementation, a mobilisé en 2011 :

- l'équivalent de 800 agents (ETP-équivalents temps plein) dans nos ambassades et nos consulats ; ces agents font partie des effectifs du ministère des Affaires étrangères et européennes (et relèvent du programme 151 du MAEE) ;
- 107 agents à la sous-direction des visas du ministère chargé de l'Immigration, qui inclut les dix-neuf agents du secrétariat général de la commission de recours contre les refus de visa.

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

Le budget correspondant pour 2011 s'établit à environ 7 M€ TTC pour le développement et la maintenance du système « Réseau mondial visas-RMV », le déploiement de la biométrie, et les développements liés au système européen VIS (Visa Information System).

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

4 – L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE

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

Outre le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009 relatif au visa de long séjour dispensant de titre de séjour (VLS-TS), trois décrets ayant été pris par le Gouvernement en 2008 en application des dispositions de la loi du 20 novembre 2007 et un décret pris en 2011 en application de la loi du 16 juin 2011 ont eu un impact sur le traitement des demandes de visa :

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

de la formation a ensuite fait l'objet d'un arrêté du ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire du 1^{er} décembre 2008.

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

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

Ainsi, le décret n° 2009-477 du 27 avril 2009 dispense les conjoints de Français, les travailleurs salariés, les étudiants ainsi que les visiteurs de solliciter une carte de séjour préfectorale pendant la première année de leur séjour en France; le visa de long séjour délivré par l'autorité consulaire se substitue au titre de séjour pendant toute sa durée de validité sous réserve que les intéressés se fassent enregistrer auprès de l'OFII (dans les conditions fixées par un arrêté du 19 mai 2009) dans les trois mois suivant leur arrivée en France. Cette mesure a été étendue par décret n° 2011-1049 du 6 septembre 2011 aux scientifiques-chercheurs, aux stagiaires et aux conjoints bénéficiaires du regroupement familial.

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

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité, a étendu, concernant les titres de séjour, le VLS-TS à trois nouvelles catégories de demandeurs : les scientifiques-chercheurs, les stagiaires et le conjoint majeur bénéficiaire du regroupement familial.

Ce VLS-TS ne s'applique pas toutefois aux ressortissants des pays suivants : Algérie, Tunisie, Maroc, Bénin, Burkina, Cameroun, République centrafricaine, république du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo. En application d'accords bilatéraux en matière de séjour et d'emploi, les ressortissants de ces pays obtiennent en effet une carte de résident dès leur arrivée en France s'ils rejoignent une personne titulaire d'une telle carte. Par conséquent, ils continueront à bénéficier d'un visa portant mention «Regroupement familial OFII»-«Carte de séjour à solliciter», délivré selon la procédure actuelle.

Le décret du 6 septembre 2011 pris pour l'application de cette loi prévoit plusieurs dispositions :

Outre l'extension du VLS-TS, il modifie la procédure relative aux regroupements familiaux dans le cadre de l'OFII. Dorénavant, dès le dépôt de la demande de regroupement familial auprès de l'OFII en France, le poste consulaire, informé par l'OFII, convoque la famille pour déposer la demande de visa puis procède aux vérifications d'état civil. Ces procédures concomitantes d'instruction de la demande de regroupement familial par le préfet et de vérification des pièces d'état civil par le consulat permettent la délivrance plus rapide des visas après réception de l'accord du préfet.

5 – LA COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DES VISAS

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

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

La concertation préalable à l'adoption de nouvelles règles se fait principalement via les travaux du « groupe Visas », groupe technique fonctionnant à Bruxelles sous l'égide du Conseil de l'Union européenne, et composé des délégations de chacun des États membres, de représentants de la Commission européenne et du secrétariat général du Conseil. Ce groupe est notamment chargé de préparer les règlements européens et de répondre aux questions relatives à la mise en œuvre de ces règlements. Il examine également les mandats sollicités par la Commission européenne pour négocier avec un certain nombre de pays tiers des accords de facilitation en matière de visas ou de dispense.

Grâce notamment à l'impulsion donnée par la présidence française pendant le second semestre 2008, les instances Schengen ont finalisé le texte du règlement CE n° 390/2009 (publié le 23 avril 2009), qui permet le recueil des données biométriques et l'externalisation de certaines tâches relatives aux visas, ainsi que le texte du règlement CE n° 810/2009 (publié le 13 juillet 2009) établissant un « code communautaire des visas ». Ce règlement s'est substitué le 5 avril 2010 à un ensemble hétéroclite de dispositions relatives aux visas Schengen, et notamment aux « Instructions consulaires communes ». La motivation des refus de visa de court séjour Schengen, prévue par l'article 32 du code communautaire des visas, s'applique depuis le 5 avril 2011.

Le code communautaire des visas permet une meilleure lisibilité du droit applicable (texte de référence unique), une meilleure protection des droits des usagers (encadrement des délais, information, communication des motifs des refus de visa, droit de recours) et une efficacité accrue du dispositif de prévention de l'immigration irrégulière (traitement harmonisé des demandes de visa).

5.2 – Les accords de « représentation Schengen »

Au 1^{er} mai 2012, la France représente 20 États membres dans 83 postes consulaires, soit 469 représentations Schengen, ce qui a donné lieu en 2011 à la délivrance à ce titre de 32 795 visas.

De son côté, la France est représentée par 13 États membres dans 29 postes consulaires.

5.3 – La coopération consulaire dans les pays tiers

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

En revanche, des centres communs de « coexternalisation », à savoir le recours mutuel à un même prestataire de services pour la collecte des dossiers, ont pu être mis en place dans certains cas.

6 – LES RECOURS ET LE CONTENTIEUX

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

6.1 - Les recours devant la commission de recours contre les refus de visa (CRRV)

Le tableau ci-après donne l'évolution du nombre des recours enregistrés et examinés par la CRRV depuis 2007.

Nombre de recours	2007	2008	2009	2010	2011
- enregistrés à la CRRV	3 867	4 328	691	5 269	13 369
- examinés par la CRRV	4 125	3 233	4 212	3 518	3 741

Depuis le 1^{er} avril 2010 (arrêté du 4 décembre 2009 relatif aux modalités de fonctionnement de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France), la commission se réunit à Nantes au lieu de Paris. En 2011, la commission s'est réunie cinquante fois.

Le nombre de recours enregistrés en 2011 a très sensiblement augmenté : + 154 %. Cette forte progression résulte de l'entrée en vigueur le 5 avril 2011 de la disposition du règlement européen n° 810/2009 relative à la motivation obligatoire des refus de visa de court séjour Schengen avec l'indication des voies et délais de recours devant la commission. Les effectifs du secrétariat général de la commission ont dû être renforcés, par redéploiements internes de cinq ETP de la sous-direction des visas, et ses méthodes de travail adaptées à la nouvelle situation pour accuser réception au jour le jour de tous les recours reçus et ne pas augmenter les délais d'instruction des recours examinés en commission (inférieurs à deux mois pour la grande majorité des dossiers), pour lui permettre de conserver toute son efficacité dans sa mission de prévention du contentieux.

6.2 - Les recours contentieux devant la juridiction administrative

En 2011, l'augmentation des recours contentieux s'est poursuivie, dans une moindre mesure toutefois, par comparaison aux années passées. Avec 2431 recours reçus, l'activité contentieuse a ainsi progressé de 27 % par rapport à 2010.

6.2.1 - Les différents recours formés devant la juridiction administrative

Le tableau ci-après détaille cette évolution depuis 2006.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de recours	486	500	897	1 154	1 909	2 431
dont référés	80	140	277	398	468	455
Décisions d'annulation des juridictions administratives / recours	18 %	13 %	15 %	12 %	22 %	21 %
Non-lieu à statuer / recours (délivrance de visa avant décision du juge administratif)	19 %	24 %	39 %	44 %	31 %	27 %
Frais de justice	136 472 €	158 425 €	258 600 €	395 200 €	458 850 €	428 200 €

L'augmentation du nombre de recours constatée en 2011, si elle confirme cette année encore la tendance haussière observée sans discontinuer depuis le premier semestre 2008, cache toutefois une vraie disparité en fonction des types de recours :

Une diminution sensible des recours en référé

Les requêtes en référé-suspension, qui ont connu une croissance exponentielle en 2008 (+ 97 %), ont continué à progresser en 2009 (+ 45 %) et 2010 (+ 15 %), puis ont diminué cette année (- 6 %) et les recours qui font l'objet d'une procédure d'urgence ne représentent plus que 18 % de l'ensemble des requêtes enregistrées par les juridictions administratives, contre près de 25 % en 2010 et 30 % en 2009.

Cette baisse du nombre de recours en référé tient à la très nette réduction des délais d'examen des dossiers par la CRV, qui parvient à présent, dans de nombreux cas, à statuer avant même la naissance d'une décision implicite de rejet de la demande, soit sous deux mois.

Une croissance notable des requêtes en annulation

Les recours en excès de pouvoir (tendant à l'annulation d'une décision de refus de visa) ont augmenté de + 34 % en 2011.

6.2.2 - Les décisions rendues par la juridiction administrative

Ensemble des recours	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de décisions	404	572	698	973	1 215	1 414
dont nombre de rejets	231 soit 57,2 %	310 soit 54,2 %	272 soit 39 %	354 soit 36,4 %	514 soit 42,3 %	607 soit 43 %
dont nombre de non-lieux à statuer (NLS)	79 soit 19,6 %	140 soit 24,5 %	272 soit 39 %	453 soit 46,6 %	390 soit 32,1 %	391 soit 27 %
dont nombre d'annulations	77 soit 19,1 %	96 soit 16,8 %	121 soit 17,3 %	145 soit 14,9 %	281 soit 23,1 %	305 soit 21 %

Les recours contentieux sont encore majoritairement suivis d'effet pour le requérant même si la jurisprudence de la juridiction administrative, qui tend à exercer un contrôle accru sur la quasi-totalité des décisions contestées, est devenue plus favorable à l'Administration depuis le transfert de compétences en première instance, pour le contentieux lié aux décisions de refus de visa, au tribunal administratif de Nantes. Ainsi, si 42 % des recours sont rejetés par la juridiction administrative, le requérant obtient satisfaction dans 49 % des cas (à noter toutefois que cette proportion s'élevait à 61 % en 2009).

En effet, en 2011, la juridiction administrative a annulé les décisions de refus de visa dans 22 % des recours, soit un chiffre stable par rapport à 2010. De plus, dans 27 % des cas, au cours de l'instruction du recours, la SDV a donné satisfaction au requérant en délivrant le visa (non-lieu à statuer). Ce phénomène, qui régresse toutefois en 2011 (- 4 points par rapport à 2010), pour atteindre son plus bas niveau depuis 2006, en grande partie grâce au filtre efficace exercé en précontentieux (cellule prétraitement et CRV), s'explique essentiellement par la production de pièces nouvelles décisives au stade du recours, notamment en référé, et, beaucoup plus exceptionnellement, par une instruction défailante de la demande initiale de visa.

6.2.3 - La typologie des recours

Par type de visa

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

- Les visas de court séjour pour visites familiales, privées ou touristiques deviennent la première source de recours et représentent plus de 25 % du total.
- S'agissant des demandes de visa de long séjour, les recours provenant des familles de réfugiés diminuent sensiblement pour atteindre 20 % à peine du total tandis que ceux relatifs au regroupement familial OFII augmentent fortement (13,5 % en 2011 contre 9 % en 2010).

Les recours formés par des conjoints de Français ne représentent plus que 9,5 % du total.

Par origine géographique des requérants

Le Maghreb demeure à l'origine de près de la moitié des recours avec une part de près de 44 % des recours formés devant la juridiction administrative. En 2011, avec plus de 29 % des recours, l'Algérie devance le Maroc, dont la part dans les recours décroît, cette année encore, pour passer de 15 % à 11 % environ. La Tunisie reste stable avec 3,5 % des recours.

La république démocratique du Congo devient le troisième pays d'origine des contentieux (7,84 %, contre à peine 3 % en 2010), devant le Cameroun (+ 6 %, en légère augmentation) et le Congo Brazzaville (+ 5,9 % contre 2 % en 2010).

I-2

L'ADMISSION AU SÉJOUR

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

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

1 - Trois champs géographiques à distinguer

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

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

Le deuxième champ regroupe les dix nouveaux États membres (NEM), dont les ressortissants relèvent d'un régime transitoire et ne sont soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour que s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle en France. Pour tenir compte de cette spécificité, le parti a été pris de distinguer ce champ géographique. Les États entrés dans l'Union européenne au 1^{er} mai 2004, à l'exception de Chypre et de Malte, ont été soumis à ces dispositions jusqu'en juillet 2008. Seuls les ressortissants de Bulgarie et de Roumanie, États entrés en 2007 dans l'UE, y demeurent, à ce jour, soumis. Ces dispositions transitoires obligent les ressortissants des États membres de l'Union européenne concernés à demander une autorisation de travail et un titre de séjour s'ils souhaitent immigrer pour des raisons professionnelles. Ainsi, dans les chiffres présentant la situation du périmètre « 10 NEM », il est important de ne pas comparer les chiffres des années antérieures à 2008 avec ceux de 2009 et 2011 qui ne présentent que la situation des ressortissants roumains et bulgares.

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

2 - Chiffres définitifs de délivrance de titres de séjour de 2007 à 2010 et chiffres provisoires de 2011¹ établis sur la base de l'application AGDREF

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

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

1. Les données 2011 sont signalées « provisoires » dans les tableaux par la mention : 2011 (p).

3 – Explication méthodologique sur le calcul des flux

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

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

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

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

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

PARTIE 1 – ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTRANGÈRE EN FLUX

1 – FLUX ANNUELS TOTAUX (PAYS TIERS)

Le nombre de premiers titres de séjour délivrés en France métropolitaine à des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, aux pays de l'Espace économique européen non membres de l'Union européenne et à la Confédération suisse a sensiblement augmenté entre 2007 et 2009, inversant la tendance à la baisse observée depuis 2005, puis a connu un léger inféchissement en 2010 avec 189 360 titres (cartes de séjour et visas de long séjour valant titres de séjour (VLS-TS)¹). Les chiffres provisoires de 2011 attestent, en revanche, une augmentation modérée, avec 191 346 titres délivrés, revenant ainsi au niveau observé en 2009.

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

2007	2008	2009	2010	2011 (p)
- 6,2 %	7,0 %	4,2 %	- 1,2 %	1,0 %

1. Voir définition *supra* p. 19.

2 – ANALYSE DE L'IMMIGRATION SELON LES MOTIFS

2.1 - Typologie des différents motifs d'immigration

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

Le tableau ci-dessous présente cette nomenclature.

Tableau n° I-2-2 : Regroupement des titres par motif juridique

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

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

(**) Regroupement familial.

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

Tableau n° I-2-3 : Admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne à vingt-sept, aux autres États de l'Espace économique européen et à la Confédération suisse (métropole)

		2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	1 - Compétences et talents	5	183	368	319	289
	2 - Actif non salarié	360	225	98	121	124
	3 - Scientifique	1 531	1 926	2 242	2 268	2 073
	4 - Artiste	263	286	183	181	173
	5 - Salarié	5 879	11 718	13 753	12 655	13 625
	6 - Saisonnier ou temporaire	3 713	7 014	3 050	1 653	1 525
Total A. Économique		11 751	21 352	19 694	17 197	17 809
B. Familial	1 - Famille de Français	49 767	48 833	53 144	49 833	48 462
	2 - Membre de famille	18 950	17 304	15 166	15 678	14 789
	3 - Liens personnels et familiaux	18 820	17 328	17 360	17 666	17 345
Total B. Familial		87 537	83 465	85 670	83 177	80 596
C. Étudiants		46 663	52 163	56 537	59 455	64 558
D. Divers	1 - Visiteur	5 241	4 475	5 794	5 891	6 193
	2 - Étranger entré mineur	2 935	3 015	3 360	3 704	3 894
	3 - Rente accident du travail	75	98	123	70	45
	4 - Ancien combattant	199	193	225	153	142
	5 - Retraité ou pensionné	1 645	1 398	1 200	906	532
	6 - Motifs divers	416	488	553	587	610
Total D. Divers		10 511	9 667	11 255	11 311	11 416
E. Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	9 253	10 742	10 760	10 073	9 260
	2 - Asile territorial-protection subsidiaire	520	753	1 785	1 759	1 568
	3 - Étranger malade	5 672	5 733	5 938	6 325	6 107
	4 - Victime de la traite des êtres humains		18	55	63	32
Total E. Humanitaire		15 445	17 246	18 538	18 220	16 967
Total		171 907	183 893	191 694	189 360	191 346

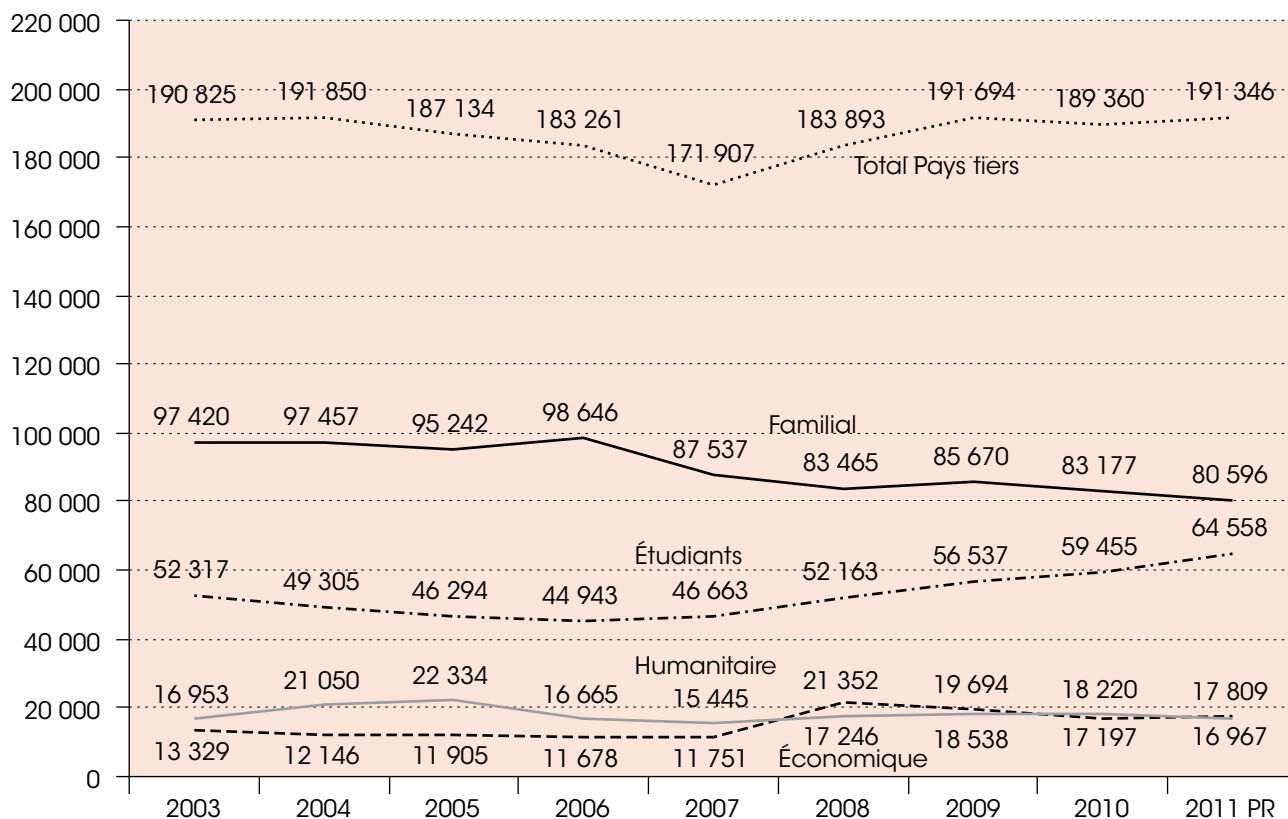
Source : MI-DSED

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

	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	11 751	21 352	19 694	17 197	17 809
B. Familial	87 537	83 465	85 670	83 177	80 596
C. Étudiants	46 663	52 163	56 537	59 455	64 558
D. Divers	10 511	9 667	11 255	11 311	11 416
E. Humanitaire	15 445	17 246	18 538	18 220	16 967
Total	171 907	183 893	191 694	189 360	191 346

Source : MI-DSED

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



2.2 - Analyse des flux migratoires par motif

2.2.1 - Flux en provenance des pays tiers

L'immigration professionnelle et l'immigration familiale sont deux postes sur lesquels il est particulièrement intéressant de se pencher, le premier en raison de sa sensibilité aux orientations gouvernementales, le second étant historiquement le vecteur le plus volumineux d'immigration.

2.2.1.1 - Immigration professionnelle

Le nombre de titres attribués en 2011 pour motif professionnel à des ressortissants de pays tiers (en incluant les VLS-TS) représente ainsi plus de 9 % de l'ensemble des titres délivrés, contre 11 % en 2010 et 6,8 % en 2007. Cette évolution est notamment susceptible de traduire les conséquences de la crise économique ainsi que les effets des politiques gouvernementales sur la période.

Les titres « salarié » augmentent très légèrement par rapport à 2010, pour revenir à un niveau comparable à 2009. En revanche, les titres « saisonnier » poursuivent leur baisse (pour mémoire, l'augmentation du flux « saisonnier » en 2008 et sa diminution depuis 2009 sont à mettre en relation avec la mise en place de la carte de séjour triennale, ces travailleurs étant auparavant munis de visas. Il convient donc de ne pas faire l'amalgame entre la baisse des chiffres de l'immigration saisonnière et le volume de cette même immigration). Les titres « scientifique », après une légère augmentation en 2009 puis 2010, retrouvent un niveau comparable à 2008.

2.2.1.2 – Immigration familiale

Les familles de Français

Cette rubrique regroupe les conjoints de Français (art. L. 313-11-4° et L. 314-9-3° du CESEDA), les parents d'enfants français (art. L. 313-11-6°), les enfants mineurs ou à charge de Français (art. L. 314-11-2°), les ascendants à charge d'un Français ou de son conjoint (art. L. 314-11-2).

Le regroupement familial

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a poursuivi l'encadrement de l'immigration familiale dans le prolongement des lois de 2006 (loi du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages et loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration) ; celles-ci avaient notamment largement réformé la procédure de regroupement familial. La loi du 20 novembre 2007 a inscrit une disposition complémentaire qui module la condition de ressources en fonction de la taille de la famille. Il s'agit de s'assurer de la capacité du demandeur du regroupement familial à faire vivre sa famille dans des conditions acceptables. Désormais, le demandeur du regroupement familial doit justifier d'un montant de revenus équivalent au salaire minimum de croissance majoré selon la taille de la famille : majoration de 1/10 pour une famille de quatre ou cinq personnes et majoration de 1/5 pour une famille de six personnes ou plus (décret du 27 juin 2008). Cette dernière majoration constitue un maximum fixé par le législateur.

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

Les liens personnels et familiaux

Il s'agit du 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.

Les membres de familles

Il s'agit notamment des conjoints et enfants majeurs de titulaires de cartes de séjour à caractère professionnel (« salariés en mission », « compétences et talents », « carte bleue européenne »), les conjoints et enfants majeurs de résidents de longue durée (RLD-CE) ayant obtenu ce statut de résident dans un autre État membre, ainsi que des conjoints des scientifiques-chercheurs.

En 2011, 80 596 titres ont été délivrés pour motifs familiaux à des ressortissants de pays tiers en y incluant les VLS-TS, soit 42 % du total des titres (contre 44 % en 2010). Après une nette baisse en 2007 et 2008, à mettre en parallèle avec les nouvelles exigences de la législation, visant à mieux favoriser l'intégration de ces migrants dans la société française (voir encadré), l'évolution des volumes a fluctué, connaissant une légère hausse en 2009 puis une baisse continue (- 2 500 par an) depuis lors.

Les titres délivrés aux familles de Français demeurent majoritaires dans le total des flux d'immigration familiale (48 462, soit 60 % de l'immigration familiale, part stable par rapport à 2010).

Il est convenu de rattacher les « liens personnels et familiaux » à l'immigration familiale, même si les critères de délivrance de ces titres sont plus larges. Le nombre de titres de séjour délivrés sur ce fondement est stable depuis 2008 (autour de 17 300 par an sur la période). Les liens personnels et familiaux restent le deuxième poste de l'immigration familiale en 2011, avec 17 345 titres de séjour délivrés en 2011 à des ressortissants de pays tiers, soit 21,5 % du total.

Enfin, le regroupement familial (« membres de familles ») est depuis 2004 le motif le moins courant d'immigration familiale. La diminution de ce poste amorcée en 2006 s'est poursuivie jusqu'en 2009, pour se stabiliser en 2010 et amorcer une nouvelle baisse en 2011, avec 14 789 titres soit 18,3 % du total.

Éléments complémentaires sur les familles de Français

Les familles de Français venant de pays tiers sont de moins en moins nombreuses à immigrer en France : entre 2007 et 2008, on peut observer une baisse de 1,8 % de l'immigration de familles de Français. En 2009, une hausse de 11 % du nombre de conjoints de Français admis au séjour entraîne un rebond dans l'immigration de familles de Français. Ce rebond reste cependant temporaire, et l'immigration de familles de Français baisse à nouveau depuis 2010, pour atteindre en 2011 un niveau inférieur à celui de 2008, soit le plus bas niveau sur les cinq dernières années.

Les conjoints représentent pratiquement les trois quarts des membres de familles. Ils sont à plus de 80 % de sexe féminin. Le volume de ce poste d'immigration familiale est corrélé directement au nombre de mariages mixtes.

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

	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
1 - Conjoints de Français	38 040	37 236	41 775	38 173	37 717
dont visas VLS-TS			13 661	24 638	24 078
2 - Parents d'enfants français	10 988	10 546	10 151	10 363	9 559
3 - Ascendants étrangers et enfants étrangers de Français	739	1 051	1 218	1 297	1 186
Total	49 767	48 833	53 144	49 833	48 462

Source : MI-DSED

Les mariages entre un Français et un étranger

Globalement le nombre de mariages entre un Français et une personne de nationalité étrangère a doublé au cours des douze dernières années.

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

En revanche, en 2011, ce chiffre est reparti notablement à la hausse, atteignant 50 075 mariages (+ 7,3 % par rapport à 2010).

Année	Nombre de transcriptions d'acte de mariage
2007	47 869
2008	48 206
2009	48 301
2010	46 661
2011	50 075

Acquisition de la nationalité française par mariage

Après une période où les acquisitions de la nationalité française par mariage ont augmenté dans de fortes proportions, passant de 19 483 en 1994 à 34 440 en 2004, on a constaté une diminution, particulièrement importante, en 2008 (16 213). Ce résultat est corrélé au rallongement, par la loi du 24 juillet 2006, du délai de stage avant la déclaration de nationalité par mariage. Mécaniquement, l'impact législatif porte ses effets en 2008. Cependant, il faut tout de même noter la hausse de 34 % du nombre d'accédants à la nationalité française par mariage entre 2009 et 2010, ce chiffre s'étant stabilisé en 2011 (- 300 naturalisations).

Nombre d'accédants à la nationalité française par mariage

Pays de nationalité d'origine	2007	2008	2009	2010	2011
Algérie	7 181	3 447	3 311	4 487	4 142
Maroc	5 174	2 335	2 725	3 757	3 944
Tunisie	1 861	928	896	1 307	1 261
Madagascar	892	485	608	720	722
États-Unis	1 540	940	547	538	421
Cameroun	789	327	475	787	723
Sénégal	717	358	450	602	578
Turquie	648	450	432	581	607
Fédération de Russie	616	291	415	551	619
Côte d'Ivoire	608	313	411	592	528
Autres pays	10 963	6 339	6 085	8 001	8 119
Total	30 989	16 213	16 355	21 923	21 664

Source : MAEE-DFAE

L'évolution de la législation relative à la lutte contre la fraude au mariage et à l'état civil

Le développement du phénomène de la fraude au mariage, et par voie de conséquence au séjour ainsi qu'à la nationalité française, a conduit à une adaptation de la législation.

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

Tant la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages que la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ont renforcé les moyens de lutter contre le détournement du mariage à des fins migratoires. Le code civil comporte désormais des dispositions renforçant les contrôles préalables à un mariage de Français à l'étranger (pièces à fournir, conditions d'audition des futurs conjoints), ainsi que des dispositions relatives à la transcription du mariage célébré à l'étranger par une autorité étrangère.

La loi n° 2001-672 du 16 juin 2011 complète l'article L. 623-1 du CESEDA en y intégrant les mariages contractés entre un étranger et un Français et pour lesquels l'étranger a dissimulé ses véritables intentions matrimoniales.

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

2.2.1.3 – Immigration pour motif d'études et humanitaire

L'immigration estudiantine représente le deuxième motif d'immigration après l'immigration familiale depuis 2007. Ce poste ne cesse de croître, avec une hausse de 38,3 % sur cinq ans. Entre 2010 et 2011, le taux de croissance est particulièrement élevé (+ 8,5 %, contre + 5,1 % entre 2009 et 2010). En valeur absolue, il est important de souligner que les ressortissants de pays tiers arrivant en France pour étudier sont près de 65 000 en 2011, soit près d'un tiers de l'immigration tous motifs confondus.

Le nombre de titres délivrés pour raisons humanitaires marque une inflexion en 2011, après une hausse constante entre 2007 et 2009 (+ 20 % en trois ans), avec une baisse de 6,8 % par rapport à 2010, baisse constatée sur tous les postes, en particulier - 3,4 % s'agissant des titres « étranger malade » (après une hausse légère mais continue entre 2007 et 2010). Il convient de rappeler que les titres accordés aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire dépendent du contexte international sur lequel la politique française d'immigration n'a pas de prise.

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

Contrairement à celle issue des pays tiers, l'immigration en provenance des NEM est marquée par une forte proportion de ressortissants immigrants en France à titre économique. Cela est essentiellement dû aux dispositions transitoires qui imposent aux migrants de ne détenir un titre de séjour que s'ils souhaitent exercer une activité professionnelle. Les données concernant les pays entrés en 2004 et celles concernant les pays entrés en 2007 se superposant pendant les années 2007 et 2008, on peut noter une chute de 30 % de l'immigration totale venant des NEM entre 2008 et 2009, consécutivement à la fin, au 1^{er} juillet 2008, des dispositions transitoires appliquées aux huit États membres entrés en 2004. Suite à une hausse de près de 10 % en 2010, l'immigration totale en provenance des NEM semble s'être stabilisée autour d'un chiffre de 7 500.

Concernant l'immigration professionnelle, on peut observer une baisse notable de 33 % entre 2008 et 2009. Cette variation est principalement due à la modification du champ des pays entrant dans la catégorie NEM à cette période, et ne peut être attribuée à une variation du volume réel de la main-d'œuvre issue des nouveaux États membres.

En 2011, l'immigration professionnelle de Roumains et de Bulgares s'élève à 5 077, elle est stable par rapport à 2010, après une forte augmentation entre 2009 et 2010. De plus, moins de la moitié de ces titres portent la mention « salarié », les « saisonniers » étant le deuxième poste, en augmentation de 25 % par rapport à 2010.

Les chiffres de l'immigration professionnelle en provenance des NEM sont le résultat d'une série de mesures, et notamment de l'adoption d'une liste de cent cinquante métiers connaissant des difficultés de recrutement et ouverts aux ressortissants des nouveaux États membres soumis à des dispositions transitoires, sans opposabilité de la situation de l'emploi à l'occasion de la demande de délivrance d'une autorisation de travail pour l'un des métiers figurant sur la liste précitée.

Le volume de l'immigration familiale pour les NEM est très faible au regard de celui des pays tiers. Il représente moins d'un quart des titres de séjour délivrés à des ressortissants de Roumanie et de Bulgarie en 2011, proportion stable par rapport à 2010 et 2009. À noter que les ressortissants admis sur le territoire au titre de l'immigration familiale ne sont soumis à l'obligation de demander un titre de séjour que s'ils désirent exercer une activité professionnelle. Les chiffres présentés ici sous-estiment donc le volume de l'immigration familiale en provenance des NEM. On peut tout de même relever l'augmentation de près de 67 % du regroupement familial entre 2007 et 2008, ce qui concorde avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne.

Tableau n° I-2-4 : Admission au séjour des ressortissants des huit (jusqu'en 2008) + deux (depuis 2007) nouveaux États membres soumis à dispositions transitoires (métropole)

		2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	2 - Actif non salarié	740	755	538	720	700
	3 - Scientifique	63	30	18	8	16
	4 - Artiste	22	8	20	1	4
	5 - Salarié	5 331	4 960	2 544	2 702	2 271
	6 - Saisonnier ou temporaire	212	984	1 388	1 628	2 086
Total A. Économique		6 368	6 737	4 508	5 059	5 077
B. Familial	1 - Famille de Français	785	494	294	327	328
	2 - Membre de famille	754	1 265	1 134	1 266	1 402
	3 - Liens personnels et familiaux	184	73	49	47	38
Total B. Familial		1 723	1 832	1 477	1 640	1 768
C. Étudiants		1 203	745	565	634	672
D. Divers	1 - Visiteur	144	141	76	81	65
	2 - Étranger entré mineur	1	5	3	2	2
	3 - Rente accident du travail		1			
	4 - Ancien combattant	102	63	52	3	1
	5 - Retraité ou pensionné	4	18	12	9	14
	6 - Motifs divers	2	8	5	4	1
Total D. Divers		253	236	148	99	83
E. Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	11	7	7	5	2
	2 - Asile territorial-protection subsidiaire	3			1	
	3 - Étranger malade	8	5	5	4	6
	4 - Victime de la traite des êtres humains		4	2	4	1
Total E. Humanitaire		22	16	14	14	9
Total		9 569	9 566	6 712	7 446	7 609

2.3 – Principales nationalités bénéficiaires par motif

Tableau n° I-2-5 : Nationalités

Tous motifs 2008	Familial 2008		Étudiant et stagiaire 2008		Humanitaire 2008		Économique 2008		
Maroc	27 838	Algérie	18 445	Chine (Hong Kong inclus)	10 411	Congo, république démocratique du	1 482	Maroc	5 031
Algérie	26 312	Maroc	16 551	Maroc	4 922	Sri Lanka	1 469	Roumanie	4 191
Chine (Hong Kong inclus)	14 048	Tunisie	6 401	Algérie	4 095	Fédération de Russie	1 199	États-Unis d'Amérique	2 088
Tunisie	10 267	Turquie	5 447	Tunisie	2 536	Turquie	1 013	Portugal	1 639
Turquie	8 158	Cameroun	2 508	États-Unis d'Amérique	2 309	Algérie	950	Mali	1 434
États-Unis d'Amérique	6 084	Côte d'Ivoire	2 314	Brésil	1 850	Mali	939	Pologne	1 251
Roumanie	5 769	Mali	2 201	Japon	1 636	Arménie	647	Inde	1 039
Mali	5 181	Chine (Hong Kong inclus)	2 097	Sénégal	1 555	Serbie	599	Chine (Hong Kong inclus)	1 020
Cameroun	4 449	Sénégal	2 042	Corée, république de	1 373	Guinée	587	Tunisie	937
Sénégal	4 192	Congo, république démocratique du	1 757	Mexique	1 180	Congo, république du	587	Bulgarie	924
	57 %		69 %		60 %		55 %		64 %
Total 2008	197 987	Total 2008	86 644	Total 2008	52 950	Total 2008	17 263	Total 2008	30 577

Tous motifs 2009	Familial 2009		Étudiant et stagiaire 2009		Humanitaire 2009		Économique 2009		
Algérie	25 452	Algérie	17 778	Chine (Hong Kong inclus)	10 496	Sri Lanka	2 354	Roumanie	3 384
Maroc	25 137	Maroc	16 135	Maroc	5 116	Congo, république démocratique du	1 399	Maroc	2 361
Chine (Hong Kong inclus)	14 543	Tunisie	7 262	Algérie	3 952	Fédération de Russie	1 270	Mali	2 124
Tunisie	12 288	Turquie	4 920	Tunisie	2 808	Turquie	971	États-Unis d'Amérique	1 935
Turquie	7 523	Cameroun	2 644	États-Unis d'Amérique	2 722	Mali	891	Tunisie	1 748
États-Unis d'Amérique	6 557	Mali	2 523	Brésil	1 950	Algérie	868	Portugal	1 520
Mali	6 124	Sénégal	2 499	Sénégal	1 937	Arménie	773	Chine (Hong Kong inclus)	1 147
Sénégal	5 234	Côte d'Ivoire	2 353	Japon	1 760	Congo, république du	629	Inde	916
Roumanie	4 953	Chine (Hong Kong inclus)	2 247	Corée, république de	1 382	Guinée	619	Algérie	838
Cameroun	4 706	Congo, république démocratique du	1 604	Mexique	1 320	Bangladesh	555	Bulgarie	736
	56 %		68 %		59 %		56 %		63 %
Total 2009	202 384	Total 2009	88 278	Total 2009	57 141	Total 2009	18 553	Total 2009	26 603

Tous motifs 2010		Familial 2010		Étudiant et stagiaire 2010		Humanitaire 2010		Économique 2010	
Algérie	24 420	Algérie	16 500	Chine (Hong Kong inclus)	9 846	Sri Lanka	2 222	Roumanie	3 986
Maroc	24 156	Maroc	15 236	Maroc	5 870	Fédération de Russie	1 340	États-Unis d'Amérique	1 722
Chine (Hong Kong inclus)	14 136	Tunisie	8 011	Algérie	4 649	Congo, république démocratique du	1 310	Maroc	1 601
Tunisie	12 590	Turquie	4 114	États-Unis d'Amérique	3 016	Turquie	873	Mali	1 592
États-Unis d'Amérique	6 657	Sénégal	2 471	Tunisie	2 768	Algérie	868	Portugal	1 461
Turquie	6 510	Chine (Hong Kong inclus)	2 394	Brésil	2 088	Mali	781	Tunisie	1 379
Roumanie	5 765	Cameroun	2 364	Sénégal	1 713	Kosovo	693	Chine (Hong Kong inclus)	1 137
Mali	5 500	Mali	2 351	Japon	1 602	Guinée	684	Inde	974
Sénégal	5 044	Côte d'Ivoire	2 154	Mexique	1 577	Arménie	653	Bulgarie	725
Fédération de Russie	4 607	Haïti	1 814	Corée, république de	1 526	Congo, république du	566	Algérie	704
	54 %		67 %		58 %		55 %		61 %
Total 2010	200 807	Total 2010	85 836	Total 2010	60 123	Total 2010	18 234	Total 2010	24 919

Tous motifs 2011		Familial 2011		Étudiant et stagiaire 2011		Humanitaire 2011		Économique 2011	
Algérie	23 538	Algérie	16 768	Chine (Hong Kong inclus)	10 014	Sri Lanka	1 789	Roumanie	4 075
Maroc	23 531	Maroc	13 703	Maroc	6 920	Fédération de Russie	1 288	États-Unis d'Amérique	2 413
Chine (Hong Kong inclus)	14 371	Tunisie	7 360	États-Unis d'Amérique	5 528	Congo, république démocratique du	1 282	Mali	1 696
Tunisie	11 820	Turquie	4 061	Algérie	4 171	Kosovo	1 000	Maroc	1 625
États-Unis d'Amérique	9 987	Sénégal	2 471	Brésil	2 662	Algérie	757	Portugal	1 581
Turquie	6 413	Chine (Hong Kong inclus)	2 466	Tunisie	2 657	Arménie	681	Tunisie	1 391
Roumanie	6 050	Mali	2 167	Mexique	1 988	Guinée	672	Inde	1 057
Mali	5 149	Cameroun	2 156	Corée, république de	1 937	Turquie	613	Chine (Hong Kong inclus)	1 035
Sénégal	5 091	Côte d'Ivoire	2 093	Sénégal	1 867	Mali	549	Bulgarie	772
Fédération de Russie	4 748	Congo, république démocratique du	1 665	Japon	1 757	Cameroun	506	Japon	718
	55 %		66 %		61 %		54 %		63 %
Total 2011	202 790	Total 2011	83 030	Total 2011	65 257	Total 2011	16 976	Total 2011	25 773

Source : MFDSED

Tous motifs confondus, les Algériens et les Marocains représentent les flux les plus importants de 2008 à 2011, chacune de ces deux nationalités représentant 25 000 entrées environ par an. L'immigration familiale est particulièrement importante pour ces deux nationalités. À noter que la tendance à la baisse, faible mais régulière, du flux en provenance d'Algérie, qui avait permis de mettre en évidence une convergence du volume d'immigration familiale de ces deux pays, n'est pas confirmée en 2011, l'écart s'accroissant à nouveau au bénéfice des Algériens, dont le volume reste stable, alors que le nombre de ressortissants marocains bénéficiaires baisse sensiblement par rapport à 2010.

Les Chinois sont les plus nombreux à immigrer pour motif étudiant. Depuis 2008, leur nombre se stabilise à hauteur de 10 000 entrées par an environ. Ils représentent chaque année entre un cinquième et un sixième des étudiants et stagiaires étrangers, et sont suivis par les étudiants marocains et algériens – sauf en 2011, où les États-Unis d'Amérique devancent l'Algérie, qui tombe ainsi à la quatrième place.

L'immigration à titre humanitaire est principalement marquée par les ressortissants du Sri Lanka (1 789 entrées en 2011), de la Fédération de Russie (1 288 entrées) et de la république démocratique du Congo (1 282 entrées). On peut noter une très forte augmentation de l'immigration sri lankaise entre 2008 et 2009, et une baisse sensible depuis 2010.

Les ressortissants roumains sont majoritaires au sein de l'immigration économique. Malgré une certaine baisse en 2009, leur nombre augmente depuis 2010, et on retrouve un niveau d'environ 4 000 entrées à ce titre en 2011. Après un pic de l'immigration marocaine en 2008, due notamment à la substitution de travailleurs saisonniers marocains aux travailleurs saisonniers polonais, la tendance est à la baisse, en lien avec le développement des titres de séjour triennaux, fixant, semble-t-il, un étiage à un niveau de 1 600 cartes de séjour délivrées à des ressortissants marocains à titre professionnel en 2010 et en 2011.

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

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

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

3.1.1 – Régimes juridiques des ressortissants selon leur nationalité

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

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

Le premier régime juridique est celui du droit commun. Il est défini dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, s'adresse à tous les ressortissants étrangers, y compris ceux des pays du Maghreb et de douze pays d'Afrique francophone subsaharienne ayant signé des accords bilatéraux « circulation et séjour » en matière de circulation et de séjour avec la France lors du processus de déco-

lonisation. En effet, ces accords introduisent un régime considéré comme largement aligné sur le régime général. Cependant, certaines des dispositions intégrées à la législation nationale par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 ont fait naître de nouvelles spécificités, notamment en ce qui concerne les dispositions s'adressant aux membres de famille de ces ressortissants, et la durée de séjour préalable à l'obtention d'une carte de résident.

En revanche, les accords bilatéraux en vigueur régissent de manière complète pour les Algériens, et de manière partielle pour les Tunisiens, leurs conditions d'entrée, de séjour et d'emploi en France. Des avenants aux accords franco-algérien et franco-tunisien ont été signés en juillet 2001 et septembre 2000 et sont entrés en vigueur en janvier et novembre 2003.

Enfin, quatorze accords bilatéraux ont été conclus depuis 2007 entre la France et des pays d'Afrique et d'Europe de l'Est. Ces accords bilatéraux assouplissent à la marge les dispositions de droit commun, notamment les conditions d'obtention d'un titre de séjour. Neuf d'entre eux sont des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire; ils ont été signés en 2007 avec le Gabon (entré en vigueur en septembre 2008), le Congo (entré en vigueur en août 2009) et le Bénin (en cours de ratification au Bénin), en 2008 avec la Tunisie (entré en vigueur en juillet 2009), le Sénégal (avenant entré en vigueur en août 2009), l'île Maurice (entré en vigueur en avril 2010) et le Cap-Vert (entré en vigueur en août 2011), et en 2009 avec le Cameroun et le Burkina. Les cinq autres accords sont relatifs aux migrations professionnelles et/ou à la mobilité des jeunes, et concernent la Russie, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie et le Liban. À ce jour, seul l'accord signé avec la Russie est en vigueur, depuis mars 2011.

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

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

La dynamique créée en 2007 visant à rééquilibrer la part de l'immigration familiale et de l'immigration professionnelle et à organiser une immigration professionnelle utile aux intérêts nationaux, dans un contexte de crise économique et en cohérence avec l'objectif de favoriser le développement des pays sources d'immigration, a continué à produire ses effets en 2011.

D'importantes réformes législatives et réglementaires ont été conduites depuis 2006. Elles ont abouti notamment à créer de nouvelles cartes de séjour mais aussi à mettre en place et à généraliser le dispositif VLS-TS (visa de long séjour valant titre de séjour).

La réorientation de la politique gouvernementale, courant 2011, en vue de maîtriser davantage l'immigration salariée, s'est traduite par des instructions aux préfets et aux postes consulaires visant une application plus rigoureuse du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et du code du travail, ainsi que par un arrêté limitant la liste des métiers en tension (dont le nombre est passé de 30 à 14).

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

Cette loi a créé :

- une nouvelle catégorie de carte de séjour : la carte « compétences et talents » ;
- en application de la directive européenne relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, une nouvelle catégorie de carte de résident : la carte de résident de longue durée-CE ;
- deux nouvelles catégories de carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle : la carte « saisonnier », et la carte « salarié en mission ».

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

Cette loi a créé une carte de résident permanent à durée indéterminée, qui peut être délivrée à l’étranger titulaire d’une carte de résident, à l’expiration de celle-ci.

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

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

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

3.1.2.4 – Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité (JO du 17/06/2011)

Cette loi a notamment :

- créé la carte bleue européenne, destinée à une immigration professionnelle de haut niveau ;
- généralisé le VLS-TS à l’ensemble des migrants économiques (sauf les bénéficiaires de la carte « compétences et talents » et leur famille) et des migrants pour motif familial ;
- introduit une pénalisation des mariages frauduleux ;
- resserré le dispositif applicable aux étrangers malades.

3.2 – Présentation par type de carte de séjour

3.2.1 – Présentation par groupe de pays

Jusqu’en 2008, les cartes de séjour temporaire (CST) représentaient les deux tiers des premières cartes délivrées à des ressortissants de pays tiers. Avec l’introduction des VLS-TS, cette proportion tombe à un tiers à partir de 2010. Ainsi, sur les 202 790 titres délivrés à des ressortissants de tous pays en 2011, près de 88 000 autorisations de séjour conduisent à la délivrance de visas de long séjour valant titre de séjour. La somme de ces deux types de titre en 2011 est légèrement supérieure au nombre de CST avant que le VLS-TS soit introduit, et porte l’augmentation globale du flux d’immigration entre 2007 et 2011 à 9 %.

Tableau n° I-2-6 : Délivrance de premiers titres de séjour de 2007 à 2011 (métropole)

2007	Titres communautaires	Titres non communautaires						Retraité	Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST			
NEM	7 685	1 884		142		1 742		9 569	
Nationalités non soumises à titre de séjour	4 319	112		50		62		4 431	
Pays tiers	1 400	170 507	5	20 856	26 635	122 706	305	171 907	
Total	13 404	172 503	5	21 048	26 635	124 510	305	185 907	

2008	Titres communautaires	Titres non communautaires						Retraité	Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST			
NEM	8 196	1 370		82		1 288			9 566
Nationalités non soumises à titre de séjour	4 447	81		36		45			4 528
Pays tiers	1 678	182 215	183	20 264	26 133	135 340		295	183 893
Total	14 321	183 666	183	20 382	26 133	136 673		295	197 987

2009	Titres communautaires	Titres non communautaires						Retraité	Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	VLS-TS		
NEM	6 067	645		67		573	5		6 712
Nationalités non soumises à titre de séjour	3 893	85		39		45	1		3 978
Pays tiers	1 854	189 840	368	18 907	25 284	87 733	57 232	316	191 694
Total	11 814	190 570	368	19 013	25 284	88 351	52 924	316	202 384

2010	Titres communautaires	Titres non communautaires						Retraité	Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	VLS-TS		
NEM	6 968	478		17		454	7		7 446
Nationalités non soumises à titre de séjour	3 939	62		29		27	6		4 001
Pays tiers	2 087	187 273	319	17 515	24 257	63 507	81 342	333	189 360
Total	12 994	187 813	319	17 561	24 257	63 988	81 355	333	200 807

2011 (p)	Titres communautaires	Titres non communautaires						Retraité	Total titres
		Total	CCT	CR	CRA	CST	VLS-TS		
NEM	7 221	388		6		379	3		7 609
Nationalités non soumises à titre de séjour	3 781	54		41		12	1		3 835
Pays tiers	2 246	189 100	289	15 985	23 346	61 210	88 042	228	191 346
Total	13 248	189 542	289	16 032	23 346	61 601	88 046	228	202 790

3.2.2 - Présentation par carte

3.2.2.1 - Cartes de séjour temporaire et VLS-TS

Une carte de séjour temporaire, valable un an au maximum, peut être délivrée, soit aux étrangers venus en France en qualité de visiteurs, étudiants, scientifiques, artistes, pour y exercer une activité professionnelle (art. L. 313-6 à L. 313-10 du CESEDA), soit aux étrangers venus en France pour des raisons familiales

(art. L. 313-11 à L. 313-13). Cette carte de séjour est renouvelable sous réserve que les conditions qui ont prévalu à sa délivrance initiale soient toujours remplies. Les cartes de séjour temporaire portent une mention relative au motif du séjour ayant conduit à autoriser l'étranger à s'installer sur le territoire français.

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

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

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

		2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	2 – Actif non salarié	388	176	56	69	68
	3 – Scientifique	1 558	1 912	2 057	2 062	1 957
	4 – Artiste	282	291	201	174	168
	5 – Salarié	6 427	11 817	10 787	8 174	8 038
	6 – Saisonnier ou temporaire	3 789	7 064	2 829	1 336	1 347
Total A. Économique		12 444	21 260	15 930	11 815	11 578
B. Familial	1 – Famille de Français	34 340	35 352	25 886	13 428	12 299
	2 – Membre de famille	5 295	4 802	4 733	4 874	4 871
	3 – Liens personnels et familiaux	15 678	14 585	14 574	15 049	14 451
Total B. Familial		55 313	54 739	45 193	33 351	31 621
C. Étudiants		43 789	48 230	14 148	6 845	6 856
D. Divers	1 – Visiteur	4 920	4 122	3 180	1 410	1 118
	2 – Étranger entré mineur	2 665	2 615	2 853	3 160	3 364
	3 – Rente accident du travail	8	9	15	11	9
Total D. Divers		7 593	6 746	6 048	4 581	4 491
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	56	54	61	62	43
	2 – Asile territorial-protection subsidiaire	457	694	1 764	1 738	1 533
	3 – Étranger malade	4 858	4 928	5 150	5 529	5 447
	4 – Victime de la traite des êtres humains		22	57	67	32
Total E. Humanitaire		5 371	5 698	7 032	7 396	7 055
Total		124 510	136 673	88 351	63 988	61 601

Source : MI-DSED

L'introduction des VLS-TS a modifié ces proportions : en 2011, le nombre d'étudiants tombe à 11 % du flux de CST délivrées et les parts de l'immigration professionnelle et de l'immigration familiale atteignent respectivement 18,7 % et 51 %. L'immigration à titre humanitaire est la seule à ne pas inclure de catégorie de migrants auxquels s'applique le VLS-TS, ce qui explique que le nombre de CST délivrées à ce titre n'augmente que pour ce poste.

À noter que le dispositif du VLS-TS ne s'applique pas aux ressortissants algériens, entièrement régis par l'accord bilatéral de 1968.

Les étudiants constituent le groupe qui bénéficie le plus largement des VLS-TS, à hauteur de 58 % des VLS-TS délivrés en 2011. Dans le cadre de l'immigration familiale, en dépit de la généralisation du VLS-TS, la proportion de ressortissants algériens explique le maintien d'un niveau relativement élevé de première délivrance de CST (plus de la moitié du total), qui n'est le cas que pour 10 % des étudiants, moins de 10 % des visiteurs et près du quart des travailleurs temporaires.

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

Tableau n° I-2-7 bis : Nombre de visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) délivrés en 2011

	Familial	Étudiant	Salarié	Travailleur temporaire	Visiteur	Total
VLS-TS en 2011	27 710	61 397	2 353	4 090	10 380	105 930

3.2.2.2 – Carte «compétences et talents»

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

Les cartes délivrées restent encore peu nombreuses, en raison notamment de la particularité de ce dispositif, fondé sur la construction d'un projet professionnel, et de la concurrence d'autres types de carte pour le même public visé. Cinq ans après son lancement, 289 (contre 319 en 2010) ressortissants étrangers sont entrés en France sous couvert d'une carte «compétences et talents».

3.2.2.3 – Cartes de résident

La carte de résident, valable dix ans, peut être délivrée soit de plein droit aux étrangers qui disposent de certains liens familiaux avec un Français ou qui ont été admis au statut de réfugié (art. L. 314-11 – carte de résident CR) 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 capacité à disposer de ressources suffisantes (art. L. 314-8 – carte de résident de longue durée Union européenne RLD-CE). Les étrangers relevant du régime général autorisés à séjourner en France au titre du regroupement familial ne reçoivent plus, depuis la loi MISEFEN, une carte de même nature que celle de la personne qu'ils rejoignent, mais se voient délivrer systématiquement une carte de séjour temporaire valable un an. Ils ne peuvent prétendre à la délivrance d'une carte de résident que s'ils justifient d'au moins trois ans de séjour régulier en France (art. L. 314-9 1), ou sont parents d'enfant français (art. L. 314-9 2).

La délivrance d'une carte de résident en application des articles L. 314-8 et L. 314-9 du CESEDA est subordonnée, depuis la loi du 26 novembre 2003, à une condition d'intégration républicaine de l'étranger, appréciée en particulier au regard de sa connaissance de la langue française et des principes qui régissent la République française. En vertu de la loi du 24 juillet 2006, la carte de résident n'est plus accordée de plein droit aux étrangers justifiant de plus de dix ans de présence régulière sur le territoire français et bénéficiant d'un titre de séjour.

Le nombre de cartes de résident délivrées est en diminution constante et sensible depuis 2007. Cette baisse est principalement due à la baisse des demandes faites pour motif familial.

Tableau n° I-2-8 : Cartes de résident, afférentes aux années 2007 à 2011 (métropole)

		2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	2 - Actif non salarié	10	11	11	11	10
	5 - Salarié	19	15	23	25	10
Total A. Économique		29	26	34	36	20
B. Familial	1 - Famille de Français	2 578	2 333	1 912	1 272	1 248
	2 - Membre de famille	8 504	6 637	5 550	5 578	4 903
Total B. Familial		11 082	8 970	7 462	6 850	6 151
C. Étudiants		25	6	21	24	30
D. Divers	1 - Visiteur	6	3	17	8	11
	3 - Rente accident du travail	56	42	53	10	12
	4 - Ancien combattant	318	265	286	156	143
	6 - Motifs divers	324	374	433	461	445
Total D. Divers		704	684	789	635	611
E. Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	9 208	10 696	10 707	10 016	9 219
	4 - Victime de la traite des êtres humains					1
Total Humanitaire		9 208	10 696	10 707	10 016	9 220
Total		21 048	20 382	19 013	17 561	16 032

Source : MI-DSED

3.2.2.4 - Cartes de retraité

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

Leur volume reste très faible, en baisse sensible entre 2010 et 2011, qui marque le niveau le plus bas depuis cinq ans.

Tableau n° I-2-9 : Cartes de retraité afférentes aux années 2007 à 2011 (métropole)

Carte de retraité	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Total	305	295	316	333	228

Source : MI-DSED

3.2.2.5 - Certificats de résidence pour Algérien

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

On observe une tendance au recul de ces titres. Ce sont les titres délivrés pour motifs familiaux qui ont diminué de façon sensible au cours des dernières années, même si un inflexionnement à la hausse est observé en 2011. À l'inverse, les CRA «étudiants» ont augmenté jusqu'en 2010 avant de connaître une baisse en 2011. L'immigration algérienne semble donc suivre en 2011 un schéma inverse (à la différence des années précédentes) à l'immigration concernant ces deux postes tous pays confondus.

Tableau n° I-2-10 : Certificats de résidence pour Algérien afférents aux années 2007 à 2011 (métropole)

		2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	2 - Actif non salarié	21	76	41	40	42
	3 - Scientifique	36	45	201	213	129
	4 - Artiste	3	3	1	3	9
	5 - Salarié	267	603	568	438	307
	6 - Saisonnier ou temporaire	100	31	26	10	8
Total A. Économique		427	758	837	704	495
B. Familial	1 - Famille de Français	12 983	11 231	11 726	10 538	10 862
	2 - Membre de famille	3 847	4 301	3 100	3 183	2 837
	3 - Liens personnels et familiaux	3 328	2 817	2 839	2 665	2 933
Total B. Familial		20 158	18 349	17 665	16 386	16 632
C. Étudiants		3 077	4 095	3 952	4 649	4 171
D. Divers	1 - Visiteur	365	391	458	404	324
	2 - Étranger entré mineur	271	407	511	547	532
	3 - Rente accident du travail	11	48	55	49	24
	5 - Retraité ou pensionné	1 340	1 102	884	573	304
	6 - Motifs divers	98	114	108	123	163
Total D. Divers		2 085	2 062	2 016	1 696	1 347
E. Humanitaire	2 - Asile territorial-protection subsidiaire	66	59	21	22	35
	3 - Étranger malade	822	810	793	800	666
Total E. Humanitaire		888	869	814	822	701
Total		26 635	26 133	25 284	24 257	23 346

Source : MI-DSED

3.2.2.6 – Titres communautaires

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

Ils bénéficient de titres «CE» portant une mention qui varie selon le profil du demandeur, et dont dépend la durée de validité du titre. Cette durée ne peut excéder la limite de cinq ans, sauf dans le cas de la carte «CE-séjour permanent». Depuis septembre 2011, la mention «CE» a été remplacée par la mention «UE».

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

L'année 2004 avait été marquée par une diminution massive du nombre de premiers titres de séjour délivrés qui résultait directement de la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants communautaires. Il convient de noter que les titres pour motif professionnel, après un pic en 2007 et 2008, puis une forte baisse en 2009 (probablement en liaison avec les effets de la crise économique), font l'objet d'une hausse régulière depuis 2010 pour atteindre, en 2011, 7 760 titres sur l'ensemble des 13 248 titres communautaires délivrés.

Tableau n° I-2-11 : Premiers titres de séjour communautaires et titres Espace économique européen afférents aux années 2007 à 2011 en métropole

		2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	2 – Actif non salarié	1 078	1 278	1 085	1 481	1 548
	4 – Artiste	1				
	5 – Salarié	6 737	5 936	3 786	4 010	3 737
	6 – Saisonnier ou temporaire	212	1 136	1 663	1 958	2 475
Total A. Économique		8 028	8 350	6 534	7 449	7 760
B. Familial	1 – Famille de Français	823	635	468	475	445
	2 – Membre de famille	2 768	3 951	3 827	4 134	4 099
	3 – Liens personnels et familiaux	1		1	1	3
Total B. Familial		3 592	4 586	4 296	4 610	4 547
C. Étudiants		1 017	619	492	570	606
D. Divers	1 – Visiteur	604	432	228	235	169
	5 – Retraité ou pensionné	159	319	243	113	138
	6 – Motifs divers	4	15	21	14	21
Total D. Divers		767	766	492	362	328
Total		13 404	14 321	11 814	12 991	13 241

Source : MI-DSED

4 – TITRES DÉLIVRÉS APRÈS ENTRÉE IRRÉGULIÈRE

Tableau n° I-2-12 : Titres délivrés après entrée irrégulière entre 2007 et 2011

		2007	2008	2009	2010	2011 (p)
A. Économique	1 – Compétences et talents		1		3	1
	2 – Actif non salarié	137	138	138	140	129
	3 – Scientifique	7		1	3	6
	4 – Artiste	3	6	1	1	1
	5 – Salarié	1 795	3 568	4 401	3 512	3 074
	dont art. L. 313-15				308	1 887
	6 – Saisonnier ou temporaire	37	77	104	131	236
	dont art. L. 313-15				6	22
Total A. Économique		1 979	3 790	4 645	3 790	3 447
B. Familial	1 – Famille de Français	6 017	5 800	5 843	6 324	5 980
	2 – Membre de famille	555	523	482	563	474
	3 – Liens personnels et familiaux	8 226	7 530	8 328	8 661	8 754
	dont art. L. 313-14		545	1 443	1 864	2 848
Total B. Familial		14 798	13 853	14 653	15 548	15 208
C. Étudiants	Étudiant et stagiaire	356	391	526	591	567
Total C. Étudiants		356	391	526	591	567
D. Divers	1 – Visiteur	378	190	223	219	154
	2 – Étranger entré mineur	593	670	968	1 224	1 593
	3 – Rente accident du travail	2	4	6	3	6
	4 – Ancien combattant	7	7	11	10	9
	5 – Retraité ou pensionné	41	155	83	14	8
	6 – Motifs divers	48	44	43	59	47
Total D. Divers		1 069	1 070	1 334	1 529	1 817
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	6 697	7 397	7 718	7 529	7 031
	2 – Asile territorial-protection subsidiaire	371	623	1 495	1 426	1 363
	3 – Étranger malade	2 618	2 868	3 102	3 530	3 769
	4 – Victime de la traite des êtres humains		12	30	46	22
Total E. Humanitaire		9 686	10 900	12 345	12 531	12 185
Total		27 888	30 004	33 503	33 989	33 224

Le tableau ci-dessus inclut les étrangers auxquels est délivré de plein droit un titre de séjour mais qui ne disposaient pas à leur entrée sur le territoire de documents les autorisant à entrer en France ou à s'y maintenir.

Après une augmentation d'environ 10 % par an des admissions exceptionnelles au séjour entre 2007 et 2009, le volume des titres délivrés se stabilise autour de 33 000 admissions par an, 2011 enregistrant toutefois une légère inflexion, avec 33 224 titres (soit 17 % du total des titres délivrés).

Il convient de faire la part des motifs d'admission exceptionnelle au séjour de droit, par exemple les réfugiés et bénéficiaires de l'asile territorial ou les étrangers malades, qui représentent la majorité des titres en 2011, des motifs d'admission exceptionnelle au séjour fondés sur la faculté laissée au préfet d'apprécier, au cas par cas, des circonstances personnelles, humanitaires ou exceptionnelles de nature à fonder une admission au séjour (art. L. 313-11, L. 313-14 et L. 313-15 du CESEDA).

En 2011, les principaux postes d'admission exceptionnelle au séjour sont les personnes pouvant faire valoir des liens privés et familiaux dont la non-reconnaissance porterait une atteinte disproportionnée à leur droit au respect de leur vie privée et familiale (8 754), les réfugiés et apatrides (7 031), les familles de Français (5 980) et les étrangers malades (3 769), l'ensemble de ces volumes étant relativement stable depuis 2007.

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

1 – AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

Il convient de rester prudent sur la signification, en niveau brut, de ces chiffres de stocks de titres, car le décompte des titres de séjour en cours de validité ne préjuge pas :

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

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

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

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

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

2 – PRÉSENTATION PAR CATÉGORIE

2.1 - Par type de carte

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

Pour mémoire, au 31 décembre 2003, dernière année au cours de laquelle tous les ressortissants européens étaient soumis à l'obligation de détenir un titre pour séjourner en France, 3 423 663 étrangers étaient munis de documents délivrés par le ministère de l'Intérieur dont 1 268 937 (soit 37,1 %) ressortissants des pays européens aujourd'hui dispensés de cette obligation et 2 154 726 ressortissants de pays tiers (hors Union européenne), soit 62,9 %. Il reste, en 2011, 422 024 ressortissants européens détenteurs de titres de séjour en France, soit environ 15 % de la population immigrée détenant un titre de séjour valide.

Au 31 décembre 2011, 2 409 987 étrangers ressortissants de pays tiers sont détenteurs de documents délivrés par le ministère chargé de l'Immigration, soit une progression de 11,8 % depuis 2003.

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Total pays tiers	2 282 628	2 373 120	2 350 882	2 377 377	2 409 987
Total Union européenne	719 996	631 993	557 986	489 056	422 024
Total général	3 002 624	3 005 113	2 908 868	2 866 433	2 832 011

Source : MI-DSED

Tableau n° I-2-13 bis : Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par durée (pays tiers)

Selon la durée	2007	2008	2009	2010	2011
Récépissés et autorisations provisoires de séjour	140 269	148 079	157 175	160 158	171 169
Titres durée validité < ou = 1 an	435 857	473 833	444 538	457 987	466 033
Titres durée validité > 1 an	1 706 502	1 751 208	1 749 169	1 759 232	1 772 785
Total	2 282 628	2 373 120	2 350 882	2 377 377	2 409 987

Source : MI-DSED

2.2 - Par nationalité

Les dix nationalités les plus importantes représentent sensiblement un peu moins des trois quarts des ressortissants des pays tiers (72,3 % en 2011).

Les nationalités chinoise et malienne sont celles qui connaissent les progressions les plus importantes, en termes de ressortissants présents en situation régulière sur le territoire national, entre 2007 et 2011 (respectivement + 26,5 % et + 32,6 %).

Plus de 58 % des étrangers présents sur le territoire français restent originaires du Maghreb et de Turquie, malgré une baisse continue depuis 2008 du nombre de ressortissants algériens, marocains et turcs.

Tableau n° I-2-14 : Stock de titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité par nationalité

	2007	2008	2009	2010	2011	Étrangers majeurs selon recensements INSEE valeur au 1^{er} janvier 2009^(*)
Algérie	576 807	587 880	584 350	578 109	562 545	400 644
Maroc	465 713	476 699	465 923	463 122	464 130	356 408
Turquie	188 051	192 981	191 647	191 025	191 984	160 902
Tunisie	172 461	176 888	174 836	177 176	181 827	119 783
Chine (Hong Kong inclus)	65 686	73 126	72 476	77 394	83 064	64 667
Mali	48 554	54 777	57 808	61 322	64 405	44 816
Sénégal	52 366	54 854	54 409	55 538	57 511	41 697
Congo, RDC	41 182	44 099	45 219	47 235	50 038	28 228
Cameroun	35 888	38 892	39 654	40 988	42 537	31 063
Côte d'Ivoire	35 167	37 749	38 137	38 800	41 536	31 041
	73,7 %	73,2 %	73,4 %	72,8 %	72,2 %	70,6 %
Total	2 282 628	2 373 120	2 350 882	2 377 377	2 409 987	1 812 746

(*) Source : INSEE, recensement 2008, exploitation principale (étrangers de dix-huit ans ou plus / France métropolitaine)

1-3

L'IMMIGRATION
IRRÉGULIÈRE

AVERTISSEMENT

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

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

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

Les étrangers entrant irrégulièrement sur le territoire français ne font par définition l'objet d'aucun enregistrement et ne peuvent donc pas être dénombrés à partir de sources administratives. Les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français peuvent être entrés légalement ou illégalement en n'importe quel point de l'Espace Schengen avant de s'acheminer vers le territoire national et peuvent, en sens inverse, quitter la France à tout moment pour se rendre dans un autre pays Schengen. Enfin, la situation d'une même personne a pu évoluer, passant du statut d'étranger en situation régulière à celui d'étranger en situation irrégulière dès lors qu'elle continue de séjourner sur le territoire au-delà de la durée de séjour autorisée.

Les développements qui suivent sont donc inspirés par une double logique. La première, qui touche à l'évolution du phénomène migratoire en France, s'appuie sur des indicateurs rendant compte des grandes tendances observées en 2011. La seconde, qui touche à l'action proprement dite des services, renvoie à la mesure du degré de mobilisation des acteurs engagés dans la lutte contre l'immigration irrégulière et l'efficacité des actions mises en œuvre.

L'ensemble des données recueillies dans ces deux registres permet pour l'année 2011 de faire les constats suivants :

- une hausse des refoulements à la frontière (+ 9,6 %) ;
- une baisse des maintiens en zone d'attente (- 6,6 %) ;
- un maintien du haut niveau du nombre de filières démantelées (181 en 2011 contre 183 en 2010) ;
- une augmentation du nombre des mesures administratives prononcées (+ 11,6 %) ;
- une hausse du nombre des mesures d'éloignement exécutées qui passe de 28 026 en 2010 à 32 912 en 2011 (+ 17,4 %), au-delà de l'objectif qui avait été fixé en 2011 à 30 000 (taux d'atteinte de 109,7 %) ;
- un léger repli du taux d'exécution des mesures prononcées (cumul APRF et OQTF) passant de 20,6 % en 2010 à 18,9 % en 2011 ;
- une baisse du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles (qui est passé de 32,7 % en 2010 à 29,5 % en 2011). Il s'agit de l'une des causes principales d'échec à l'éloignement qui continue de représenter, avec les difficultés liées aux contentieux, un obstacle à la lutte contre l'immigration irrégulière ;
- l'augmentation du recours à la fraude documentaire et la sophistication accrue des moyens utilisés.

1 – L'ENTRÉE IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE

1.1 - La pression migratoire aux frontières

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

1.1.1 - Les maintiens en zone d'attente

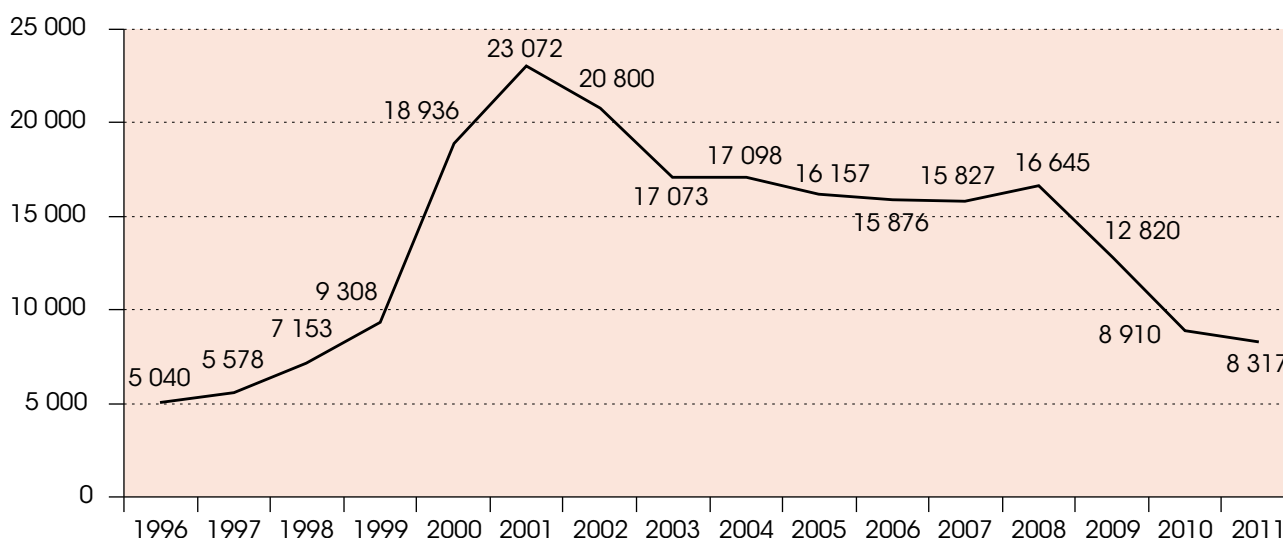
La baisse des maintiens en zone d'attente enregistrée en 2010 s'est atténuée en 2011, année au cours de laquelle 8 317 étrangers ont été maintenus en zone d'attente, soit une baisse de 6,6 % par rapport à l'année 2010 (8 910).

Sur l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, la moyenne quotidienne du nombre des décisions de maintien en zone d'attente s'établit à 18,5 contre 20,5 en 2010. Comme l'année précédente, la capacité maximale de la ZAPI 3, qui est passée de 164 à 170 places depuis juillet 2011 après l'ouverture de la zone réservée aux mineurs, n'a jamais été atteinte en 2011. Le taux moyen d'occupation est de 37 % contre 39 % l'année passée. La durée moyenne de séjour en zone d'attente s'est légèrement allongée pour atteindre 3,5 jours au plan global, et a légèrement diminué pour les seuls demandeurs d'asile spontanés, passant de 2,2 jours en 2010 à 2,1 jours en 2011.

Le nombre de mineurs isolés maintenus en zone d'attente sur la plate-forme de Roissy-CDG a également connu une nouvelle baisse puisqu'il est de 466 en 2011 contre 527 en 2010. Après le repli enregistré en 2009, il est le plus bas de ces dix dernières années.

Concernant Roissy-CDG, la baisse de 52,56 % des ressortissants chinois (565 en 2010 et 268 en 2011) fait passer en tête de classement les ressortissants brésiliens avec 524 maintiens en zone d'attente en 2011 (malgré une baisse de 28,4 % par rapport à 2010). Suivent ensuite les Paraguayens qui, eux, connaissent une hausse de 26,9 %, passant de 320 en 2010 à 406 en 2011.

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



Source : MI-DCPAF

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

Cet indicateur permet de dénombrer les personnes auxquelles une mesure de non-admission a été notifiée lors de leur présentation à la frontière, quelle que soit la suite donnée à cette mesure.

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

Elles sont à distinguer des réadmissions qui obéissent à un formalisme particulier (décision préfectorale) et qui sont exécutées avec un certain délai (organisation du renvoi de l’étranger, placement en rétention, etc.).

Les réadmissions simplifiées sont des mesures qui participent du contrôle en zone frontalière des documents d’entrée et de séjour et ne sont pas comptabilisées dans les mesures d’éloignement alors que les réadmissions exécutées en application d’une décision préfectorale (5 728 en 2011) le sont.

L’indicateur global des refoulements à la frontière laisse apparaître une tendance haussière jusqu’en 2005, qui s’inverse à partir de 2006, avec un recul des non-admissions et des réadmissions simplifiées en 2007. On voit le nombre de ces mesures augmenter en 2008, s’atténuer de nouveau en 2009, puis chuter en 2010, avant de repartir à la hausse en 2011. Ces fluctuations ne permettent pas d’établir une tendance globale sur ces dernières années.

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de refus d’admission	16 374	17 628	15 819	10 456	11 459
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	10 219	11 844	11 178	9 255	11 477
Total	26 593	29 472	26 997	19 711	22 936

Source : MI-DCEAF (PAFISA)

Les refus d’admission enregistrent une hausse aux frontières terrestres (+ 73,4 %) et maritimes (+ 23,3 %), tandis que l’on constate une légère baisse à la frontière aérienne (- 2,4 %). Au cumul, ce sont 1 003 mesures de non-admission de plus qu’en 2010, soit une évolution de + 9,6 %. Les nationalités concernées sont principalement brésilienne, tunisienne et algérienne. Les Paraguayens se placent désormais en quatrième position, tandis que les Chinois disparaissent des dix principales nationalités.

Avec un total de 11 477 en 2011, les réadmissions simplifiées augmentent de 24 % par rapport à l’année 2010. Les ressortissants tunisiens, marocains et afghans sont majoritairement concernés.

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

Après une augmentation continue entre 2005 et 2008, la baisse du nombre des demandes enregistrée en 2009 puis 2010 s’est confirmée en 2011 (- 7,8 %).

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

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

Année	Nombre de demandes
2007	5 123
2008	5 992
2009	3 576
2010	2 789
2011	2 572

Source : MI-DCPAF (PAFISA)

1.2 - Le contrôle des flux migratoires

1.2.1 - Le contrôle aux frontières

1.2.1.1 - L'action sur les plates-formes aéroportuaires

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

S'agissant des contrôles proprement dits, l'effort a été porté sur les contrôles en porte d'avion, qui ont progressé de 12,6 % par rapport à 2010 pour s'établir à 18 763, soit une moyenne journalière de 51 opérations. Ces contrôles, fondés sur l'analyse du risque, ont eu pour corollaire une diminution sensible du nombre d'étrangers de provenance ignorée (378 contre 502 en 2010, soit une baisse de 24,7 %), c'est-à-dire de personnes qui se retrouvent en zone internationale en étant dépourvues de document de voyage et de billetterie, rendant l'identification du transporteur aérien très difficile, pour faire échec à tout réacheminement.

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

La pression aux frontières terrestres intérieures représente près de 50 % de la pression migratoire globale.

Les frontières du sud de la métropole sont celles qui réclament la plus grande vigilance (en 2011, 46 % des réadmissions simplifiées ont été exécutées vers l'Italie et 36 % vers l'Espagne - source PAFISA). La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Espace Schengen a conduit à la mise en œuvre d'une action combinée en zone frontalière et sur les vecteurs ferroviaire et routier.

On peut noter que la majorité des populations étrangères en situation irrégulière dans le Calais est principalement entrée dans l'Espace Schengen via la frontière grecque : la Grèce reste en effet la principale porte d'entrée de l'immigration clandestine en Europe et la pression migratoire qu'elle subit à sa frontière avec la Turquie est difficilement maîtrisable. On considère que de l'ordre de 90 % des personnes en situation irrégulière en Europe y sont entrées via la Grèce. Cette difficulté de la Grèce à maîtriser les flux migratoires a nécessité l'intervention de l'agence FRONTEX et le déclenchement de l'opération « RABIT » à partir du 2 novembre 2010 en appui des gardes-frontières de ce pays, et a provoqué une démarche commune de certains États membres, dont la France, auprès de la Commission européenne, pour améliorer la « gouvernance Schengen ».

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

Par ailleurs, il convient de noter que les deux centres de coopération policière et douanière (CCPD) franco-italiens ont connu une forte progression des réadmissions vers l'Italie : Vintimille a presque doublé le nombre de dossiers traités entre 2010 (1 635) et 2011 (3 232) et le CCPD de Modane a traité 1 075 dossiers au cours des quatre premiers mois de 2011 (1 389 dossiers traités sur l'ensemble de l'année 2010).

Pour l'année 2011, le service national de la police ferroviaire (SNPF) a poursuivi de façon sensible son action de contrôle sur le vecteur ferroviaire et de coordination des services de sécurité. Sur l'ensemble des 63 383 interpellations réalisées, 18 757 infractions à la législation sur les étrangers ont été relevées.

Au niveau européen, trois opérations de coopération opérationnelle ont été entreprises avec la participation du SNPF, dont les objectifs visaient la sécurisation des trains internationaux et la lutte contre l'immigration illégale :

- Une opération «RAILS» s'est déroulée du 18 au 21 mai 2011. Seize États, dont la France, participaient au contrôle de 1 090 trains ;
- Une phase du dispositif «Haut Impact» se déroulait du 19 au 25 septembre 2011 ;
- Une opération «Rail Action Day», organisée le 10 novembre 2011, à l'initiative de l'association internationale RAILPOL, permettait à 300 policiers de 17 États de l'Union européenne de sécuriser 232 trains et 181 gares.

1.2.1.3 - L'action aux frontières extérieures

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) encourage la coopération frontalière, forme les gardes-frontières et centralise les données de surveillance communiquées par les pays membres. Par ailleurs, les données statistiques relatives à l'immigration irrégulière transmises par les États membres et celles recueillies lors des opérations lui permettent de réaliser une analyse du risque qui détermine le programme futur des opérations conjointes. Elle aide également les États membres à mener des opérations de retour conjointes.

La France figure au nombre des États membres qui s'impliquent le plus dans les opérations conjointes coordonnées par l'agence et tout particulièrement aux frontières maritimes du sud de l'Europe et à la frontière terrestre gréco-turque, en raison des événements géopolitiques de la zone méditerranéenne (Égypte, Libye, Tunisie) ; 124 experts de la DCPAF ont été déployés en 2011 dans cette zone.

L'activité de coordination opérationnelle de l'agence FRONTEX comporte les trois volets suivants.

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

La France participe plus particulièrement aux opérations « Focal Point », durant lesquelles l'aéroport de Roissy accueille des fonctionnaires étrangers, et au projet FLEXI FORCE.

> Les opérations aux frontières terrestres consistent à déployer des experts à des points de passage sensibles : comme en 2010, la Grèce demeure la principale porte d'entrée de l'immigration clandestine en Europe en provenance de Turquie. Dans ce contexte et afin d'assurer la continuité de la présence d'experts européens à la frontière gréco-turque, la France a déployé, dans le cadre de l'opération POSEIDON terrestre coordonnée par l'agence FRONTEX, 19 experts en 2011.

Selon cette agence, 55 037 étrangers ont été appréhendés en 2011 à cette frontière terrestre contre 47 101 en 2010, soit une augmentation de 17 %. Les services grecs et ceux de l'analyse du risque de FRONTEX estiment que, pour une personne clandestine interpellée, trois franchissent la frontière, soit environ 160 000 pour l'année 2011. Enfin, pour les cinq premiers mois de l'année 2012, 15 482 clandestins ont été interceptés lors du franchissement de cette frontière.

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

Afin d'aider l'Espagne à endiguer les flux d'irréguliers en provenance d'Afrique, la France participe aux opérations maritimes coordonnées par l'agence FRONTEX ; dans l'enclave espagnole de Ceuta, à la frontière extérieure avec le Maroc et à Algésiras (« MINERVA ») ainsi qu'aux frontières extérieures maritimes espagnoles de Carthagène, Motril, Almería (« INDALO ») ;

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

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

1.2.2 - La lutte contre les filières d'immigration

Au titre de l'exercice 2011, 181 filières d'immigration irrégulière de dimension nationale ou internationale ont été démantelées, ce qui s'inscrit dans la dynamique enclenchée depuis 2009 et se rapproche sensiblement des chiffres de 2010 (183 filières démantelées recensées).

Pour l'année écoulée, elles se déclinent comme suit : 101 filières d'aide à l'entrée et au séjour avec ou sans bande organisée (BO), 64 recourant à la fraude documentaire pour l'aide à l'entrée et au séjour (délivrance induite, falsification, fraude documentaire de tout ordre) avec ou sans BO, 7 organisant des mariages de complaisance et 9 des reconnaissances frauduleuses de paternité.

Ce résultat est la conjonction de l'activité de la PAF (156 filières démantelées), de la gendarmerie (17), de la préfecture de police (7) et de la PJ (1).

La mutation, amorcée depuis plus de une décennie, de la situation française, devenue non seulement pays de destination mais également zone de transit, est désormais confirmée mais surtout ne cesse de s'opacifier.

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

Depuis novembre 2009, la DCPAF assure le suivi opérationnel quotidien du réseau des officiers de liaison immigration et conseillers sûreté immigration. De plus, elle a mis en place un compte rendu mensuel d'activité dont l'exploitation permet de rendre plus efficace la lutte contre les filières d'immigration et la sûreté aéroportuaire.

Ce maillage ainsi établi dans les pays sources d'immigration permet de lutter avec une efficacité accrue contre les filières et faciliter l'exploitation opérationnelle rapide du renseignement.

2 – LE SÉJOUR IRRÉGULIER SUR LE TERRITOIRE

2.1 - Estimation du nombre de séjours irréguliers

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

2.1.1 - Par rapport à l'activité des services

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

> S'agissant de l'index 70 de l'état 4001 (aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irrégulier des étrangers), les procédures établies par les services de police et les unités de gendarmerie touchent également des Français (employeurs d'étranger sans titre de travail par exemple) et des étrangers en situation régulière (qui hébergent, par exemple, un étranger en situation irrégulière).

Les réseaux d'aide à l'immigration irrégulière ont de plus en plus recours à l'obtention induite de vrais documents administratifs de séjour et de voyage. Les réseaux fournissent à leurs « clients » des dossiers « clés en main », constitués de fausses attestations (certificat de naissance, mariage, travail, ressources, domicile...) pour obtenir, à l'étranger, dans les consulats européens, des visas authentiques et, une fois sur le sol européen, des titres de séjour ou de nationalité authentiques. Une coordination opérationnelle s'avère de plus en plus nécessaire pour lutter conjointement contre une problématique multiforme, suivant une approche globale, prenant en compte tant le trafic que l'exploitation des migrants.

En 2011, 6 357 personnes ont été mises en cause (contre 5 802 personnes en 2010, soit + 9,6 %) pour aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier des étrangers. Les services de la DCPAF réalisent 80 % de ce total (83,4 % en 2010).

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

Personnes mises en cause Index 70	2010	2011	Évolution
DCSP	184	133	- 27,7 %
Gendarmerie	683	998	46,1 %
Préfecture de police (dont petite couronne)	74	138	86,5 %
DCPAF	4 839	5 088	5,1 %
Autres services de police	22	0	- 100,0 %
Total	5 802	6 357	9,6 %

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

En 2011, le nombre de personnes mises en cause pour infraction à l'entrée et au séjour a connu une légère hausse, passant de 85 137 en 2010 à 86 976 (+ 2,2 %).

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

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

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

Personnes mises en cause Index 69 de l'état 4001 France métropolitaine	2009	2010	2011
Tous services	96 109	85 137	86 976
Gendarmerie nationale	9 352	7 296	8 785
Police nationale(*)	86 757	77 841	78 191
dont sécurité publique	12 716	11 951	14 736
dont préfecture de police de Paris (et petite couronne)	17 436	15 745	17 197
Autres service de police	15	8	3
dont police aux frontières	56 590	50 137	46 255

(*) Limite de la PP et SP modifié
Source : MI-DCPJ-DCPAF

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

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

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Capacité théorique :					
- métropole	1 691	1 515	1 574	1 566	1 726
- outre-mer	144	144	144	144	144
- total	1 835	1 659	1 718	1 710	1 870
Nombre de personnes placées en CRA :					
- métropole	35 546	34 592	57 969	60 281	48 553
- outre-mer			30 270	27 401	24 544(*)
			27 699	32 880	24 009(*)
Taux d'occupation moyen					
- métropole			60 %	55 %	46,7 %
- outre-mer	76 %	68 %	69 %	57 %	29,8 %
Durée moyenne de la rétention (en jours)					
- métropole	10,5	10,3	10,2	10,03	8,7
- outre-mer			1,3	0,9	0,9

(*) Hors mineurs accompagnants :
Métropole : 478
Outre-mer : 2553 (juin à décembre 2011)

2.1.2 – Par rapport au constat de situation du ressortissant étranger

2.1.2.1 – Nombre de demandeurs d'asile déboutés

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

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

Il convient de noter qu'après que la demande d'asile a baissé de près de 50 % entre 2004 et 2007 pour atteindre 23 804 demandes, une hausse de la demande de 50 % est constatée depuis 2008. En 2011, c'est un total de 57 337 demandes d'asile (mineurs accompagnants et réexamens compris) qui est présenté auprès de l'OFPRA, soit + 8,7 % par rapport à l'année précédente.

Il convient de noter qu'après plusieurs années de baisse continue l'orientation à la hausse de la demande d'asile observée à compter du dernier trimestre 2008 s'est poursuivie tout au long de l'année 2010. L'OFPRA a ainsi enregistré 52 762 demandes (réexamens et mineurs accompagnants compris) soit une augmentation de 10,6 % de la demande globale par rapport à l'année précédente.

2.1.2.2 – Nombre de mesures d'éloignement non exécutées

Tableau n° I-3-6 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière non exécutés

Année	APRF prononcés	APRF exécutés	APRF non exécutés	Taux de non-exécution
2007	50 771	11 891	38 880	76,6 %
2008	43 739	9 844	33 895	77,5 %
2009	40 116	10 424	29 692	74,0 %
2010	32 519	9 370	23 149	71,2 %
2011	24 441	5 980	18 461	75,5 %

Source : MIOMCTI-DCPAF

Tableau n° I-3-7 : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et obligations de quitter le territoire non exécutés

Année	APRF et OQTF prononcés	APRF et OQTF exécutés	APRF et OQTF non exécutés	Taux de non-exécution
2008	85 869	12 894	72 975	85,0 %
2009	80 307	15 370	64 937	80,9 %
2010	71 602	14 753	56 849	79,4 %
2011	84 439	15 996	68 443	81,1 %

Source : MIOMCTI-DCPAF

Le nombre d'étrangers susceptibles de séjourner irrégulièrement sur le territoire reste toutefois difficilement quantifiable, de sorte que cet indicateur doit être appréhendé avec prudence et davantage en termes

de tendance. En effet, il n'est pas possible aujourd'hui de dénombrer avec précision cette partie de la population étrangère en séjour irrégulier, principalement pour deux raisons :

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

2.1.3 - Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État

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

Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'admission est conditionnée par une résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois. Depuis la circulaire de janvier 2008, les ressortissants communautaires en situation régulière sont désormais pris en charge au titre de l'AME et non plus par la CMU.

À la fin de l'année 2011, on comptabilisait 208 974 bénéficiaires de l'AME, pour un coût de 591 M€, en hausse de 1,8 % par rapport à celui de 2010.

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

Date	France entière
31 décembre 2007	194 615
31 décembre 2008	202 503
31 décembre 2009	215 763
31 décembre 2010	228 036
31 décembre 2011	208 974

Les bénéficiaires de l'AME sont majoritairement des hommes seuls dans un état de santé dégradé, ne recourant aux soins qu'en cas de besoin. À plus de 80 %, ils n'ouvrent de droits que pour eux-mêmes; les familles de six personnes et plus constituent moins de 0,5 % du total des ouvrants droit. En termes de flux, 38 % des bénéficiaires de l'AME sont en France depuis moins de un an, 35 % depuis moins de deux ans et 27 % depuis plus de deux ans. Enfin, les enfants mineurs dont les parents sont en soins urgents ont droit à l'AME depuis 2008.

La diminution du nombre de bénéficiaires de l'AME en 2011 est la conséquence de l'introduction d'un droit de timbre de 30 € au 1^{er} mars 2011 qui a conduit des étrangers en situation de grande précarité à reporter à une date ultérieure leurs demandes d'aide et de soins.

Avant l'introduction de ce droit de timbre, la hausse du nombre de bénéficiaires était en moyenne de 5 % par an depuis cinq ans. Cet accroissement s'explique en partie par la croissance du nombre des demandeurs d'asile qui ne se sont pas vu reconnaître la qualité de réfugiés. Ceux-ci sont, en effet, éligibles à l'AME lorsque, n'étant pas admis au séjour à un autre titre, ils se maintiennent sur le territoire national de façon irrégulière.

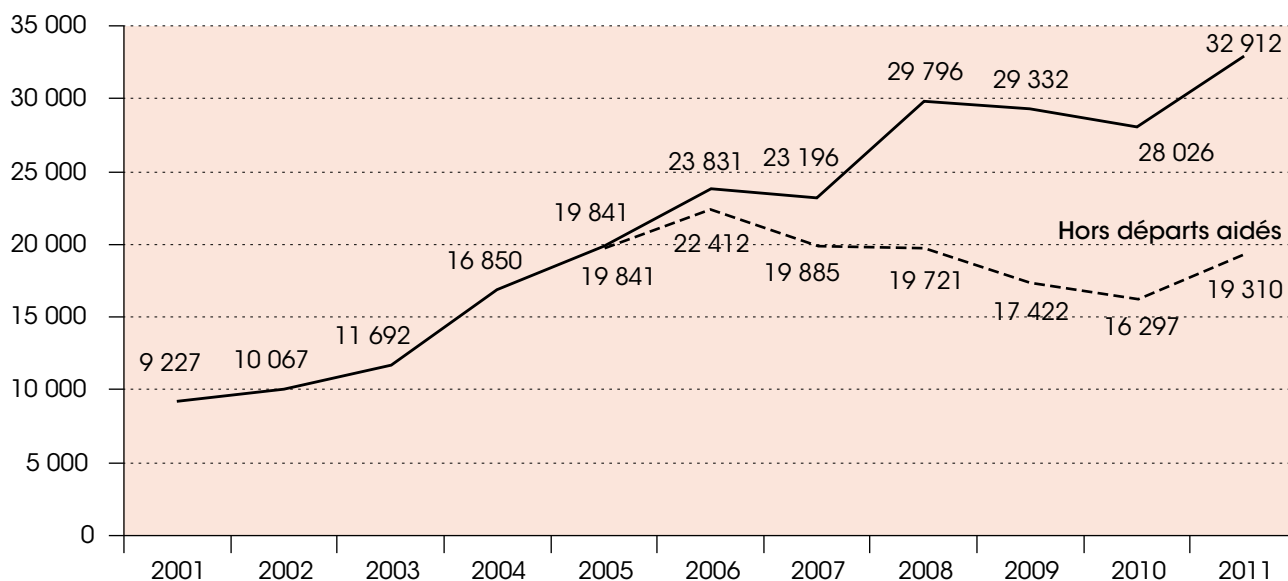
Afin de mieux encadrer ce dispositif, le titre annuel d'admission à l'AME est désormais sécurisé et remis en main propre à chacun des bénéficiaires. Par ailleurs, une base nationale de données des bénéficiaires de l'AME a été créée sous l'impulsion de la Caisse nationale d'assurance maladie, gestionnaire du dispositif.

2.2 - L'éloignement des étrangers en situation irrégulière

2.2.1 - L'exécution des mesures d'éloignement

Le graphique ci-après rend compte de l'évolution des éloignements effectifs de métropole enregistrés entre 2001 et 2011.

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



Source : MI-DCPAF

Au cours de l'année 2011, 32912 mesures d'éloignement ont été mises à exécution à partir du territoire métropolitain. Ce total est en hausse notable, de 17,43 %, par rapport à l'année précédente (28 026 éloignements).

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

Mesures	2010		2011		Évolution	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdictions du territoire (ITF)	1 683	1 201	1 500	1 033	- 10,9 %	- 14 %
APRF	32 519	9 370	24 441	5 980	- 24,8 %	- 36,2 %
Arrêtés d'expulsion	212	164	195	170	- 8,0 %	3,7 %
Décisions de réadmission	10 849	3 504	7 970	5 728	- 26,5 %	63,5 %
OQTF	39 083	5 383	59 998	10 016	53,5 %	86,1 %
Retours volontaires (aidés)	sans objet	8 404	sans objet	9 985	sans objet	18,8 %
Totaux	84 346	28 026	94 104	32 912	11,6 %	17,4 %

Source : MI-DCPAF SGII-DSED

Le taux d'exécution global toutes mesures confondues a progressé légèrement en 2011 par rapport à l'année précédente, passant de 33,2 % à 34,9 %, soit une hausse de 1,7 point, les APRF et les OQTF représentant 89 % du total des mesures prononcées. Le taux d'exécution des APRF a connu en 2011 une légère baisse, passant de 28,8 % en 2010 à 24,5 %, soit un recul de 4,3 points. S'agissant des OQTF, leur taux d'exécution enregistre une petite progression, passant de 13,8 % à 16,7 % en 2011, soit 2,9 points de plus. Le taux d'exécution des APRF et des OQTF cumulés fait apparaître une légère baisse de 1,7 point (de 20,6 % en 2010 à 18,9 % en 2011).

Le taux d'exécution (71 %) des interdictions du territoire et des arrêtés d'expulsion, pour nettement supérieur qu'il soit par rapport à celui des APRF et des OQTF, doit être relativisé au regard du faible volume que représentent ces deux mesures sur la totalité des décisions d'éloignement prononcées (1,8 %).

S'agissant des nationalités les plus représentées (éloignement effectif à partir de la métropole) en 2011, les ressortissants roumains représentent la nationalité la plus éloignée (27,5 %), la part d'entre eux ayant bénéficié d'un retour aidé représentant 66 % du total des ressortissants roumains éloignés. L'éloignement de ressortissants de l'Union européenne est juridiquement possible pour des motifs de trouble à l'ordre public, d'infraction à la législation sur le travail ou à la suite de la perte du droit au séjour au-delà de trois mois de présence sur le territoire national, notamment en cas de ressources insuffisantes. Après les ressortissants roumains viennent les ressortissants originaires du Maghreb (Tunisie, Maroc et Algérie). À elles seules, ces quatre nationalités représentent 56 % des reconduites exécutées. Cette tendance est stable depuis ces trois dernières années.

2.2.2 – Le dispositif des pôles interservices éloignement (PIE)

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, des cellules d'appui aux préfetures ont été mises en place en janvier 2009 au bénéfice de toutes les préfetures plaçant en rétention un étranger en situation irrégulière dans l'un des centres de rétention administrative de Lille-Lesquin, Lyon-Saint-Exupéry, Saint-Jacques-de-la-Lande et Toulouse-Cornebarrieu. Le périmètre d'activité des « pôles interservices éloignement » (PIE) a été défini par la circulaire NORIMIM0800050C du 31 décembre 2008. En 2010, trois préfetures supplémentaires ont été intégrées dans le dispositif : la préfeture de la Moselle, la préfeture de Seine-et-Marne et la préfeture des Bouches-du-Rhône.

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

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

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

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

Malgré la très forte implication de l'ensemble des acteurs centraux et locaux chargés de la lutte contre l'immigration irrégulière, l'exécution des mesures d'éloignement continue de se heurter à certaines difficultés essentiellement exogènes à l'action des préfetures et des services de police et unités de gendarmerie. Elles tiennent à de nombreuses raisons, dont certaines méritent un développement particulier.

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

Les annulations de la procédure d'éloignement par le juge des libertés et de la détention (JLD) et les cours d'appel ont représenté en 2011 une moyenne nationale de 17,80 % des causes d'échec à l'éloignement, même si les taux départementaux oscillent entre 7,31 % et 90 %. Deux motifs d'annulation majeurs se distinguent : l'irrégularité du placement en garde à vue (29,19 %) dont le volume exceptionnel est directement imputable à l'arrêt El Dridi du 28 avril 2011 et l'irrégularité des conditions de l'interpellation (15,19 %) qui ont affecté 2691 procédures d'éloignement.

Les motifs d'annulation par le juge des libertés et de la détention peuvent être classés en trois catégories, selon qu'ils affectent la procédure policière (56,09 %), la rétention administrative (12,81 %) et la procédure administrative (8,49 %).

Les décisions des juridictions administratives (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) sanctionnant la procédure de reconduite à la frontière ont représenté 6,67 % environ des causes d'échec à l'éloignement.

Deux causes majeures ont pu être mises en exergue : le non-respect de la directive « retour », motif à l'origine de 487 décisions d'annulation, et les vices de procédure qui ont provoqué l'annulation de 419 procédures d'éloignement.

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

2.2.3.2 – La délivrance des laissez-passer consulaires

Si le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) dans des délais utiles a connu une forte progression jusqu'en 2005 (45,7 %), il a connu ensuite une baisse tendancielle en passant de 36 % en 2007 à 31,3 % en 2009. Après une légère progression en 2010 (+ 1,4 point, 32,7 %), il a à nouveau reculé au cours de l'année 2011, n'atteignant plus que 29,5 % (- 3,2 points).

Pour les étrangers en situation irrégulière placés en rétention, le défaut de LPC a représenté en 2011 7,80 % du total des causes d'échec, soit 2656 procédures.

Tableau n° I-3-10 : Laissez-passer consulaires

Année	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délai	Laissez-passer refusés	Demandes laissées sans réponse (demandes - réponses)	Taux de délivrance dans délai	Taux de délivrance global
2007	14 558	5 248	425	4 171	4 714	36,0 %	39,0 %
2008	14 012	4 524	320	3 806	5 362	32,3 %	34,6 %
2009	12 219	3 823	404	3 870	4 122	31,3 %	34,6 %
2010	10 668	3 493	318	3 766	3 091	32,7 %	35,7 %
2011	8 350	2 460	227	1 787	3 876	29,5 %	32,2 %

Source : MIOMCTI-DSED

Depuis 2009, un suivi particulier est assuré à l'égard des pays les moins coopératifs. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du taux de délivrance de ces vingt pays, qui s'est maintenu à 23 % entre 2010 et 2011. Il demeure cependant inférieur à la moyenne nationale tous pays confondus (32,2 %), soit moins 9,2 points.

Globalement, 14 pays ont progressé en 2011 par rapport à 2010.

Huit pays affichent en 2011 un taux supérieur à la moyenne de tous les pays : Arménie (50 %), Cap-Vert (33,3 %), Chine (48,8 %), république du Congo (76 %), Mali (33,6 %), Mauritanie (47,7 %), Pakistan (41,3 %) et Sénégal (33 %). Sur ces 8 pays, 4 ont un volume de demandes supérieur à 100 (Arménie, Chine, Mali et Pakistan).

Le Congo Brazzaville, le Mali, le Sénégal, le Pakistan et la Mauritanie font en outre partie de la liste des huit pays qui ont fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'un plan d'actions mis en place au niveau des deux directions (direction des Français à l'étranger - DFAE - et direction de l'immigration) de soutien à la délivrance des LPC.

Trois pays présentent en 2011 un taux de délivrance inférieur ou égal à 10 % : Côte d'Ivoire, Gabon et Irak. S'agissant de la Côte d'Ivoire, aucune amélioration sensible n'a été notée, en dépit des contacts diplomatiques. Le Gabon n'a délivré aucun LPC en 2011.

Six pays sur les 20 affichent un taux de délivrance compris entre 10 et 20 % : Afghanistan, Égypte, Russie, Inde, Tunisie et Vietnam. Trois d'entre eux ont un volume de demandes supérieur à 200 (Tunisie : 2 262, Égypte : 252, Inde : 289).

La Tunisie est en net recul en 2011 par rapport à l'année précédente (- 11 points, 18,3 %), l'Inde est stable à un niveau notablement bas (13,49 %), l'Égypte gagne 4 points (16,7 % contre 12,25 % en 2010).

Enfin trois pays se situent entre 20 et 32 % : Angola, Bangladesh et république démocratique du Congo (RDC). Aucun de ces trois pays n'a dépassé le seuil de 100 demandes de LPC en 2011. Ils sont par contre tous les trois en progression par rapport à l'année précédente : + 19 points pour l'Angola, + 9 points pour le Bangladesh, + 1 point pour la RDC.

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

Nationalité	2010			2011			Accord de gestion concertée des flux migratoires
	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	
Afghanistan	46	4	8,7 %	25	5	20,0 %	
Angola	50	5	10,0 %	34	4	11,8 %	
Arménie	88	30	34,1 %	140	52	37,1 %	
Bangladesh	48	8	16,7 %	54	14	25,9 %	
Cap-Vert	43	14	32,6 %	43	8	18,6 %	
Chine	315	165	52,4 %	233	110	47,2 %	
Congo (RDC)	164	46	28,0 %	154	35	22,7 %	
Congo Brazzaville (rép. du)	97	29	29,9 %	61	18	29,5 %	Signé le 25/10/07, entré en vigueur le 01/08/09
Côte d'Ivoire	109	7	6,4 %	63	6	9,5 %	

Nationalité	2010			2011			Accord de gestion concertée des flux migratoires
	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	Total des demandes	LPC délivrés dans les délais utiles	Taux de délivrance	
Égypte	498	61	12,2 %	252	42	16,7 %	
Gabon	69	5	7,2 %	63	0	0,0 %	
Inde	443	56	12,6 %	328	29	8,8 %	
Irak	153	6	3,9 %	53	2	3,8 %	
Mali	289	29	10,0 %	188	33	17,6 %	
Mauritanie	73	9	12,3 %	38	14	36,8 %	
Pakistan	198	13	6,6 %	137	24	17,5 %	
Russie	79	6	7,6 %	73	12	16,4 %	
Sénégal	135	29	21,5 %	115	35	30,4 %	Signé le 23/09/06, entré en vigueur le 01/08/09
Tunisie	2 111	627	29,7 %	2 263	414	18,3 %	Signé le 28/04/08, entré en vigueur le 01/08/09
Vietnam	67	13	19,4 %	31	4	12,9 %	

Source : MI-DSED

En matière de délivrance de laissez-passer consulaires, les difficultés recensées sont de plusieurs types :

- le comportement du ressortissant étranger, qui se défait de tout document personnel, notamment de son passeport ;
- les pratiques, parfois contestables, de certaines autorités consulaires, qui aboutissent soit à des réponses hors délai, donc inexploitable, soit à des refus, soit à des absences de réponse ;
- la pratique, qui tend à se répandre, de certaines autorités consulaires, de conditionner la délivrance du laissez-passer au bien-fondé de la décision d'éloignement prise à l'encontre de leurs ressortissants, alors même que la nationalité des intéressés n'est pas contestée.

2.2.4 - La rétention administrative

Le nombre de places en centres de rétention administrative (CRA) est passé de 1 071, lors du lancement en 2005 du plan de construction et de rénovation des CRA, à 1 870 au 31 décembre 2011 (dont 1 726 en métropole et 144 outre-mer). Afin de contribuer à l'amélioration des conditions de rétention et d'assurer le respect des règles du CESEDA, il a été procédé à la fermeture du centre du Mesnil-Amelot 1 qui a représenté la suppression de 121 places de rétention. La création d'un local d'accueil des visiteurs au CRA de Lyon a entraîné la fermeture d'une chambre de 4 lits.

Cependant, la mise en service de 2 centres au Mesnil-Amelot et la réouverture, après travaux, du centre de Bordeaux, ont permis la création de 260 places : 120 au Mesnil-Amelot 2, 120 au Mesnil-Amelot 3 et 20 à Bordeaux.

Pour ce qui concerne les locaux de rétention administrative (LRA), après expertise des locaux existants (44 en métropole, 4 outre-mer), au terme de la campagne de mise en conformité au regard des prescriptions du CESEDA (art. R-553-6 et 7), au 31 décembre 2011, 22 LRA (18 en métropole et 4 outre-mer) subsistent. Ces LRA représentent 126 places en métropole et 31 places outre-mer.

Par ailleurs, une réflexion a été conduite sur l'accessibilité des centres et locaux de rétention administrative aux personnes en situation de handicap. Elle s'est traduite par l'élaboration d'un arrêté et d'une circulaire qui devraient être présentés aux associations au cours du second semestre 2012. En outre, elle s'est concrétisée par la réalisation d'un audit des conditions d'accessibilité de tous les sites dont les préconisations seront mises en œuvre au titre d'un programme de travaux d'aménagements pluriannuel.

Enfin, 2011 a été la première année pleine d'application de la circulaire n° NOR IMIM1000105C du 14 juin 2010 visant à l'harmonisation des pratiques dans les centres et locaux de rétention administrative et à l'occasion des escortes dans les domaines des objets autorisés ou devant faire l'objet d'un retrait, de l'usage des menottes et entraves et de la mise à l'isolement. Cette circulaire était particulièrement attendue tant par les chefs de centre que par les associations de défense des droits des étrangers.

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

L'Office français de l'immigration et de l'intégration met en œuvre les dispositifs d'aide au retour des étrangers souhaitant regagner leur pays d'origine (aide au retour volontaire (ARV), aide au retour humanitaire (ARH) et aide au retour (AR)). En 2011, 15 840 retours ont été effectués par l'OFII, contre 14 054 en 2010.

L'aide au retour volontaire (ARV)

Peuvent bénéficier de l'aide au retour volontaire :

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

Le montant total de l'aide financière s'élève à 2 000 € pour un adulte seul, 3 500 € par couple, 1 000 € par enfant mineur jusqu'au troisième inclus, 500 € à partir du quatrième enfant. En 2011, 4 726 personnes ont quitté le territoire en bénéficiant d'une aide au retour volontaire (3 959 adultes et 767 enfants), elles étaient au nombre de 4 016 en 2010.

L'aide au retour humanitaire (ARH)

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

En 2011, 10 608 étrangers ont bénéficié de l'ARH (8 567 adultes et 2 041 enfants), alors qu'ils étaient 9 761 en 2010.

L'aide au retour sans aide financière (AR)

L'AR permet de prendre en charge, à titre exceptionnel, les frais de voyage et d'acheminement jusque dans le pays de destination d'étrangers présents sur le territoire depuis moins de trois mois. Elle s'applique à l'ensemble du territoire métropolitain. En 2011, l'AR a été attribuée à 506 bénéficiaires.

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

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

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

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

	ARV	ARH	AR	Total
2008	2 227	10 191	-	12 418
2009	2 913	12 323	-	15 236
2010	4 016	9 761	277	14 054
2011	4 726	10 608	506	15 840

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

3 – LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL INTÉRESSANT LES ÉTRANGERS

La lutte contre le travail illégal participe au redressement des comptes publics dont les objectifs sont la défense des droits essentiels des travailleurs et de la qualité de leurs emplois, l'équilibre des comptes financiers de la nation, le respect de la concurrence loyale, la maîtrise des flux de main-d'œuvre étrangère et la préservation du modèle social français.

Juridiquement consacrée par la loi n° 2005-882 du 2 août 2005, la notion de travail illégal regroupe un ensemble de fraudes majeures à l'ordre public social et économique, prévues par l'article L. 8211-1 du code du travail :

- travail dissimulé
- marchandage
- prêt illicite de main-d'œuvre
- emploi d'étranger sans titre de travail
- cumul irrégulier d'emplois
- fraude au revenu de remplacement

À ce titre et dans le cadre de ses attributions (art. 3 du décret n° 2012-771 du 24 mai 2012), le ministère de l'Intérieur est chargé, en liaison avec le ministre chargé du Travail, notamment de la lutte contre le travail illégal des étrangers.

Le secrétariat général à l'Immigration et à l'Intégration du ministère de l'Intérieur est directement et principalement concerné par l'infraction consistant en l'emploi d'étrangers sans titre les autorisant à travailler et/ou séjourner en France.

Au niveau européen, la question de l'immigration apparaît au cœur des préoccupations de nombreux États membres. Ainsi, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, sous la présidence française, a réaffirmé la volonté et l'engagement politiques de tous les États membres de mettre en œuvre une véritable politique commune en matière migratoire : ils se sont engagés autour de cinq actions, dont la lutte contre l'immigration irrégulière.

Dans ce cadre, cet engagement s'est concrétisé par la directive « sanctions » 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009, visant à lutter contre l'immigration illégale, interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et fixant des normes minimales communes concernant les obligations et les sanctions (pénales et administratives) à l'encontre des employeurs qui les enfreignent.

Pour la France, ces orientations ont été reprises et transcrites dans le droit national par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et le décret n° 2011-1693 du 30 novembre 2011 relatif à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression du travail illégal.

Le dispositif institutionnel de lutte contre le travail illégal

Par l'action du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), une mobilisation accrue des services de contrôle a été opérée depuis 2005 afin de coordonner la lutte contre le travail illégal.

Il a été également créé, par décret du 18 avril 2008, une délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF), placée par délégation du Premier ministre auprès du ministre chargé du Budget. Cette délégation est chargée de coordonner la lutte contre les fraudes fiscales et sociales et assure le secrétariat du Comité national de lutte contre la fraude (CNLF), qui devient Commission nationale de lutte contre le travail illégal (CNLTI) lorsqu'il est question de travail illégal.

La CNLTI assure la coordination interministérielle et détermine les orientations stratégiques, déclinées dans le plan annuel de lutte contre le travail illégal.

Dans chaque département est mis en place un comité opérationnel départemental de lutte contre la fraude (CODAF) qui réunit, sous la coprésidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale.

La lutte contre la fraude vise également le travail illégal, et par conséquent l'emploi d'étrangers sans titre, qui est un des chefs d'infraction constitutifs de celui-ci.

Les rôles principaux des acteurs concernés par cette lutte peuvent être définis de la manière suivante :

- fixer les grandes priorités (CNLF et CNLTI),
- établir le plan national de lutte contre les fraudes (DNLF) et le travail illégal (CNLTI),
- coordonner et piloter l'action des CODAF (DNLF),
- désigner les priorités locales et organiser les opérations de contrôle coordonnées ; contribuer à mettre en œuvre les sanctions administratives et pénales, notamment en centralisant les procès-verbaux de travail illégal (CODAF).

La coordination opérationnelle est assurée par deux offices :

L'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)

Créé par le décret n° 2005-455 du 12 mai 2005, et confié à la gendarmerie, il a pour domaine de compétence la lutte contre le travail illégal sous toutes ses formes dont notamment la délinquance en lien avec l'immigration professionnelle. Il est chargé d'animer et de coordonner, à l'échelon national et au plan opérationnel, les investigations de police judiciaire relatives à ces infractions et d'assister les unités de la gendarmerie nationale, les services de la police nationale, les directions et services de tous les autres ministères intéressés, ainsi que les organismes de protection sociale.

L'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST)

Créé par le décret n° 96-691 du 6 août 1996, et confié à la police nationale (direction centrale de la police aux frontières – DCPAF), il est compétent pour les infractions relatives à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier des étrangers en France, ainsi qu'à l'emploi des étrangers dépourvus d'autorisation de travail¹, aux faux et usage de faux documents destinés à favoriser les infractions précitées.

Pour constater l'emploi d'un étranger sans titre régulier et le recours aux services d'un employeur d'un étranger sans titre régulier, les services habilités sont (art. L. 8271-17 du code du travail) :

- les inspecteurs et contrôleurs du travail,
- les agents et officiers de police judiciaire,
- les agents de la direction générale des douanes.

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

Afin de transposer la directive « sanctions » évoquée *supra*, la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a introduit dans le droit interne, à l'encontre des employeurs délinquants, des sanctions de nature pénale et administrative et a renforcé certaines sanctions existantes. Elle a également instauré des dispositions visant à garantir les droits sociaux et pécuniaires des étrangers en situation de travail illégal.

Le décret n° 2011-1693 du 30 novembre 2011, relatif à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression du travail illégal, précise les modalités d'application de ces nouvelles mesures.

1° Les sanctions pénales

La loi instaure l'interdiction, pour les maîtres d'ouvrage ou donneurs d'ordres, de recourir sciemment, directement ou indirectement, aux services d'un employeur d'étranger sans titre (art. L. 8251-2 nouveau du code du travail).

L'emploi d'étranger sans titre étant puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 15 000 €, la loi dispose que le fait de recourir sciemment, directement ou indirectement aux services d'un employeur d'un étranger sans titre, soit également puni des mêmes peines (art. L. 8256-2 nouveau du code du travail).

D'autre part, la loi, en son article 83 (codifié à l'art. L. 8271-1-1 du code du travail), instaure une amende de 7 500 € à l'encontre du cocontractant principal qui ne respecte pas les dispositions de la loi du

1. C'est l'OCRIEST qui est chargé du suivi statistique des opérations conjointes de lutte contre le travail illégal des étrangers.

31 décembre 1975 (art. 3)¹, relative à la sous-traitance, selon laquelle le cocontractant principal doit faire accepter chaque sous-traitant et agréer ses conditions de paiement par le maître d'ouvrage.

2° Les sanctions administratives

S'agissant des sanctions administratives, la loi modifie certaines sanctions et en instaure de nouvelles.

- L'exclusion des aides ou subventions publiques et le remboursement de celles-ci

Le code du travail en vigueur avant la loi prévoyait l'exclusion du bénéfice de certaines aides publiques, nationales et européennes, pour les employeurs contrevenants.

La loi, en son article 85 (codifié à l'art. L. 8272-1 du code du travail), circonscrit le périmètre de ces aides à l'emploi, à la formation professionnelle et à la culture et prévoit également que les aides perçues au cours des douze mois précédant la constatation d'emploi illégal soient remboursées par l'employeur mis en cause.

- La fermeture temporaire d'établissements ayant servi à commettre des infractions de travail illégal

Au titre des sanctions pénales, l'article L. 8256-4 du code du travail prévoyait déjà une peine complémentaire de fermeture des locaux ou établissements ayant servi à commettre les infractions de travail illégal.

La loi (art. 86) instaure une sanction administrative pour ces mêmes chefs d'infraction. Ainsi, le préfet a également autorité pour décider, en fonction des circonstances de fait, de la fermeture d'un établissement, pour une durée ne pouvant excéder trois mois. Cette fermeture peut s'accompagner de la saisie à titre conservatoire du matériel professionnel des contrevenants (art. L. 8272-2 et suivants du code du travail).

- L'exclusion des contrats administratifs

Avant la publication de la loi, aux termes de l'article L. 8256-3 du code du travail, une peine complémentaire de nature pénale consistant en l'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus, pouvait être appliquée aux personnes physiques.

La loi donne également pouvoir au préfet de décider, au regard des circonstances de fait constatées, une exclusion des contrats administratifs pour une durée ne pouvant excéder six mois (art. 87 codifié à l'art. L. 8272-4 du code du travail).

3° La solidarité financière des donneurs d'ordres

Aux termes de l'article L. 8254-2 du code du travail en vigueur avant la loi, la solidarité financière des donneurs d'ordres, en cas d'emploi d'un étranger dépourvu de titre l'autorisant à exercer une activité salariée en France, s'appliquait uniquement au paiement des amendes administratives (contributions spéciale et forfaitaire).

Outre la responsabilité solidaire du donneur d'ordres ou du maître d'ouvrage vis-à-vis de son cocontractant direct, employeur de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, la loi prévoit également, dans le cadre de la chaîne de sous-traitance, une responsabilité indirecte du donneur d'ordres ou du maître d'ouvrage envers tous les sous-traitants intervenant dans la prestation.

Elle étend cette solidarité financière à l'ensemble des sommes dues à l'étranger sans titre : les arriérés de salaire, l'indemnité forfaitaire pour rupture de la relation de travail et les frais d'envoi des rémunérations impayées vers le pays dans lequel l'étranger a été reconduit, le cas échéant (art. L. 8254-2 nouveau du code du travail).

1. Loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.

Par ailleurs, la loi introduit, comme en matière de travail dissimulé, une obligation pour le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordres d'enjoindre le cocontractant principal de faire cesser toute situation délictueuse qui lui serait signalée. À défaut de diligence, le maître d'ouvrage peut résilier le contrat aux frais et risques de son cocontractant (art. L. 8254-2-1 du code du travail).

4° La protection des droits des étrangers sans titre

Transposant la directive «sanctions», la loi, en ses articles 77 et 78, renforce également la protection et les droits des étrangers employés irrégulièrement par les mesures suivantes (articles L. 8252-4 du code du travail) :

- Les salaires et indemnités dus aux salariés étrangers sans titre sont portés à six mois de salaire au total : trois mois au titre de la présomption salariale et trois mois au titre de la rupture de la relation de travail.
- Les travailleurs étrangers sans titre peuvent plus facilement recouvrer leurs salaires et indemnités, même en cas de retour contraint dans leur pays d'origine, grâce à un opérateur public chargé de les recouvrer à leur place lorsqu'ils sont dans l'impossibilité de le faire. C'est l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui prend en charge cette mission.
- Les travailleurs étrangers sans titre disposent enfin d'une meilleure information sur leurs droits. À cette fin, le décret du 30 novembre 2011 prévoit qu'un document leur expliquant leurs droits, traduit en plus du français en six langues, soit systématiquement remis aux étrangers concernés, par les agents de contrôle habilités.

3.2 - Les résultats obtenus en 2011 par les services de police et de gendarmerie en métropole

Trois index de l'état 4001 (base de données recensant les crimes et délits constatés par les policiers et gendarmes dans laquelle les différentes typologies d'infractions sont regroupées en «index») mesurent l'ensemble des incriminations de travail illégal :

- Index 93 - Travail dissimulé ;
- Index 94 - Emploi d'étranger sans titre de travail ;
- Index 95 - Marchandage et prêt illicite de main-d'œuvre.

Relancée en 2005 sous l'impulsion du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), la lutte contre le travail illégal des étrangers a vu ses résultats progresser en 2011, notamment pour la répression de l'emploi d'étranger démuné de titre de travail, mesurée à travers l'évolution de l'index 94. Cette progression a été également constatée pour les index 93 et 95.

Bilan cumulé des index 93, 94, 95 (ensemble des infractions de travail illégal)

Pour l'année 2011, 13 707 personnes ont été mises en cause pour infraction à la législation du travail contre 12 479 en 2010, soit une progression de 9,8 %. La part des étrangers, parmi ces personnes mises en cause, s'établit à 31,6 % du total des mis en cause, soit 4 331 personnes (contre 3 988 en 2010).

Bilan des index 93 et 95 (travail dissimulé et prêt illicite de main-d'œuvre)

Après avoir baissé en 2010 par rapport à 2009, les résultats permettant d'évaluer l'activité du travail illégal ont amorcé une forte progression au cours de l'année 2011. Ainsi pour ces deux index :

- 10 697 personnes ont été mises en cause au titre de l'index 93 contre 9 615 en 2010, soit une hausse de 11,25 % ;
- 323 personnes ont été mises en cause au titre de l'index 95 contre 256 en 2010, soit une hausse de 26,17 %.

Bilan de l'index 94 (emploi d'étranger sans titre)

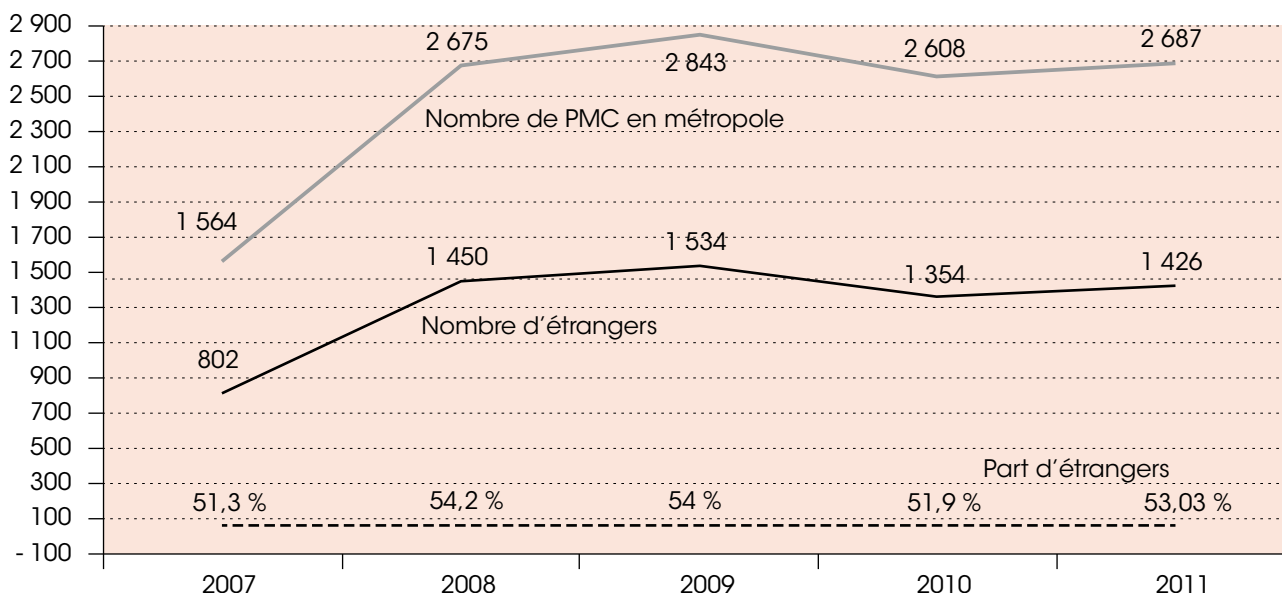
Au cours de l'année 2010, l'évolution de cet index a été probablement impactée par les effets de la crise internationale sur l'activité économique, dans la mesure où le nombre total de personnes mises en cause ainsi que celui des étrangers mis en cause ont baissé respectivement de 8,3 % et 11,7 %. En 2011, cette tendance s'inverse puisqu'on constate une hausse par rapport à 2010 de 3 % du nombre total de personnes mises en cause (2 608 → 2 687) ainsi qu'une progression de la part des étrangers qui s'établit à 53,1 % en 2011 contre 51,9 % en 2010.

Tableau n° I-3-13 : Bilan du travail illégal - État 4001 - résultats cumulés des index 93, 94 et 95 en métropole

	2009	2010	Évolution 2010/2009	2011	Évolution 2011/2010
Total des personnes mises en cause	13 170	12 479	- 5,2 %	13 707	9,8 %
dont étrangers parmi ces personnes	4 382	3 988	- 9,0 %	4 331	8,6 %
Part en %	33,3 %	32,0 %	- 4,0 %	31,6 %	- 1,125 %

Source : MININT-DCPJ

Graphique n° I-3-3 : Bilan de l'emploi d'étrangers sans titre - État 4001 - Index 94 - Évolution du nombre total de personnes mises en cause en métropole, du nombre d'étrangers et de la part des étrangers de 2007 à 2011



Le nombre de personnes mises en cause (PMC) pour emploi d'étranger sans titre a fortement progressé au cours des années 2007 à 2009 (1 564 → 2 843). Il se stabilise à 2 608 PMC en 2010 puis progresse de 3 % au cours de l'année 2011 soit 268. L'activité comptabilisée est légèrement orientée à la hausse.

Une personne mise en cause sur deux pour cette infraction est étrangère. Le nombre d'étrangers mis en cause progresse de 5,3 % en 2011 par rapport à 2010 soit 1 426 personnes.

L'objectif fixé aux services de police et aux unités de gendarmerie a été réalisé à 90 %.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2011/2010	Évolution 2011/2007
Total des personnes mises en cause	1 564	2 675	2 843	2 608	2 687	3,0 %	71,80 %
dont étrangers	802	1 450	1 534	1 354	1 426	5,3 %	77,80 %
Part des étrangers	51,30	54,2 %	54,0 %	51,9 %	53,1 %	2,2 %	3,50 %

Source : MININT-DCPJ

Tableau n° I-3-14 b : Bilan de l'emploi d'étrangers sans titre - État 4001 - Index 94 - Nombre de personnes mises en cause pour emploi d'étranger sans titre de travail par service de contrôle, années 2010 et 2011

		Sécurité publique	Gendarmerie nationale	Préfecture de police	Police aux frontières	Police judiciaire	Total
Année	2010	212	504	352	1 535	5	2 608
	2011	273	493	416	1 503	2	2 687
Variation en %		28,8 %	- 2,2 %	18,2 %	- 2,1 %	- 60,0 %	3,0 %

Source : ministère de l'Intérieur-DCPJ-SDRES-DEP

Les services de la police aux frontières et de la gendarmerie apparaissent comme les premiers corps verbalisateurs, avec respectivement 1 503 et 493 personnes mises en cause, réalisant environ 75 % de l'ensemble du résultat de cet index.

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

Décidées en 2005 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration, des opérations associant plusieurs corps de contrôle sont depuis cette date régulièrement organisées. Celles menées en 2011 l'ont été sur la base des indications des circulaires interministérielles précédentes.

Les services ont donc poursuivi leurs actions fondées sur la programmation de deux opérations par semestre et une opération supplémentaire dans les trente-quatre départements qui présentent une activité de travail saisonnier.

Au total, 1 393 opérations ont été réalisées en 2011 (soit une baisse de 7,2 % par rapport à 2010), 21 575 personnes ont été contrôlées ; 426 procédures ont été diligentées.

335 arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ont été pris (APRF) à l'encontre d'étrangers en situation irrégulière. Plus de la moitié (51,34 %) des étrangers concernés ont été reconduits (contre seulement 26,15 % en 2010).

Au cours des opérations conjointes de contrôle, les secteurs de la restauration (408 opérations), du bâtiment (372 opérations), de l'agriculture (65 opérations), de la confection (54 opérations) et du gardiennage et de sécurité privée (15 opérations) ont fait l'objet d'une attention particulière. Les secteurs du nettoyage et du déménagement ont été faiblement ciblés en 2011.

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

Année	2008	2009	2010	2011	Évolution 2011/2010
Nombre d'opérations	1 220	1 367	1 501	1 393	- 7,2 %
Nombre de personnes contrôlées	28 752	29 505	23 830	21 575	- 9,5 %
Nombre d'employeurs d'EST	808	649	586	436	- 25,6 %
Nombre de procédures	597	593	519	426	- 17,9 %
Nombre d'étrangers en situation irrégulière	987	1 116	761	335	- 56,0 %
Nombre d'étrangers en situation irrégulière reconduits	381	159	199	172	- 13,6 %

Source : ministère de l'Intérieur-DCPAF (OCRIEST)

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

Services concernés	2009	2010	2011	Évolution 2011/2010
PAF	619	698	802	14,9 %
SP	287	383	375	- 2,1 %
PJ	8	4	3	- 25,0 %
Gendarmerie	406	487	302	- 38,0 %
GIR	26	19	22	15,8 %
Inspection du travail	625	760	646	- 15,0 %
URSSAF	925	1 021	961	- 5,9 %
MSA	59	79	74	- 6,3 %
SDIG-SDLCIITIE (ex-RG)	206	126	190	50,8 %
Services vétérinaires	72	47	26	- 44,7 %
DDCCRF	98	67	45	- 32,8 %
Impôts	178	335	185	- 44,8 %
Autres services	209	486	468	- 3,7 %

Source : ministère de l'Intérieur-DCPAF (OCRIEST)

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

Les sanctions administratives participent de manière générale à la politique de maîtrise des flux migratoires par le tarissement du travail illégal alimenté lui-même par l'immigration irrégulière. Elles sont un levier mis à la disposition des pouvoirs publics pour prévenir, dissuader et endiguer le travail illégal des ressortissants étrangers démunis d'autorisation spécifique.

Elles visent à :

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

On distingue :

- Les contributions spéciale et forfaitaire, qui sont des sanctions administratives infligées aux employeurs qui emploient des ressortissants étrangers en situation irrégulière dépourvus de titre du travail et/ou de séjour.
- Les nouvelles sanctions introduites par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Certaines sont mises en œuvre par le préfet, comme la fermeture administrative ou l'exclusion des contrats administratifs, dans des cas spécifiques caractérisés par la gravité des faits, leur répétition, leur répétition ainsi que la proportion et le nombre d'étrangers concernés. Quant au refus et au remboursement d'aides publiques reçues, ces sanctions sont mises en œuvre par les autorités gestionnaires.

Les sanctions instaurées par la loi du 16 juin 2011, devenues effectives avec l'entrée en vigueur du décret du 30 novembre 2011 (voir *supra* 3.2), sont en cours de déploiement.

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

La contribution spéciale visée à l'article L. 8253-1 du code du travail est à la charge des employeurs d'étrangers dépourvus d'autorisation de travail et due à l'OFII. Son montant, en 2011, est égal à 5000 fois (25000 en cas de récidive) le taux horaire du salaire minimum garanti, prévu à l'article L. 3231-12 du code du travail et fixé depuis le 1^{er} janvier 2011 à 3,36 €¹.

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

Afin d'améliorer le recouvrement des contributions, spéciale et forfaitaire, l'article 78 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 a modifié le partage des compétences entre l'État et l'OFII pour la mise en œuvre de ces contributions. Depuis 2011, celles-ci sont constatées et liquidées par l'OFII et recouvrées par l'État.

Pour permettre à l'OFII d'exercer pleinement ses compétences, l'article 62 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 a prévu qu'une copie des procès-verbaux relevant l'infraction d'emploi d'étranger sans titre serait systématiquement transmise à l'OFII.

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

Année	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2011/2010
Nombre de dossiers parvenus à l'OFII	1 164	1 341	1 433	1 240	1 265	2,02 %
Nombre d'infractions constatées (emploi d'étranger sans titre)	2 584	2 814	2 046	2 438	2 240	- 8,12 %
Nombre moyen d'infractions par dossier	2,22	2,10	1,43	1,97	1,77	

Source : OFII

Les services verbalisateurs et corps de contrôle impliqués

Sur les 2240 infractions signalées, 1 226 l'ont été sur la base de procès-verbaux dressés par la police, soit 55 % contre 45 % en 2010, 336 par la gendarmerie (15 %), 640 par l'inspection du travail (29 %), et 38 par les autres services (douanes, inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole, mutualité sociale agricole, inspection des transports).

1. 3,44 € au 1^{er} janvier 2012.

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

La plupart des infractions ont été relevées et/ou constatées dans le secteur du bâtiment (39 %), les services divers (25 %), l'hôtellerie-restauration (20 %), le gardiennage et la sécurité privée, l'intérim, le nettoyage (5 %).

Le nombre de dossiers transmis à l'OFII est en hausse d'environ 2,02 % mais le nombre d'infractions constatées en 2011 chute d'environ 8,12 % par rapport à 2010, soit 2 240 infractions, car plusieurs dossiers parvenus à l'OFII font état de plusieurs infractions.

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

Le tableau synthétique des chiffres établis par l'OFII et communiqué au ministère de l'Intérieur fait état d'un montant restant à recouvrer au 1^{er} janvier 2011 de 3,03 M€ au titre de la contribution spéciale.

Au cours de l'année 2011, 18 dossiers de contentieux ont été transmis à l'OFII (12 recours en première instance et 6 en appel).

L'année 2011 constitue une année de transition vers le nouveau cadre rénové de la contribution spéciale, dont la procédure sera à terme assurée en totalité par l'OFII (les directions régionales du travail ayant en charge, avant la réforme, la procédure contradictoire) et le recouvrement effectué par l'État.

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

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

Cette amende administrative était jusqu'alors mise en œuvre par le préfet. L'article 78 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, modifiant l'article L. 626-1 du CESEDA, a confié, à compter du 1^{er} janvier 2011, la constatation et la liquidation de la contribution à l'OFII et le recouvrement à l'État. La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 prévoit que les sommes recouvrées soient reversées à l'OFII dans la limite d'un plafond (fixé au 1^o de l'article 46 de la loi) et que l'État prélève 4 % des sommes reversées au titre des frais de recouvrement.

Le tableau ci-dessous recense les données relatives aux procédures de contribution forfaitaire engagées par les préfetures de métropole au cours des années 2010 et 2011.

1. L'article L. 626-1 du CESEDA précise que le montant total des sanctions pécuniaires pour l'emploi d'un étranger en situation de séjour irrégulier ne peut excéder le montant des sanctions pénales prévues à l'article L. 8256-2 du code du travail.

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

	2010	2011
Nombre de procédures	590	591
Montant mis en recouvrement ^(*)	1 852 625 €	2 192 719 €
Montant recouvré ^(*)	391 848 €	170 603 €
Montant recouvré ^(**)	672 027 €	Non disponible
Nombre de contentieux	27	29
Retrait titre de séjour ou en cours	39	56

(*) Estimé par la direction de l'immigration (BLTIFI)

(**) Consolidation par la direction générale des finances publiques (DGFIP)

Source : MININT-BLTIFI

En 2011, les préfetures de 28 départements métropolitains ont engagé des procédures de contribution forfaitaire à l'encontre d'employeurs contrevenants (42 en 2010). Ces procédures ont permis de mettre en recouvrement la somme totale de 2 192 719 €¹.

Au cours de l'année 2011, les montants communiqués au ministère comme étant effectivement recouverts par les préfetures de métropole sont évalués à 170 603 €.

La région Île-de-France est la plus concernée puisque ses huit départements ont mis en œuvre 61,08 % des contributions de métropole soit 361 contributions forfaitaires (contre 282 en 2010) sur un total de 591 appliquées. Elle concentre les trois quarts des sommes mises en recouvrement, et plus de la moitié des sommes recouvrées en métropole.

La préfeture de police assume à elle seule 28,93 % de l'ensemble des procédures appliquées en métropole.

Il convient de souligner que sur 56 titres retirés à des employeurs en application des dispositions des articles L. 313-5 et L. 314-6 du CESEDA, 9 retraits ont été réalisés dans les autres départements de métropole. Ainsi plus de 82,14 % des titres retirés le sont en région Île-de-France.

Douze recours hiérarchiques ont été formulés auprès du ministre de l'Intérieur. Si ce nombre a été en augmentation régulière jusqu'alors (2 en 2008, 9 en 2009, 19 en 2010), sa diminution pourrait être rapprochée de la tendance à la baisse constatée dans la mise en œuvre de la contribution par les préfetures.

Le ministère de l'Intérieur a également traité quatre contentieux devant la juridiction administrative, dont deux en appel.

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

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

Après quatre ans de mise en œuvre, les préfetures de métropole ont été saisies à 2 347 600 reprises permettant la détection de 27 729 faux documents (1,218 %).

1. Estimation par la direction de l'immigration (bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité).

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

	2009	2010	2011	Évolution 2011/2010
Total des saisines	483 045	543 539	561 381	16,2 %
Nombre de faux documents détectés	4 116	2 597	1 944	- 52,8 %
Pourcentage de faux documents	0,9 %	0,5 %	0,3 %	

Source : MI-BLTIFI

La baisse du nombre de faux documents détectés laisse à penser que cette procédure continue à produire ses effets, en dissuadant les fraudeurs, mais également qu'un transfert de la fraude a été opéré sur de vrais titres de séjour utilisés frauduleusement ou sur les documents d'identité français et européens.

Le cas particulier de la région Île-de-France

L'étude comparée des données 2011 entre les départements de la région parisienne et les autres départements de la métropole révèle des différences notables en termes de saisines et de détection de faux.

La part des saisines des préfectures de la région Île-de-France représente 55,20 % du nombre total des saisines tandis que celle des faux titres détectés est de 89,109 %.

La préfecture de police représente à elle seule plus d'un cinquième (21,12 %) des saisines de métropole (38,326 % de la région Île-de-France) et 48,30 % des faux détectés de métropole (54,21 % de la région Île-de-France).

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

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

Si l'on tient compte du caractère exceptionnel des résultats en 2009, année marquée par le démantèlement d'une filière d'obtentions induites très importante, la typologie des fraudes enregistrées dans l'outil statistique PAFISA¹ présentée ci-dessous illustre la progression constante des obtentions induites depuis 2008. C'est pourquoi le nouveau chantier prioritaire initié en 2010, celui de la sécurisation des documents sources ou pièces justificatives à l'origine des demandes de titre (voir 4.3), s'est poursuivi pendant l'année 2011.

Cette progression de la fraude à l'identité est une tendance qui se mesure au regard des détections de faux passeports et de fausses cartes d'identité françaises, avec des évolutions respectives en 2011 par rapport à 2010 de + 9,21 % et + 15,435 %. Elles sont dues essentiellement aux cas d'obtention et d'usage frauduleux détectés. La très forte progression des actes d'état civil interceptés est également significative.

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

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

	2008	2009	2010	2011
Total des fraudes	14 163	14 826	12 097	14 126
dont contrefaçons	5 547	5 590	4 820	5 092
dont falsifications	4 278	3 525	3 062	4 246
dont usages frauduleux	2 626	2 442	2 336	2 843
dont obtentions frauduleuses	1 485	3 003	1 674	1 683

Source : DCPAF

Typologie des fraudes des documents français (en nombre de faux documents découverts au niveau national)

Documents	Types de fraude	2009	2010	2011
Cartes d'identité	Faux documents	1 144	697	804
	dont contrefaçons	110	134	118
	dont falsifications	93	70	49
	dont usages frauduleux	220	216	291
	dont obtentions frauduleuses	720	276	344
	dont volés vierges	1	1	2
Passeports	Faux documents	1 157	662	723
	dont contrefaçons	41	51	26
	dont falsifications	232	222	204
	dont usages frauduleux	174	203	251
	dont obtentions frauduleuses	698	184	233
	dont volés vierges	12	2	9
Permis de conduire	Faux documents	279	160	128
	dont contrefaçons	42	51	37
	dont falsifications	21	23	15
	dont usages frauduleux	20	16	23
	dont obtentions frauduleuses	193	69	52
	dont volés vierges	3	1	1
Titres de séjour	Faux documents	1 141	1 180	970
	dont contrefaçons	397	325	254
	dont falsifications	162	159	114
	dont usages frauduleux	309	269	278
	dont obtentions frauduleuses	270	426	324
	dont volés vierges	3	1	-

Documents	Types de fraude	2009	2010	2011
Visas	Faux documents	144	249	201
	dont contrefaçons	57	74	34
	dont falsifications	56	108	92
	dont usages frauduleux	7	13	23
	dont obtentions frauduleuses	21	54	52
	dont volés vierges	3	-	-
Actes d'état civil	Faux documents	1 667	294	593
	dont contrefaçons	992	155	397
	dont falsifications	33	30	23
	dont usages frauduleux	29	41	59
	dont obtentions frauduleuses	613	68	114
	dont volés vierges	-	-	-

Source DCPAF

4.1 – Évolution du cadre institutionnel

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

Le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a institué, le 5 décembre 2006¹, un dispositif destiné à lutter contre les fraudes documentaire et à l'identité commises par les ressortissants étrangers. Le secrétaire général du CICI assure la cohérence de la mise en œuvre des orientations définies par ce comité.

Créé sous l'impulsion du CICI en 2006, le GIELFI réunit les experts des ministères concernés par la fraude documentaire et à l'identité. La participation de représentants de la DNLF et des organismes sociaux a notamment permis en 2011 de proposer des solutions en matière de lutte contre la fraude lors de l'immatriculation des ressortissants français et étrangers nés hors de France.

Par ailleurs, la DNLF et les comités locaux de lutte contre la fraude, créés par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 pour lutter contre la fraude aux finances publiques et pérennisés par le décret n° 2010-333 du 25 mars 2010, coordonnent la lutte contre la fraude ayant un impact sur les finances publiques. Un arrêté du même jour précise les nouvelles conditions de fonctionnement des comités locaux, désormais appelés CODAF (comités opérationnels départementaux antifraude). Par circulaire n° NOR IOCA 1128557C du 18 octobre 2011, le lien étroit entre la fraude documentaire et les fraudes sociales est rappelé; dans cette logique, il a été décidé de permettre au référent fraude des préfetures de siéger au sein des CODAF institués au niveau local.

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

Créée par arrêté du 27 août 2010, la « mission de prévention et de lutte contre la fraude documentaire » (MPLFD), animée par le secrétaire général du MIOMCTI et composée d'agents de directions engagées dans la lutte contre ce phénomène frauduleux, anime et coordonne l'action des différents services du ministère en matière de prévention et de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité. Sa compétence s'étend à tous les titres délivrés par le ministère : cartes nationales d'identité, passeports, titres de séjour, permis de conduire, certificats d'immatriculation des véhicules.

4.2 - Les résultats obtenus

La mobilisation des services en matière de lutte contre la fraude en 2011 s'est traduite par une nouvelle hausse (+ 11,12 % par rapport à 2010) du nombre global de personnes mises en cause pour trois index de l'état 4001 : index 81 (faux documents d'identité), index 82 (faux documents concernant la circulation des véhicules), index 83 (autres faux documents administratifs).

La proportion d'étrangers mis en cause continue d'augmenter depuis 2008 et atteint désormais 62,59 %, tous index confondus. Cette proportion se maintient à un niveau très élevé (84,59 %) pour les infractions de l'index 81.

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

	2008		2009		2010		2011	
	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers
Index 81	3 583	81,5 %	3 593	83,1 %	3 668	82,6 %	4 340	84,6 %
Index 82	2 401	46,1 %	2 604	50,1 %	2 567	52,2 %	2 823	53,9 %
Index 83	2 276	33,4 %	2 311	30,3 %	2 397	30,1 %	2 429	33,4 %
Cumul	8 260	58,0 %	8 508	58,7 %	8 632	59,0 %	9 592	62,6 %

Source : DCPJ

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

- Les faux documents d'identité (index 81)

Le nombre d'étrangers mis en cause au titre de cet index ne cesse de progresser depuis plusieurs années : + 3,14 % en 2007, + 18,70 % en 2008, + 2,29 % en 2009, + 1,44 % en 2010 et + 21,18 % en 2011. Leur part relative affiche un niveau élevé en 2011 (84,6 %).

En métropole, cinq départements représentent plus de la moitié des étrangers mis en cause (par ordre décroissant) : Pas-de-Calais, Savoie, Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes, Paris.

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

Le nombre total de personnes mises en cause (PMC) pour faux documents concernant la circulation des véhicules, qui servent parfois de « justificatifs d'identité », a augmenté de 9,97 % en 2011. La part des étrangers a également augmenté (53,9 % en 2011 contre 52,2 % en 2010).

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

Pour cet index, le nombre d'étrangers mis en cause a augmenté de 12,48 % en 2011 par rapport à 2010. La proportion d'étrangers par rapport au nombre total de PMC pour autres faux documents administratifs atteint près du tiers des cas en moyenne en 2011.

Selon les données PAFISA (DCPAF), au cours de l'année 2011, les nationalités des porteurs de faux documents le plus souvent relevées par la police aux frontières ont été les suivantes :

Tableau n° I-3-22 : Nationalité des porteurs de faux documents (classement par ordre décroissant, nationalité française non incluse)

Métropole	2011	Outre-mer	2011
Albanaise	↗	Comorienne	↗
Algérienne	↗	Haïtienne	↘
Tunisienne	↗	Brésilienne	↗
Congolaise	↗	Surinamienne	↘
Congolaise RDC	↗	Malgache	↘
Marocaine	↘	Dominicaine	↘
Afghane	↗	Guinéenne	↗
Nigériane	↗	Saint-lucienne	↗
Turque	↗	Chinoise	↘

Source : DCPAF

En métropole, les nationalités des porteurs de faux sont très disparates. Les ressortissants albanais sont de loin les plus représentés avec près de 9 % des porteurs de faux interpellés. Les porteurs de faux originaires du Maghreb sont toujours très représentés, ainsi que les Congolais (quel que soit le pays) et les Nigériens. Afghans et Turcs font leur apparition dans ce classement à la place des Chinois et des Irakiens. Les plus fortes hausses concernent les Albanais (+ 257,73 %) et les Congolais RDC (+ 38,92 %).

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

Le plan national de lutte contre la fraude, lancé par le CICI en 2006, a permis d'augmenter le nombre d'acteurs sensibilisés. Dans de nombreux cas, la fraude documentaire ou la fraude à l'identité constituent un moyen favorisant la commission d'autres infractions (escroquerie, abus de confiance, fraude aux prestations sociales, infraction à la législation sur les étrangers, infractions à la législation sur le travail...).

Au niveau interministériel, les réunions du GIELFI demeurent un lieu essentiel de dialogue informel et d'échanges d'information. Ses travaux ont notamment porté en 2011 sur la sécurisation des documents d'état civil, français et étrangers, la transmission des informations relatives aux bénéficiaires des filières d'obtention indues, la problématique du suivi et de la fabrication d'un titre dont le dossier est frauduleux. Le projet en cours de finalisation de sécurisation de documents (factures d'énergie, de téléphone...) par l'apposition d'un code barre 2D ainsi que sur la révision des procédures mises en place en matière d'échange des permis de conduire étrangers ont pour origine les travaux du GIELFI.

Au niveau de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, la direction de l'immigration (DIMM), la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ), la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT), la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), la

direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), la direction de la coopération internationale (DCI), ainsi que l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) sont toutes mobilisées, à des degrés divers.

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

Au niveau local, les 102 référents préfectoraux chargés de la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité ont été confortés dans leur mission par la directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015.

4.3.1 - La formation et l'équipement

Un moyen simple et efficace pour lutter contre la fraude est la formation des agents à la détection des falsifications et des contrefaçons. La forte mobilisation de la DCPAF et de la DGGN s'est traduite par la formation, entre 2007 et 2010, de plus de 60000 personnes (dont un tiers pour l'année 2010).

Cet effort va être poursuivi pour les personnels des préfetures et sous-préfetures puisque le plan national de formation 2011-2014, comprenant une partie consacrée à la fraude documentaire, est en cours au sein de la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur. Plusieurs niveaux de formation y seront prévus.

Par ailleurs, les référents préfectoraux de la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité ont, de nouveau, été réunis à l'occasion du quatrième séminaire annuel organisé par la direction de l'immigration. Réunissant les représentants de l'ensemble des préfetures, les interventions de représentants du MIOMCTI et du ministère de la Justice ont permis de définir les principales lignes de conduite à tenir face à une suspicion de fraude au guichet ou lors de l'instruction des dossiers de demande de titre de séjour. Abordés essentiellement sous l'angle juridique, les conseils prodigués ont également eu pour objectif d'aider à renforcer, au besoin, la qualité juridique des dossiers de refus ou retrait de titre pour fraude afin d'éviter la censure des juges administratif et judiciaire.

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

La DMAT a par ailleurs validé le principe d'une nouvelle dotation en petit matériel de détection (loupes, lampes UV) au sein des préfetures pour l'année à venir. En sus, trente-six préfetures se verront également dotées de scanners permettant une lecture rapide des éléments de sécurité des titres.

4.3.1.1 - Actions menées par la direction générale de la gendarmerie nationale

Un réseau de 126 enquêteurs spécialisés dans la lutte contre la fraude documentaire (EFD) a été mis en place à raison d'au moins un militaire par département. Leur haut niveau de technicité (formation de deux semaines assurée par l'IRCGN en complément de la formation initiale de quatre jours réalisée par la DCPAF) permet à la gendarmerie d'être un interlocuteur privilégié des préfetures, des mairies, des parquets, des juges d'instruction et des organismes sociaux dans chaque département.

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

Ainsi, une campagne de sensibilisation à la fraude à l'identité des agents de mairie, situés en zone de compétence gendarmerie, a permis de former 1 650 personnes depuis son lancement en 2010. Cette formation a eu pour objectif de prévenir les tentatives d'obtention indue de document administratif et de faciliter l'alerte en cas de constatation par les agents de mairie de manœuvres manifestement frauduleuses. De plus, sous le pilotage de la sous-direction du recrutement et de la formation du ministère de l'Intérieur et aux côtés de la PAF, la gendarmerie est également impliquée dans la mise en place et la diffusion de formations harmonisées dispensées par ses personnels au profit des agents de préfecture.

À la demande de la DCI et dans le cadre de la coopération, l'IRCGN a effectué une formation en matière de détection de faux documents à l'intention des agents de sécurité d'une compagnie aérienne internationale.

En complément des actions de formation externe et interne, les lecteurs de titres sécurisés dits « 4 en 1 », couplés aux terminaux informatiques embarqués installés dans les véhicules de service, permettent la lecture des composants électroniques présents sur les titres d'identité et de voyage français ou étrangers (zone de lecture optique, composant avec ou sans contact), contribuant ainsi à la détection de faux et facilitant les opérations d'interrogation des fichiers de police ou de gendarmerie (fichier des personnes recherchées, fichier des véhicules volés, commun à la police et à la gendarmerie nationales, appelé à être remplacé par le fichier des objets et véhicules signalés...). En plus de ces équipements de détection destinés au plus grand nombre, la gendarmerie a déployé en 2011 au profit des groupements les plus concernés par les phénomènes de fraude documentaire treize stations mobiles d'analyse de documents de type VSC 40. Outre la plus-value apportée en termes de détection, ces équipements de haute technologie permettent de conforter la qualité des rapports d'analyse réalisés par les enquêteurs en fraude documentaire de la gendarmerie.

4.3.1.2 – Actions menées par la direction centrale de la police aux frontières

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

L'ensemble de l'offre de formation du bureau de la fraude documentaire a été actualisé en 2009 et de nouveaux modules développés. En 2011, sur le seul territoire national, 12 093 personnes ont bénéficié d'une formation approfondie à la fraude documentaire et à l'identité, ce qui a représenté une hausse de 17,4 % par rapport à 2010 et de 43,6 % en quatre ans. Parmi les personnes formées en 2011, on compte notamment 5 162 policiers, 184 gendarmes, 480 policiers municipaux, 1 359 personnels de préfecture, 1 466 agents de mairie, 1 532 agents des organismes de protection sociale.

À l'international, 688 policiers spécialisés, gardes-frontières ou agents des compagnies aériennes dans les pays sources d'immigration ou de transit, ont été formés dans le cadre d'actions de coopération policière et de la sécurité intérieure. De plus, 74 personnels des services consulaires ont également suivi une formation à la demande du ministère des Affaires étrangères. Toutes ces actions ont pour objectif la lutte contre la fraude en amont du territoire national.

L'ensemble de ces acteurs de la chaîne de l'identité et de contrôle est par ailleurs destinataire d'alertes sur les dernières tendances de la fraude, également accessibles sur le site Intranet de la DCPAF (72 fiches en 2011).

Concernant la fraude à l'identité, des outils complets ont été mis en place : module de formation dédié, mémento fraude à l'identité et émission d'alertes spécifiques permettant, par une description détaillée des modes opératoires des fraudeurs, d'identifier des filières organisées. En 2011, 35 % des filières démantelées utilisaient la fraude documentaire pour l'aide à l'entrée ou au séjour irrégulier, soit 64 filières.

4.3.1.3 – Actions menées par la direction centrale de la police judiciaire

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

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

4.3.1.3.2 – Sous-direction de la police technique et scientifique

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

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

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

Par ailleurs sont mis à disposition des enquêteurs des outils de lutte contre la fraude documentaire. Ainsi, le fichier des personnes recherchées (FPR) autorise l'inscription d'un individu auteur d'une usurpation d'identité ou présentant de faux documents d'état civil. Une réflexion est actuellement engagée sur l'évolution de ce fichier afin qu'il soit possible d'y insérer des photographies en complément des signalements relatifs aux fraudes à l'identité.

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

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

4.3.2.1 – Au niveau européen

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

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

– L'agence FRONTEX

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

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

La France, au travers de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), est l'un des États les plus avancés en matière de lecteurs mobiles de titres d'identité et parmi les plus actifs au sein de MOBIDIG. Depuis 2010, la France, représentée par le conseiller sécurité de l'ANTS, a pris la vice-présidence de ce groupe. Les principales actions ont été la rédaction de documents de recommandations et la création par l'ANTS du site Internet www.e-mobidig.eu, outil de communication de e-MOBIDIG, du groupe IGC et des industriels, qui permet de partager l'information sur les problématiques d'identité et d'identification. La France assume un rôle essentiel dans l'activité de ce groupe dont l'ampleur augmente.

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

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

- La base de données FADO

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

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

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

La France est pour la quatrième année consécutive le premier intégrateur de documents dans la base FADO. La DCPAF est chargée de son alimentation¹ ; 1 827 documents authentiques, contrefaits ou falsifiés sont décrits dans cette base à laquelle, depuis avril 2011, tout policier a accès via CHEOPS-NG.

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

- Le Fonds européen pour les frontières extérieures

Le Fonds européen pour les frontières extérieures a de nouveau été sollicité en 2011 pour abonder les moyens mobilisés par la France pour des actions de formation et d'équipement en matière de lutte contre la fraude documentaire. Ainsi, un plan national d'actions, porté par un nombre croissant d'acteurs (sept services représentant trois ministères, un établissement public [ANTS] et une entreprise [SNCF]). Le coût de ce plan, qui concerne tant le domaine de la formation à la fraude documentaire que celui de l'équipement en matériels, atteint un montant prévisionnel total de plus 1 213 000 € (+ 227 % par rapport à 2009), dont le cofinancement à hauteur de 50 % a été validé par la Commission européenne.

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

4.3.2.2 - Au niveau international

- Les accords bilatéraux

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

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

- Immigration Fraud Conference (IFC)

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

Des délégations des pays membres se composent des représentants des services de lutte contre la fraude documentaire agissant dans le domaine de l'immigration. Les buts de l'IFC, conformément à ses statuts, sont :

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

La DCPAF, qui représente la France à l'Immigration Fraud Conference, a organisé la conférence annuelle en 2011. Cet événement de plusieurs jours, entièrement en anglais, a été pour tous une réussite tant sur le plan des débats et des échanges qu'au niveau de l'organisation.

CHAPITRE II

L'ASILE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'augmentation de la demande d'asile constatée depuis 2008 s'est poursuivie en 2011 pour la quatrième année consécutive.

Ainsi, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré au cours de l'année 2011 un total de 57 337 demandes de protection internationale (premières demandes, réexamens et mineurs accompagnants compris).

En termes de comparaison européenne, la France demeure en 2011 le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe devant l'Allemagne. Au niveau mondial, la France se situe au deuxième rang des pays industrialisés derrière les États-Unis d'Amérique.

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

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

La baisse de la demande d'asile amorcée en 2004 s'est poursuivie jusqu'en 2007. Depuis 2008, la tendance s'est inversée et la demande d'asile est à nouveau orientée à la hausse.

En 2008, le nombre de premières demandes d'asile a augmenté de 13,7 % par rapport à l'année 2007, pour atteindre 27 063 demandes. L'augmentation des premières demandes s'est accélérée en 2009, avec 33 235 premières demandes enregistrées, soit + 22,8 % par rapport à 2008.

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

En 2011, avec 40 464 premières demandes enregistrées, la demande d'asile progresse encore de 9,6 % par rapport à l'année précédente.

Après avoir observé une diminution des demandes de réexamen depuis 2006, puis une augmentation en 2008 (7 195 en 2008 contre 6 133 en 2007), les demandes de réexamen ont été à nouveau orientées à la baisse, avec 5 568 demandes enregistrées pour l'année 2009 et 4 688 demandes en 2010. En 2011, on enregistre une nouvelle hausse avec 5 190 demandes de réexamen (soit + 10,7 % par rapport à 2010).

Au total, et après une augmentation de 19,9 % en 2008 par rapport à 2007, de 11,9 % en 2009 par rapport à 2008, et de 10,6 % en 2010 par rapport à 2009, la demande d'asile globale (réexamens et mineurs accompagnants inclus) a augmenté de 8,7 % en 2011 (57 337 demandes) par rapport à 2010 (52 762 demandes), soit 61 % en cinq ans.

Parallèlement, les recours déposés devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont diminué entre 2005 et 2008 (21 638 recours enregistrés).

La tendance s'est de nouveau inversée en 2009 puisque le nombre de recours a augmenté de 15,8 %, avec 25044 recours reçus. La CNDA a enregistré 27445 recours en 2010, soit une hausse de 9,6 % par rapport à 2009. En 2011 et pour la troisième année consécutive, la CNDA connaît une hausse des entrées avec 31 983 recours, soit une croissance du contentieux de 16,5 %.

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

L'OFPRA a, en 2011, pris, sur un total de 42377 décisions hors mineurs accompagnants, 4630 décisions d'accord (3355 statuts de réfugié et 1 275 bénéficiaires de la protection subsidiaire), contre 5096 en 2010, soit une baisse de 9,1 %.

En 2011, la CNDA a rendu 34595 décisions, soit une augmentation de 44,5 % du nombre de décisions par rapport à 2010. Le nombre de décisions accordant le statut de réfugié (4 930) ou la protection subsidiaire (1 195) est de 6 125, ce qui représente un taux d'accord de protection de :

- 17,7 % toutes décisions confondues ;
- 19,3 % s'agissant des décisions statuant au fond (c'est-à-dire exclusion faite des ordonnances prononcées pour des non-lieux, forclusions et désistements) ;
- 22,7 % pour les seules décisions collégiales.

Au total, le nombre de décisions d'accord prises par l'OFPRA et la CNDA s'établit en 2011 à 10755 (8285 statuts de réfugié et 2470 bénéficiaires de la protection subsidiaire), en hausse de 3,6 % par rapport au total des décisions positives de 2010.

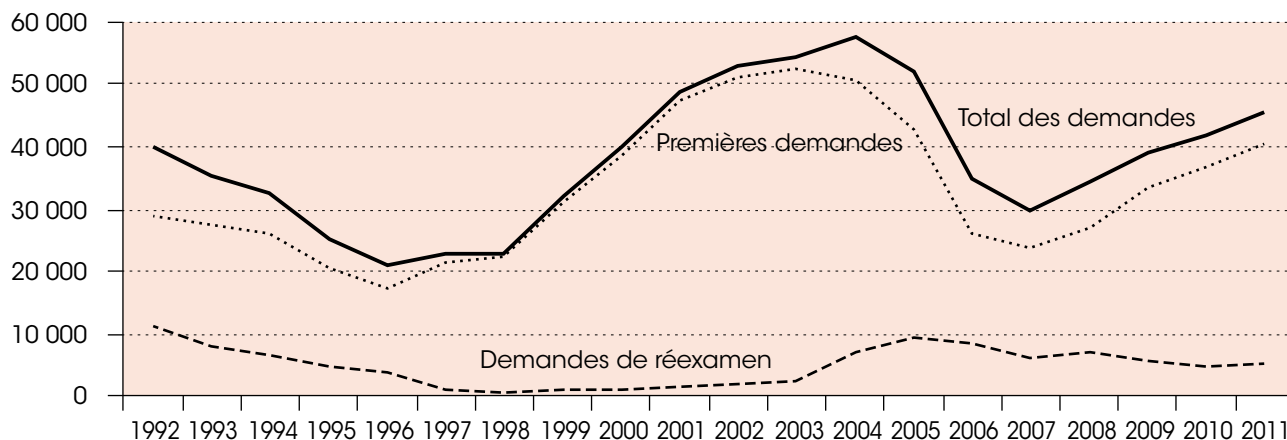
Tableau n° II-1 : L'activité de l'OFPRA et de la CNDA de 2009 à 2011

		2009	2010	2010/2009	2011	2011/2010
OFPRA	Premières demandes	33 235	36 931	11,1 %	40 464	9,6 %
	Réexamens	5 568	4 688	- 15,8 %	5 190	10,7 %
	Total demandes (hors mineurs accompagnants)	38 803	41 619	7,3 %	45 654	9,7 %
	Mineurs accompagnants	8 883	11 143	25,4 %	11 683	4,8 %
	Total demandes reçues	47 686	52 762	10,6 %	57 337	8,7 %
	Nombre de décisions prises ^(*) (hors mineurs accompagnants)	35 490	37 789	6,5 %	42 377	12,1 %
	dont décisions d'accord	5 048	5 096	1,0 %	4 630	- 9,1 %
	Taux d'accord de l'OFPRA	14,2 %	13,5 %	- 5,2 %	10,9 %	- 19,0 %
CNDA	Recours reçus	25 134	27 445	9,2 %	31 983	16,5 %
	Nombre de décisions prises	20 343	23 868	17,3 %	34 595	44,9 %
	dont décisions d'accord	5 353	5 281	- 1,3 %	6 125	16,0 %
	Taux d'accord de la CNDA	26,3 %	22,1 %	- 15,9 %	17,7 %	- 20,0 %
Nombre de décisions accordant le statut de réfugié		10 401	10 377	- 0,2 %	10 755	3,6 %

(*) Accords, rejets OFPRA + radiations et dessaisissements

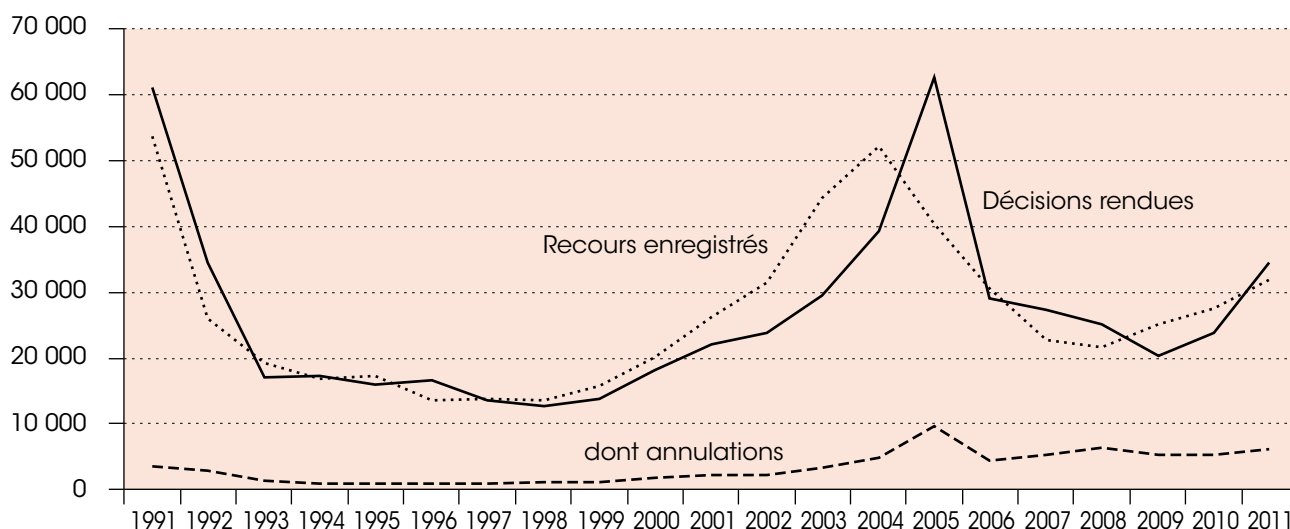
Sources : OFPRA et CNDA

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



Source : OFPRA

Graphique n° II-1 bis : L'activité de la Cour nationale du droit d'asile



Source : CNDA

1.1 - Évolution de la demande d'asile

En 2011, 57 337 demandes ont été enregistrées à l'OFPRA, dont 52 147 premières demandes (mineurs inclus) et 5 190 réexamens.

La demande d'asile connaît en 2011 par rapport à 2010 :

- une augmentation de 8,7 % de la demande globale (premières demandes, mineurs et réexamens) ;
- une augmentation de 9,6 % des premières demandes ;
- une augmentation de 10,7 % des réexamens ;
- une augmentation des demandes de mineurs accompagnants de 4,8 %.

L'augmentation de la demande d'asile, contrairement à l'année précédente, est imputable de manière quasiment égale à l'augmentation des premières demandes (+ 9,6 %) comme à l'augmentation des réexamens (+ 10,7 %). En outre, les premières demandes représentent 71 % de la demande globale alors que leur part n'était que de 64 % en 2008.

Après une baisse des réexamens depuis 2008, on observe en 2011 une nouvelle augmentation (+ 10,7 %).

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

	Premières demandes	Réexamens	Total	Évolution %
1998	22 375	615	22 990	1,6 %
1999	30 907	948	31 855	38,6 %
2000	38 747	1 028	39 775	24,9 %
2001	47 291	1 369	48 660	22,3 %
2002	51 087	1 790	52 877	8,7 %
2003	52 204	2 225	54 429	2,9 %
2004	50 547	7 069	57 616	5,9 %
2005	42 578	9 488	52 066	- 9,6 %
2006	26 269	8 584	34 853	- 33,1 %
2007	23 804	6 133	29 937	- 14,1 %
2008	27 063	7 195	34 258	14,4 %
2009	33 235	5 568	38 803	13,3 %
2010	36 931	4 688	41 619	7,3 %
2011	40 464	5 190	45 654	9,7 %

Source : OFPRA

En 2011, l'augmentation globale de la demande d'asile marque une évolution contrastée des premières demandes d'asile par continent d'origine : les demandes en provenance d'Asie, d'Afrique et des Amériques ont augmenté respectivement de 9,2 %, 17,3 % et 17,7 % alors que celles en provenance d'Europe sont restées stables par rapport à 2010.

En 2011, le Bangladesh est le premier pays de provenance des demandeurs d'asile, avec 3 462 premières demandes. Toutefois le rythme de progression (+ 13,1 % par rapport à l'année précédente) est nettement moindre que celui de l'année précédente (+ 122,6 %). La république démocratique du Congo est le deuxième pays de provenance avec 2 827 demandes (+ 8 %), le troisième l'Arménie, qui connaît la plus forte progression du nombre de premières demandes, avec une augmentation de 107,4 % par rapport à 2010. Le Sri Lanka est le quatrième pays de provenance avec 2 544 demandes (+ 12,3 %).

Parmi les dix principaux pays de provenance, trois flux sont orientés à la baisse : la Russie (- 9 %), cinquième pays de provenance (avec 2 205 demandes), le Kosovo (- 44,2 %) qui, avec 1 822 demandes, passe de la première place dans la demande d'asile en 2010 (3 267 demandes) à la huitième place et la Guinée (- 6,7 %).

Les trois premiers pays de provenance (Bangladesh, république démocratique du Congo et Arménie) représentent à eux seuls près du quart des premières demandes. La part des trois premiers pays de provenance des demandeurs d'asile oscille d'ailleurs entre 23 % et 30 % depuis les dix dernières années. Cela démontre que l'évolution de la demande d'asile repose principalement sur les variations des principaux flux. Depuis dix ans, une quinzaine de pays seulement se partagent les rangs du « top 10 ».

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

Continent	2011	%	2010	%	Évolution 2011/2010
EUROPE	11 452	28,3 %	11 442	31,0 %	0,1 %
dont Kosovo	1 822	4,5 %	3 267	8,8 %	- 44,2 %
Russie	2 206	5,5 %	2 425	6,6 %	- 9,0 %
Arménie	2 651	6,6 %	1 278	3,5 %	107,4 %
Turquie	1 488	3,7 %	1 240	3,4 %	20,0 %
ASIE	11 261	27,8 %	10 310	27,9 %	9,2 %
dont Bangladesh	3 462	8,6 %	3 061	8,3 %	13,1 %
Sri Lanka	2 544	6,3 %	2 265	6,1 %	12,3 %
Chine	1 991	4,9 %	1 805	4,9 %	10,3 %
AFRIQUE	15 276	37,8 %	13 028	35,3 %	17,3 %
dont rép. dém. Congo	2 827	7,0 %	2 616	7,1 %	8,1 %
Guinée	1 598	3,9 %	1 712	4,6 %	- 6,7 %
Algérie	1 020	2,5 %	1 024	2,8 %	- 0,4 %
Mauritanie	994	2,5 %	862	2,3 %	15,3 %
AMÉRIQUES	2 318	5,7 %	1 969	5,3 %	17,7 %
dont Haïti	1 831	4,5 %	1 500	4,1 %	22,1 %
Apatrides	157	0,4 %	182	0,5 %	- 13,7 %
TOTAL	40 464	100,0 %	36 931	100,0 %	9,6 %

Source : OFPRA

La composition sociodémographique de la demande d'asile en 2011 reste à peu près identique à celle observée l'année précédente. La part des femmes, après avoir augmenté au début des années 2000, diminue de nouveau pour la deuxième année consécutive, passant de 34,7 % en 2010 à 34,1 % en 2011. Les nationalités pour lesquelles la part des femmes est nettement majoritaire sont la malienne, l'arménienne, la russe, la dominicaine, la péruvienne et la chinoise.

S'agissant de la situation familiale des demandeurs d'asile, on observe une différence sensible entre les hommes et les femmes. Les hommes sont majoritairement célibataires (55 %) alors que les femmes sont principalement mariées (40,1 %). De plus, elles sont surreprésentées parmi les divorcés, les séparés et les veufs.

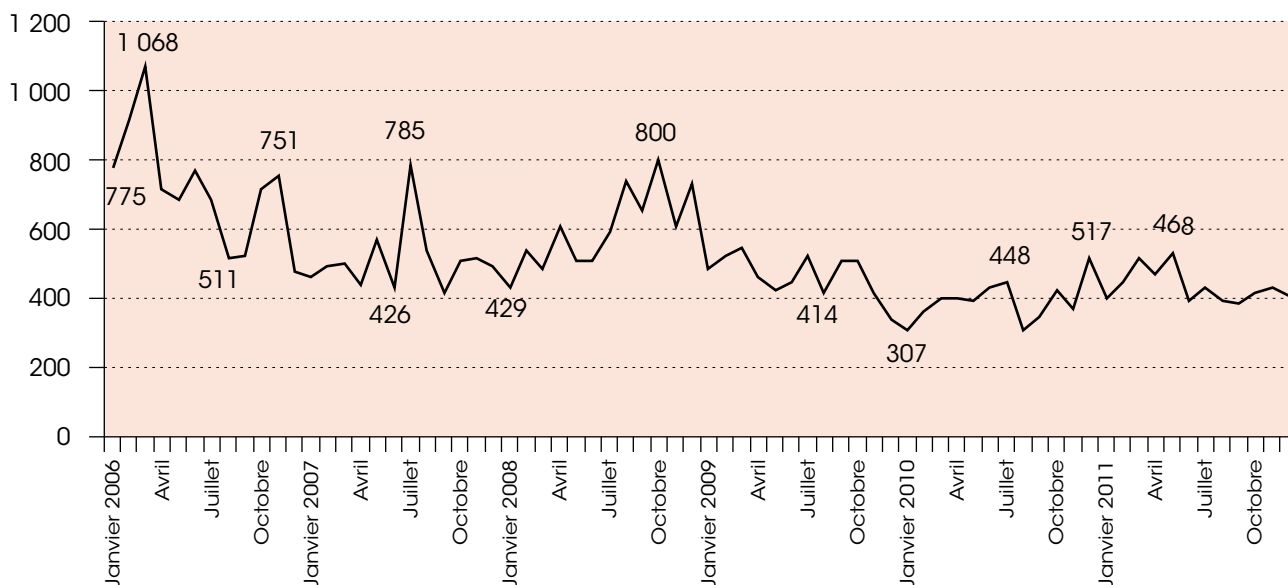
Le profil type du demandeur d'asile en 2011 est un homme, célibataire, âgé de trente-deux ans et en provenance du continent africain.

1.2 - La mise en œuvre de certaines procédures

Les réexamens

En 2011, 5 190 demandes de réexamen ont été enregistrées contre 4 688 en 2010 (soit + 10,7 %). Parmi elles, 4 387 ont été instruites dans le cadre d'une procédure prioritaire (soit 84,5 %), un chiffre en augmentation de 17,6 % par rapport à 2010.

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



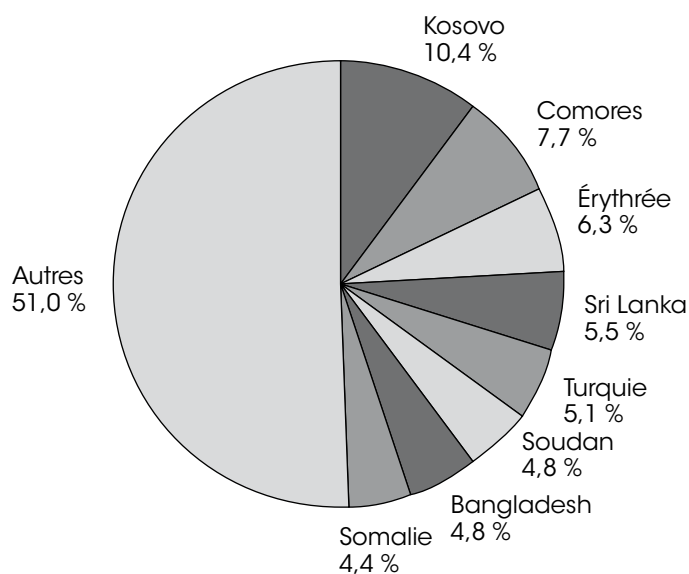
2011 : données arrêtées au 2 février 2012

En 2011, les principales nationalités concernées par les demandes de réexamen sont par ordre décroissant : les Sri Lankais (651), les Bangladais (566), les Arméniens (560), les Turcs (468), et les Russes (427).

Les procédures prioritaires

Le nombre de dossiers traités en procédure prioritaire est de 11 899, en hausse de 19,3 % par rapport à 2010 (9 973). Désormais, plus de 60 % des procédures prioritaires se rapportent à une première demande (7 512 premières demandes et 4 387 réexamens).

Graphique n° II-3 : Total procédures prioritaires (PP* et PPR) 2011 selon les principales nationalités**



(*) PP : premières demandes en procédure prioritaire.
 (**) PPR : réexamens en procédure prioritaire.

Source : OFPRA

En revanche, la part des procédures prioritaires en rétention administrative est en recul et ne représente plus que 8 % (contre 11 % en 2010).

En 2011, les demandes en procédure prioritaire constituent 26 % de la demande globale (contre 24 % en 2010).

L'importance de la part des intéressés en provenance du Kosovo dans les procédures prioritaires s'explique par le fait que cet État est inscrit sur la liste des pays d'origine sûrs depuis le 18 mars 2011, ce pays générant par ailleurs un flux important de demandes (3 246 demandes dont 1 822 premières demandes, 347 réexamens et 1 077 mineurs accompagnants). Le nombre croissant de procédures prioritaires pour les ressortissants érythréens, soudanais et somaliens s'explique par la mise en œuvre de l'article 96 de la loi du 16 juin 2011 (art. L. 741-4 4° du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) qui s'applique aux demandeurs d'asile dissimulant des informations relatives à leur identité ou à leur nationalité et entrée en France.

Le délai médian¹ de traitement des premières demandes en procédure prioritaire s'allonge en 2011 (27 jours, contre 20 jours en 2010 et 22 jours en 2009). Il est de quatre jours pour les demandeurs placés en centre de rétention administrative. Pour les demandes de réexamen en procédure prioritaire et en rétention, ces délais sont respectivement de six et deux jours. La multiplication des demandes relevant de la procédure prioritaire complexifie la gestion prévisionnelle du travail et contribue ainsi à l'allongement des délais.

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

Au terme d'une consultation des partenaires institutionnels de l'établissement, une première liste de pays d'origine sûrs a été adoptée, le 30 juin 2005, par le conseil d'administration de l'Office. Cette liste a fait l'objet de modifications régulières depuis lors.

Au 1^{er} janvier 2011, la liste des pays d'origine sûrs comprenait quatorze États. Au cours de l'année, elle a été modifiée à deux reprises. Par délibération du 11 mars 2011, le conseil d'administration de l'OFPPA a décidé l'inscription de deux nouveaux pays : l'Albanie et le Kosovo et, par délibération du 2 décembre 2011, l'inscription de quatre nouveaux pays : l'Arménie, le Bangladesh, la Moldavie et le Monténégro.

Liste des pays d'origine sûrs établie le 30 juin 2005, actualisée le 3 mai 2006, tenant compte de l'arrêt du Conseil d'État du 13 février 2008, de la décision du conseil d'administration de l'OFPPA du 13 novembre 2009 ainsi que de l'arrêt du Conseil d'État du 23 juillet 2010, de la décision du conseil d'administration de l'OFPPA du 11 mars 2011 et de la décision du conseil d'administration de l'OFPPA du 2 décembre 2011 : 20 pays la composent au 31 décembre 2011 :	Albanie, Arménie, Bangladesh, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, Kosovo, Mali (en ce qui concerne les hommes), île Maurice, Macédoine, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie, Ukraine et Tanzanie
--	---

En 2011, on observe une baisse de 15 % de la demande d'asile en provenance des POS (3 148 demandes, réexamens inclus) par rapport à 2010 (3 701 demandes, réexamens inclus). Depuis l'instauration d'une liste de pays d'origine sûrs, la part de ces demandes au sein de la demande globale varie entre 5 et 10 %. En 2011, elles représentent 6,9 % (8,9 % en 2010).

Le taux de placement en procédure prioritaire des demandes en provenance des POS est de 84 % en 2011 (contre 86,9 % en 2010).

Le taux de convocation appliqué aux ressortissants des POS reste relativement stable. Ainsi, plus de 80 % de ces demandeurs ont été convoqués pour un entretien (contre 89,5 % en 2010).

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

Le taux d'admission en première instance a quant à lui encore diminué en 2011, passant de 11,5 % en 2010 à 7 %.

L'asile à la frontière

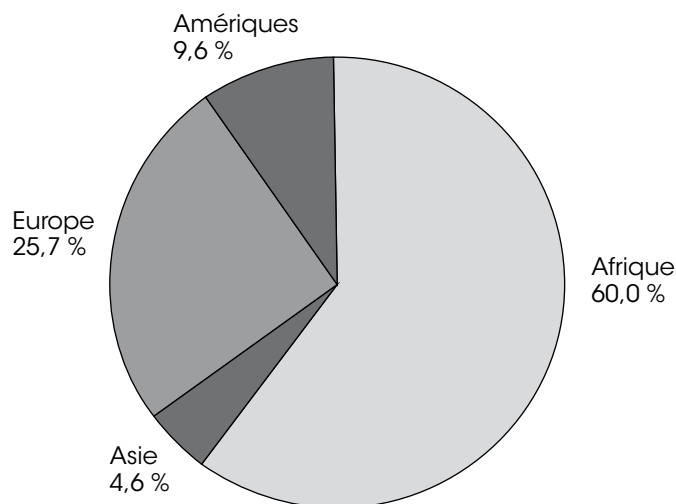
L'entrée en France au titre de l'asile est autorisée par le ministre chargé de l'Immigration après avis de l'Office qui se prononce sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande.

Responsable du traitement de la demande d'asile à la frontière depuis le décret du 21 juillet 2004, la division de l'asile à la frontière de l'Office a délivré 1 857 avis en 2011, chiffre en diminution depuis trois ans (2 798 avis en 2009, 2 184 en 2010).

Si la grande majorité des demandes d'asile à la frontière est encore formulée à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (88 %), la part des demandes déposées à Orly continue régulièrement à augmenter (9,8 % en 2011, 8,4 % en 2010 contre 5,5 % en 2009 et 4,4 % en 2008) ; celle des zones d'attente de province (Marseille, Cherbourg, Toulouse, Bâle-Mulhouse, Lyon, Bordeaux, Nice et Nantes) demeurant très minoritaire (1,8 %).

La différence entre le nombre de personnes ayant sollicité l'entrée sur le territoire (2 430) et le nombre d'avis rendus par l'Office (1 857) s'explique par le fait que tous les demandeurs d'asile ne font pas systématiquement l'objet d'un entretien avec un officier de protection de l'OFPPA. En effet, lorsque la demande d'admission à la frontière est déposée le troisième ou le quatrième jour après l'arrivée en zone d'attente, le demandeur d'asile est bien souvent admis à pénétrer sur le territoire par le juge des libertés et de la détention avant que son audition ait pu être réalisée.

Graphique n° II-4 : Demandeurs d'asile à la frontière en 2011 selon le continent de provenance



Source : OFPPA

En 2011, les personnes ayant demandé à être admises sur le territoire français au titre de l'asile ont majoritairement été des ressortissants africains (60 %) ; viennent ensuite les Européens (25,7 % contre 4,8 % en 2010) et les Américains (9,6 % contre 12,5 % en 2010) ; les Asiatiques sont cette année minoritaires (4,6 % contre 36,1 % en 2010). La part des demandes en provenance d'Afrique est en croissance et reste prépondérante, comparée à 2010 ; la part des demandes d'Europe a progressé de près de 21 points, celle de l'Amérique a diminué de près de 3 points et celle de l'Asie de près de 35 points. En termes de nationalités représentées à la frontière, les Tunisiens ont été les plus nombreux (204 demandes), suivis des Arméniens (120), des Congolais de la RDC (104), des Sri Lankais (102) et des Philippins (95).

En 2011, le taux d'avis positifs connaît une baisse importante, passant à 10,1 % contre 25,8 % en 2010. Les nationalités pour lesquelles les avis positifs sont le plus nombreux sont : les Somaliens, les Tchadiens, les Algériens et les Érythréens pour l'Afrique ; les Afghans, les Irakiens, les Iraniens, les Sri Lankais et les Pakistanais pour l'Asie, et les ressortissants de la fédération de Russie pour l'Europe. Le taux d'avis positifs relatif aux mineurs isolés s'élève, pour sa part, à 20,5 % contre 46,5 % en 2010.

Conformément à ses obligations, la division de l'asile à la frontière a respecté ses délais de traitement en 2011 : 80 % des avis ont été rendus dans un délai de 48 heures et 94 % dans les 96 heures suivant le placement en zone d'attente.

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

Inscrite dans une tendance à la hausse depuis 2007, la demande d'asile outre-mer a de nouveau augmenté en 2011 avec 2 891 premières demandes, soit une augmentation de 14 % par rapport à l'année 2010 (2 541 demandes). En 2011, la demande d'asile outre-mer est concentrée en Guyane (49 %) et à Mayotte (41 %). La Guadeloupe ne recueille que 6 % des demandes déposées outre-mer et la Martinique 3,5 %.

Départements français d'Amérique : L'année 2011 a été marquée par une véritable stabilisation des premières demandes alors que les demandes de réexamen ont augmenté de 23 %, contrairement à l'année précédente (- 36 %). Pour les trois départements, la demande globale s'élève à 1 960 dossiers. La grande majorité de ces demandes (79 %) a été déposée dans le seul département de la Guyane. C'est aussi le seul département où l'on observe un rythme de progression positif (+ 30 %). Les premières demandes augmentent en Guyane (+ 26 %) alors qu'elles baissent en Guadeloupe (- 7 %) et Martinique (- 74 %). Le taux de placement en procédure prioritaire (23 %) tous types de demandes confondus pour les trois départements est relativement stable par rapport à celui de l'année 2010 (21 %) et équivaut quasiment à celui de métropole (26,1 %).

Les Haïtiens constituent l'écrasante majorité des demandeurs en Martinique (96 %) et en Guadeloupe (87 %). Ils demeurent la première nationalité des demandeurs d'asile en Guyane (63,6 %), où ils partagent la demande principalement avec les Dominicains (8,3 %), les Guyaniens (7,5 %) ainsi que les Péruviens et les Bissau-Guinéens (6 % chacun).

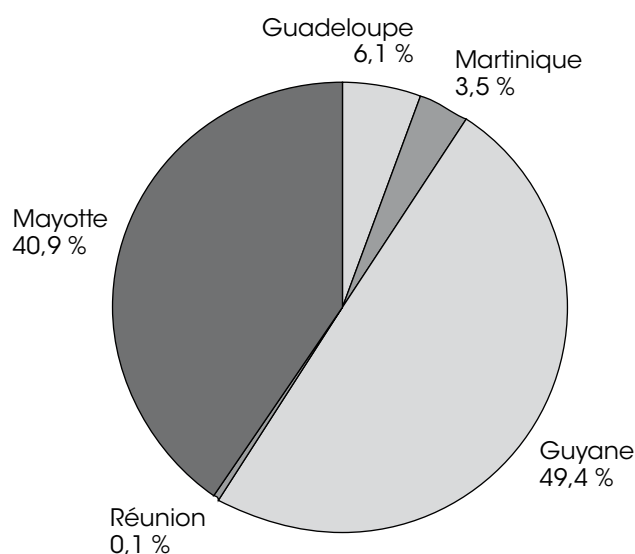
Parallèlement à la hausse des flux, l'activité de l'antenne de l'Office à Basse-Terre s'est accrue de 7 % entre 2010 et 2011, avec 1 869 décisions prises. Le taux d'admission, toujours très faible (2,5 %), est légèrement inférieur à celui de 2010 (3,9 %). Le nombre de dossiers en instance au 31 décembre 2011 s'élève à 870, ce qui représente 4 % des stocks globaux de l'OFPPRA.

Départements français de l'océan Indien : Pour la deuxième année consécutive, la demande d'asile est en augmentation de 40 %, atteignant 1 194 demandes en 2011. La quasi-totalité de ces demandes a été déposée dans l'île de Mayotte (1 191). Sur cette île, une augmentation de 43 % des premières demandes est observée, alors que parallèlement les demandes de réexamen diminuent de 50 %. Le taux de placement en procédure prioritaire est de 77 % en 2011 (43 % en 2010).

La grande majorité des demandeurs (88,7 %) provient des Comores, et plus précisément de l'île d'Anjouan. Les autres pays de provenance sont par ordre décroissant : la république démocratique du Congo (3,8 %), Madagascar, le Rwanda (2,8 %) et le Burundi (0,6 %).

Au cours de l'année, 1 170 décisions ont été prises pour cette région. Toutefois, la part prépondérante des décisions rendues sur des dossiers comoriens a contribué à faire baisser le taux d'admission de 19 % en 2010 à 8 % en 2011. L'activité sur cette demande ayant été équilibrée, le nombre de dossiers en instance au 31 décembre 2011 est à peu près identique à celui observé à la fin de l'année 2010 soit 242 dossiers.

Graphique n° II-5 : Premières demandes d'asile en 2011 dans les DOM-COM



Source : OFPRA

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

Stocks et délais

Au 31 décembre 2011, l'OFPRA comptabilisait 22 474 dossiers en instance (hors apatrides), soit un accroissement de près de 4 000 dossiers par rapport à l'année précédente. Le stock est composé uniquement de premières demandes, le nombre de réexamens en instance (153) est relativement stable en comparaison de l'année précédente (136). Le renforcement des moyens de l'Office en 2011 (30 officiers de protection supplémentaires) a permis de prendre 4 600 décisions supplémentaires par rapport à l'année précédente. Ce surcroît d'activité n'a pu toutefois suffire à faire face au rattrapage du retard de l'année précédente et à la poursuite de la hausse de la demande d'asile.

Le stock incompressible de l'Office, correspondant à 2,5 mois d'activité, s'élève pour l'année 2011 à 8 400 dossiers. Le stock réel est légèrement supérieur à 14 000 dossiers, ce qui correspond à une capacité de traitement de trois mois.

Consécutivement à l'accroissement du nombre de dossiers en instance, l'âge médian du stock qui était de 113 jours à la fin de l'année 2010 atteint 130 jours actuellement. Comme l'année précédente, la conséquence directe de cette évolution est l'allongement du délai moyen de traitement de la demande.

Après une baisse régulière entre 2005 et 2008, le délai moyen de traitement de la demande d'asile toutes décisions confondues s'est allongé, passant de 118 jours en 2009 à 145 jours calendaires en 2010 et 174 jours en 2011. Le délai de traitement correspond au nombre de jours écoulés entre la date de dépôt de la demande d'asile à l'OFPRA et la date de décision. Ainsi, de façon mécanique, plus les dossiers traités sont anciens plus le délai s'allonge. Ce n'est donc que dans la seule hypothèse d'une réduction notable du nombre de dossiers en instance que cet indicateur pourrait être amené à s'améliorer.

Les dossiers incomplets et tardifs

L'activité relative aux refus d'enregistrement a connu un léger repli en 2011. Sur l'ensemble de l'année, un total de 754 demandes d'asile n'a pu être enregistré soit 1,6 % de la demande globale (937 en 2010). Une partie de ces dossiers (297) a fait l'objet d'un refus d'enregistrement, le reste concernant les dossiers

de personnes n'ayant jamais donné suite à leur demande. Parmi les demandeurs ayant fait l'objet d'un refus d'enregistrement, 40 % ont pu faire parvenir à l'Office ultérieurement un dossier complet.

Les attributions d'une protection

L'Office a admis sous sa protection 4 630 demandeurs en 2011, soit un taux d'accord moyen en première instance de 11 % contre 13,5 % en 2010. Ce taux moyen de reconnaissance oscille entre 12 % pour les premières demandes et 3,5 % pour les réexamens. Le taux global d'admission (OFPRA-CNDA) passe de 27,5 % en 2010 à 25,3 % en 2011. Au total, 10 702 demandeurs d'asile ont été placés sous la protection de l'OFPRA en 2011 (8 238 réfugiés et 2 464 protégés subsidiaires) contre 10 340 en 2010 (8 305 réfugiés et 2 035 protégés subsidiaires).

Les personnes placées sous la protection de l'OFPRA

Le nombre de personnes placées sous protection est estimé, au 31 décembre 2011, à 168 887 dont 157 341 bénéficiant du statut de réfugié, 10 376 de la protection subsidiaire et 1 170 du statut d'apatride.

Sans grand changement par rapport à 2010, les continents les plus représentés sont, dans l'ordre décroissant, l'Asie (plus de 38 %), l'Europe (29 % environ), l'Afrique (29 %) et le continent américain (un peu moins de 3 %). Parmi les nationalités dominantes, on notera le Sri Lanka (22 719), le Cambodge (12 818), la république démocratique du Congo ex-Zaïre (11 931), la Turquie (10 885) et la fédération de Russie (10 551).

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

Continent d'origine	2011	%	2010	%	Évolution 2011/2010
Asie	64 878	38,4%	63 002	39,2%	- 2,9 %
Europe	49 157	29,1%	46 594	29,0%	- 5,2 %
Afrique	48 976	29,0%	45 277	28,2%	- 7,6 %
Amériques	4 696	2,8%	4 514	2,8%	- 3,9 %
Indéterminé	1 180	0,7%	1 131	0,7%	- 4,2 %
Total	168 887	100%	160 518	100%	- 5,0 %

Source : OFPRA

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

Au 31 décembre 2011, la Cour nationale du droit d'asile comptabilisait 26 613 affaires en stock, soit une réduction de plus de 3 000 dossiers par rapport à l'année 2010 (29 776 affaires).

Cette baisse du stock est la conséquence non d'une baisse des entrées (+ 16,5 % en 2011), mais bien d'une augmentation de la capacité d'instruction et de jugement de la juridiction du fait de la mise en œuvre du plan d'action pour la CNDA décidé par les pouvoirs publics en 2010 et fortement accentué en 2011. Ce plan s'est traduit par la création de cinquante emplois en 2011, dont quarante de rapporteurs, ce qui a permis d'augmenter le nombre des affaires traitées sans que le temps consacré à l'examen individuel des recours en ait été dégradé. Ces moyens nouveaux se sont accompagnés d'une profonde réorganisation interne de la juridiction et de la poursuite d'une politique de dématérialisation.

Ainsi, en 2011, la cour a pu traiter 34 595 dossiers, soit une augmentation de 44,6 % par rapport à 2010 (23 934 affaires traitées) : 78 % des décisions ont été prises en formation collégiale. Le taux moyen d'annulation des décisions de l'OFPRA s'établit à 17,7 % (contre 22,1 % en 2010). La très grande majorité des protections accordées par la Cour l'est au titre de la convention de Genève (14,2 % sur les 17,7 % des annulations).

Enfin, le délai moyen de traitement constaté (moyenne des délais de traitement des dossiers traités dans l'année), qui avoisinait 13 mois en 2010, a été réduit à 11 mois et 9 jours en 2011, soit près de deux mois de moins en l'espace de une année.

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

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

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

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

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

Le traitement des dossiers dans le cadre de la procédure Dublin (prise en charge ou reprise en charge) est enfermé dans des délais stricts. Les moyens de communication utilisés entre la France et les États membres étaient essentiellement la télécopie et le courrier postal, notamment en ce qui concerne les échanges entre les préfetures et les États membres.

Afin de faciliter les demandes de prise ou reprise en charge, la France a procédé au déploiement du réseau DubliNet, messagerie électronique sécurisée, permettant de transmettre les « requêtes Dublin » aux États membres, après signature électronique et cryptage des documents par le service de l'asile. Toutes les préfetures compétentes pour le premier accueil des demandeurs d'asile utilisent aujourd'hui cette messagerie.

Ce dispositif permet d'accélérer le traitement des demandes et d'améliorer la qualité des requêtes rédigées et adressées par les préfetures aux États membres.

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

Tableau n° II-5 : Flux des transferts en application du règlement Dublin entre la France et les États membres - année 2011

États membres	2011	
	Transferts entrants	Transferts sortants
Allemagne	257	59
Autriche	10	26
Belgique	215	59
Bulgarie	0	0
Chypre	0	0
Danemark	16	3
Espagne	2	22
Estonie	0	1
Finlande	7	0
Royaume-Uni	143	34
Grèce	0	2
Hongrie	1	8
Irlande	3	2
Islande	0	0
Italie	1	93
Lettonie	0	3
Lituanie	0	0
Luxembourg	24	3
Malte	0	1
Norvège	33	14
Pays-Bas	118	11
Pologne	7	73
Portugal	2	5
République tchèque	3	2
Roumanie	0	2
Slovaquie	0	3
Slovénie	2	4
Suède	45	16
Suisse	152	41
Total	1 041	487

3 – LA SUSPENSION DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT PAR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Les demandes de suspension sont essentiellement fondées sur l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« *Nul ne peut être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants* »), qu'il s'agisse de l'éloignement d'étrangers en situation irrégulière, de demandeurs d'asile définitivement déboutés de leur demande d'asile, ou d'étrangers qui déposent une demande d'asile en rétention ou en zone d'attente.

Depuis l'arrêt rendu par la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, *Mamatkulov et Askarov c./ Turquie* le 4 février 2005, ces demandes ont un caractère juridiquement obligatoire. Les autorités françaises s'y sont systématiquement conformées.

En 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a demandé à la France la suspension de l'éloignement de 116 étrangers, ce qui représente 40 % des mesures acceptées par la Cour pendant que les refus d'accorder le bénéfice d'une mesure provisoire représentent 6 %. La part des demandes formulées à l'encontre de la France représente 11 % des demandes faites à la Cour.

Le recours à cette procédure, qui contribue à faire échec à l'éloignement de l'étranger, a été multiplié par 23 entre 2006 et 2011, mais a surtout doublé entre 2009 et 2010.

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

L'admission au séjour des demandeurs d'asile est régionalisée depuis le 1^{er} mai 2010 dans toutes les régions de métropole à l'exception de l'Île-de-France, de l'Alsace et de la Corse.

Cette réforme favorise une plus grande spécialisation des agents des services des étrangers des préfectures dans l'application du règlement de Dublin II. Elle permet aussi une économie dans le déploiement des bornes EURODAC.

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

Les préfets des départements demeurent cependant compétents :

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

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

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

4.1 - Le premier accueil des demandeurs d'asile

Depuis 2010, le dispositif de premier accueil des demandeurs d'asile est coordonné et financé par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Ce dispositif est aujourd'hui composé d'un réseau de trente-quatre plates-formes d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

L'implantation des plates-formes est articulée avec la cartographie de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, étendue depuis le 1^{er} mai 2010 à toutes les régions de métropole, à l'exception de l'Île-de-France, de l'Alsace et de la Corse.

Les plates-formes sont gérées soit par la direction territoriale de l'OFII, soit par des structures associatives subventionnées à cet effet par l'Office, soit conjointement par l'OFII et une association. Parmi les trente-quatre plates-formes, vingt-trois sont associatives (FTDA, Coallia, Forum réfugiés, Croix-Rouge française, etc.).

Les plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile exercent leurs missions dès l'arrivée des demandeurs d'asile mais aussi pendant toute la durée de la procédure. Non seulement elles assurent le premier accueil et l'orientation, mais elles garantissent l'accompagnement administratif et social du demandeur d'asile tout au long de la procédure lorsqu'il n'est pas hébergé en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Une démarche de rationalisation du réseau, initialement très hétérogène, a été engagée par l'État depuis 2008. Dans ce contexte, un référentiel des prestations des plates-formes, validé par le ministère chargé de l'asile, a été diffusé en décembre 2011 aux gestionnaires de plate-forme : dès 2012, ces prestations, conformes aux dispositions de la directive européenne du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile, sont mises en œuvre dans le réseau financé par l'État.

Le référentiel prévoit un ensemble de onze prestations : accueillir et informer les demandeurs d'asile sur les démarches à entreprendre, domicilier les demandeurs d'asile, aider à la constitution d'une demande d'admission au séjour, orienter vers le dispositif d'hébergement d'urgence, accompagner et suivre la demande de prise en charge par le dispositif national d'accueil, aider à la constitution du dossier de demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches administratives, accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches sociales, préparer la sortie du dispositif de premier accueil, orienter les mineurs isolés.

La réforme du premier accueil des demandeurs d'asile a pour principal objectif de garantir des prestations équivalentes à tous les demandeurs d'asile, quel que soit le lieu de la demande sur le territoire.

En 2011, le budget des plates-formes d'accueil a représenté 11,2 M€, dont 5,9 M€ ont été financés par l'OFII et 3,6 M€ par les crédits du Fonds européen pour les réfugiés (FER), le reste provenant des collectivités territoriales.

4.2 - Le dispositif national d'accueil

Le dispositif public de prise en charge des demandeurs d'asile bénéficie aux personnes qui ont déposé une demande d'asile auprès de l'OFPR pendant tout le temps qu'ils sont autorisés à séjourner ou à se maintenir sur le territoire en vue du traitement de leur demande d'asile. Pendant cette période, les demandeurs d'asile ont accès au travail dans des conditions restrictives et doivent donc bénéficier de prestations spécifiques.

Le dispositif français de prise en charge des demandeurs d'asile, mis en place en application de la directive 2003/9/CE, repose à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et à titre subsidiaire sur le versement d'une allocation financière, l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Les mesures d'accueil s'articulent comme suit :

- une offre de prise en charge en CADA est présentée à l'ensemble des demandeurs d'asile admis au séjour. Cette offre a pour objectif, d'une part, d'identifier les demandeurs d'asile qui ont besoin de l'aide sociale de l'État et, d'autre part, d'inciter les demandeurs d'asile à solliciter un hébergement accompagné (sur les plans social, administratif et médical) en CADA. En effet, les intéressés sont informés qu'en refusant cette offre ils renoncent non seulement à une place en CADA, mais également à un éventuel droit à l'ATA (art. L. 5423-9 du code du travail). En revanche, s'ils acceptent cette offre, ils peuvent alors bénéficier de l'ATA en attendant qu'une place correspondant à leur situation se libère et leur soit proposée. Tout demandeur d'asile qui ne peut pas bénéficier d'une place en CADA perçoit donc l'ATA et peut être hébergé dans le dispositif d'accueil d'urgence (structure collective, appartement ou hôtel), complémentaire au parc de places en CADA;
- les demandeurs d'asile qui ne sont pas admis au séjour en application de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et dont la demande d'asile est examinée selon la procédure prioritaire prévue à l'article L. 723-1 du même code bénéficient d'une prise en charge dans un dispositif d'accueil d'urgence (structure collective, appartement ou hôtel), complémentaire au parc de places en CADA. Ils bénéficient également de l'ATA;
- enfin, les demandeurs d'asile dont l'examen de la demande relève d'un autre État membre en application des dispositions du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 bénéficient d'une prise en charge dans un dispositif d'accueil d'urgence (structure collective, appartement ou hôtel).

Enfin, outre ce dispositif spécialisé réservé aux demandeurs d'asile, il existe un dispositif d'hébergement généraliste, appelé « dispositif de veille sociale ». Également financé par l'aide sociale de l'État, ce dispositif accueille, d'une façon générale, toute personne en situation de détresse économique (art. L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles).

Le dispositif national d'accueil comporte, en 2011, plus de 21 600 places (270 CADA, un centre spécialement adapté aux mineurs isolés demandeurs d'asile et 2 centres de transit) alors qu'il ne comptait que 10 300 places en 2003. Ces CADA répondent parfaitement aux besoins des demandeurs d'asile puisqu'ils leur offrent un accompagnement sur le plan tant social qu'administratif pendant toute la durée de leur procédure d'asile. Financés sur le budget de l'État, ils sont gérés par des associations ou par la société d'économie mixte ADOMA.

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile a fait l'objet, depuis 2006, d'une réforme d'ampleur. En outre, les documents de référence (règlement intérieur, convention type, barème de l'allocation mensuelle de subsistance et de la participation financière des personnes hébergées à leurs frais) ont été totalement rénovés pour fournir aux CADA les outils d'une gestion plus rigoureuse de leurs activités.

Ces capacités d'hébergement importantes sont complétées par une prestation financière, l'ATA, versée aux demandeurs d'asile dans l'attente de leur entrée en CADA ou, si nécessaire, pendant toute la durée où ils sont autorisés à séjourner ou se maintenir sur le territoire en vue du traitement de leur demande d'asile. Depuis un arrêt du Conseil d'État du 16 juin 2008, les ressortissants de pays considérés comme sûrs et des pays pour lesquels l'article 1C5 de la convention de Genève a été mis en œuvre peuvent percevoir l'ATA, alors qu'ils étaient exclus jusqu'alors du bénéfice de la prestation. En outre, depuis un second arrêt du Conseil d'État du 7 avril 2011, tous les demandeurs d'asile en procédure prioritaire peuvent percevoir l'ATA jusqu'à la décision de l'OFPRA.

Par ailleurs, les demandeurs d'asile en attente d'une admission en CADA ou qui ne peuvent en bénéficier peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence. En 2011, 20 000 places d'hébergement d'urgence en moyenne ont été financées sur le BOP 303 « immigration et asile ». Ce dispositif d'accueil d'urgence géré par les autorités déconcentrées de l'État est complété par un dispositif à gestion nationale qui comptait 1 756 places en 2011, appelé accueil temporaire-service de l'asile (AT-SA) et géré par la société ADOMA, en vue de désengorger les régions les plus soumises aux pressions des flux.

Les demandeurs d'asile qui n'ont pas accès aux CADA sont accompagnés, sur le plan social et administratif, par des plates-formes d'accueil et d'accompagnement qui les informent, les orientent et les assistent dans l'accès aux droits (voir 1. ci-dessus).

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

4.2.1 - Le renforcement des capacités d'accueil

Le nombre de places de CADA a évolué en 2010 avec la création de 1 000 places supplémentaires au 1^{er} juillet 2010. Le dispositif national d'accueil compte donc, au 31 décembre 2011, 21 410 places de CADA financées à hauteur de 199 M€ (une réduction de 8 % a été apportée à cette ligne budgétaire sur le triennal 2011-2013), ainsi que deux centres de transit (246 places) et un centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) (33 places) (voir tableau *infra*).

Tableau n° II-6

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CADA (*)						
Capacité	19 410	20 410	20 410	20 410	21 410	21 410
Nombre de centres	268	271	271	271	272	270
Centres de transit et premier accueil						
Capacité	246	246	246	246	246	246
Nombre de centres	2	2	2	2	2	2
CAOMIDA (**)	33	33	33	33	33	33
Total capacité	19 689	20 689	20 689	20 689	21 689	21 689

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

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

Source : service de l'asile, SGII, ministère de l'Intérieur

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

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2011
Alsace	573	1 159	15	1 174
Bas-Rhin	320	605	15	620
Haut-Rhin	253	554		554
Aquitaine	554	696	38	734
Dordogne	70	89	10	99

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2011
Gironde	239	317	10	327
Landes	60	60	8	68
Lot-et-Garonne	55	70	10	80
Pyrénées-Atlantiques	130	160		160
Auvergne	272	372	165	537
Allier	60	70	105	155
Cantal	40	50	60	50
Haute-Loire	122	122		122
Puy-de-Dôme	50	130		210
Basse-Normandie	394	501	10	511
Calvados	232	337	10	347
Manche	90	92		92
Orne	72	72		72
Bourgogne	826	921	0	921
Côte-d'Or	337	357		357
Nièvre	195	195		195
Saône-et-Loire	170	245		245
Yonne	124	124		124
Bretagne	529	863	65	928
Côtes-d'Armor	58	130		130
Finistère	107	186	35	221
Ille-et-Vilaine	216	339	30	369
Morbihan	148	208		208
Centre	758	1 251	30	1 281
Cher	138	170		170
Eure-et-Loir	95	110	10	120
Indre	50	79		79
Indre-et-Loire	140	239		239
Loir-et-Cher	60	180	20	200
Loiret	275	473		473
Champagne-Ardenne	442	689	10	699
Ardennes	60	190		190
Aube	205	205		205
Marne	72	164		164
Haute-Marne	105	130	10	140
Corse		0	0	0

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2011
Haute-Corse				
Franche-Comté	360	540	0	540
Doubs	170	250		250
Jura	120	120		120
Haute-Saône	70	70		70
Territoire de Belfort		100		100
Haute-Normandie	430	940	0	940
Eure	110	220		220
Seine-Maritime	320	720		720
Île-de-France	1 976	3 304	227	3 531
Paris	270	410	20	430
Seine-et-Marne	440	465		465
Yvelines	229	409	20	429
Essonne	209	451		451
Hauts-de-Seine	110	269	30	299
Seine-Saint-Denis	206	414	94	508
Val-de-Marne	225	356	48	404
Val-d'Oise	287	530	15	545
Languedoc-Roussillon	376	551	10	561
Aude	86	86		86
Gard	100	145		145
Hérault	110	195	10	205
Lozère	30	40		40
Pyrénées-Orientales	50	85		85
Limousin	189	199	30	229
Corrèze	10	20	30	50
Creuse	20	20		20
Haute-Vienne	159	159		159
Lorraine	510	930	83	1 013
Meurthe-et-Moselle	140	400	33	433
Meuse	120	120		120
Moselle	220	340	50	390
Vosges	30	70		70
Midi-Pyrénées	651	810	16	826
Ariège	65	73		73
Aveyron	42	42	16	58

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2011
Haute-Garonne	205	270		270
Gers	40	50		50
Lot	26	41		41
Hautes-Pyrénées	128	128		128
Tarn	60	75		75
Tarn-et-Garonne	85	131		131
Nord-Pas-de-Calais	239	452	85	537
Nord	205	390	25	415
Pas-de-Calais	34	62	60	122
Pays de la Loire	735	1 123	50	1 173
Loire-Atlantique	255	342	30	372
Maine-et-Loire	220	260		260
Mayenne	70	90	10	100
Sarthe	150	310		310
Vendée	40	121	10	131
Picardie	426	901	18	919
Aisne	50	97		97
Oise	197	501	18	519
Somme	179	303		303
Poitou-Charentes	261	440	0	440
Charente	56	80		80
Charente-Maritime	80	125		125
Deux-Sèvres	60	100		100
Vienne	65	35		135
PACA	726	1 364	20	1 384
Alpes-de-Haute-Provence	50	100		100
Hautes-Alpes		50		50
Alpes-Maritimes	220	346	80	346
Bouches-du-Rhône	366	758	20	778
Var	50	60		60
Vaucluse	40	50		50
Rhône-Alpes	1 243	2 404	128	2 532
Ain	195	237		237
Ardèche	40	65		65
Drôme	60	205		205
Isère	141	529		529

Région ou département	Capacité en CADA au 31/12/03	Total de places fin 2009	Nouvelles places en 2010	Total de places fin 2011
Loire	190	300	40	340
Rhône	440	740		740
Savoie	60	116		116
Haute-Savoie	117	212	88	300
Antilles-Guyane		0	0	0
Guadeloupe				
Martinique				
Guyane				
Réunion				0
TOTAL	12 470	20 410	1 000	21 410

4.2.2 - 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 et a permis d'obtenir des progrès notables.

Ces efforts ont conduit à la réduction sensible depuis 2006 du taux de présence indue des déboutés et des réfugiés en CADA (se maintenant dans les centres au-delà du délai réglementaire) qui est passé de 25 % au 31 décembre 2006 à 7 % au 31 décembre 2011.

Le taux d'occupation des places se maintient également à un niveau élevé, égal à 98 % au 31 décembre 2011, soit un niveau optimal compte tenu du taux de vacance « frictionnelle », incompressible sur un parc de cette importance, et des difficultés issues de la possible inadéquation entre les places disponibles et la composition des familles des personnes hébergées.

Il faut noter toutefois que la durée moyenne de prise en charge demeure nettement supérieure à un an (587 jours en 2011). Le nombre d'admissions a augmenté de 3,4 % en 2010 et de 0,5 % en 2011. En tout état de cause, le flux des entrées en CADA a été constamment supérieur au seuil de 1 000 personnes par mois en 2011, ce qui n'était pas le cas les années précédentes.

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

Ce système d'information inclut également, depuis le mois de janvier 2012, le parc d'AT-SA mis à disposition au niveau national par l'opérateur ADOMA.

Tableau n° II-8 : Structure de la population hébergée en CADA au 31 décembre 2011

Région	Capacité agréée	Places occupées	Demandeurs d'asile	Réfugiés	Déboutés	Taux de réfugiés en présence indue ^(a)	Taux de déboutés en présence indue ^(b)	(a) + (b)
Alsace	1 174	1 141	2 108	95	86	1,0 %	3,9 %	4,8 %
Aquitaine	734	717	856	82	58	3,3 %	4,7 %	8,1 %
Auvergne	537	507	470	75	16	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Bourgogne	921	917	1 439	78	188	1,3 %	12,8 %	14,1 %
Bretagne	928	932	1 415	58	85	0,2 %	7,1 %	7,3 %
Centre	1 281	1 255	1 728	118	202	1,0 %	10,8 %	11,9 %
Champagne-Ardenne	699	668	647	71	86	0,1 %	6,3 %	6,4 %
Franche-Comté	540	522	490	29	75	2,3 %	6,3 %	8,6 %
Île-de-France	3 531	3 423	21 584	447	196	4,5 %	2,1 %	6,6 %
Languedoc-Roussillon	561	558	1 003	82	101	6,3 %	10,8 %	17,0 %
Limousin	229	228	490	16	14	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Lorraine	1 013	988	1 319	84	248	0,8 %	20,1 %	21,0 %
Midi-Pyrénées	826	812	1 445	43	36	0,0 %	2,3 %	2,3 %
Nord-Pas-de-Calais	537	533	1 277	58	41	1,7 %	3,2 %	4,9 %
Basse-Normandie	511	469	623	55	80	1,1 %	11,3 %	12,4 %
Haute-Normandie	940	926	918	72	196	0,4 %	17,3 %	17,7 %
Pays de la Loire	1 173	1 205	2 433	216	206	6,4 %	10,7 %	17,1 %
Picardie	919	904	1 207	85	108	2,2 %	5,6 %	7,9 %
Poitou-Charentes	440	432	578	45	24	0,0 %	3,5 %	3,5 %
PACA	1 384	1 414	1 873	262	297	11,4 %	13,4 %	24,8 %
Rhône-Alpes	2 532	2 442	4 901	217	196	1,8 %	1,5 %	3,3 %
Total	21 410	20 993	48 804	2 288	2 539	2,8 %	7,0 %	9,8 %

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

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

Source : OFII

4.3 - La régionalisation de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

Le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile a été amené à prendre de l'importance du fait de la saturation du parc de CADA, liée à l'augmentation du flux de demandeurs d'asile et à l'allongement des délais de traitement des dossiers de demande d'asile. Ainsi, en 2011, jusqu'à 20 000 places d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile ont été financées par le ministère chargé de l'asile.

Afin d'encadrer le pilotage de ce dispositif, une circulaire relative à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (n° NOR IOCL1113932C) a été signée le 24 mai 2011. Elle impulse une gestion régionale du dispositif, afin de garantir une répartition équitable de la prise en charge des demandeurs d'asile entre les

départements de la région. Elle incite également les préfets à rationaliser les prestations annexes délivrées au titre de l'hébergement d'urgence et à s'engager dans des démarches de contractualisation avec les opérateurs afin de faire baisser les coûts.

4.4 - Le renforcement de mesures spécifiques pour favoriser l'intégration des réfugiés

La promotion de l'intégration des réfugiés revêt une importance particulière dans le cadre des efforts visant à favoriser la fluidité du dispositif national d'accueil.

Vingt-huit centres provisoires d'hébergement (CPH) ont pour mission principale l'intégration des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. La capacité d'accueil en CPH est aujourd'hui de 1 083 places. Elle reste stable depuis quelques années, le Gouvernement ayant choisi de privilégier la prise en charge des réfugiés par les dispositifs de droit commun.

Un appel à projets relatifs à des actions d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés a été lancé pour la troisième fois en décembre 2010. Cet appel à projets visait à sélectionner des actions pour l'année 2011, reconductibles en 2012. Dans ce cadre, douze projets ont été sélectionnés en veillant à cibler en priorité les régions et départements particulièrement concernés par cette problématique. Les priorités identifiées par l'appel à projets visaient à permettre le financement d'actions innovantes favorisant l'accès au logement et à l'emploi des bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que de projets à destination des personnes accueillies par la France dans le cadre d'opérations spécifiques de réinstallation. De nombreuses actions de ce type reçoivent en outre localement le soutien des services déconcentrés. Par ailleurs, des projets associatifs d'ampleur nationale, tels que les projets Rechercher un logement pour les réfugiés (RELOREF) ou Promotion de l'insertion par la mobilité (PRIM), conduits par l'association France terre d'asile (FTDA), sont subventionnés par l'État et reçoivent des cofinancements du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

Enfin, l'article 30 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile a inséré un article L. 711-2 dans le CESEDA, qui prévoit un accompagnement personnalisé pour l'accès à l'emploi et au logement des réfugiés ayant signé un contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Pour développer et prolonger la mission d'accompagnement prévue par l'OFII dans le cadre de la signature du CAI, le ministère chargé de l'asile a décidé de favoriser le déploiement progressif, depuis 2008, de la méthode du projet Accelair, 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. Cette méthode consiste à ne pas séparer les problématiques de l'emploi et du logement en mobilisant l'ensemble des partenaires pour apporter un accompagnement adapté au public de réfugiés dans le cadre des procédures de droit commun. Depuis le second semestre de l'année 2008, le transfert de la méthode est expérimenté dans la région Rhône-Alpes ainsi que dans les départements des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône et de la Loire-Atlantique. Les démarches de transfert ont été poursuivies en 2009, 2010 et 2011, avec une extension des phases de diagnostic local dans les départements du Doubs, de la Sarthe, de l'Hérault, de la Vienne, des Pyrénées-Atlantiques, du Puy-de-Dôme et de la Haute-Savoie.

5 – LES PROGRAMMES DE RÉINSTALLATION

La réinstallation est l'une des trois solutions durables à la situation des réfugiés (avec le rapatriement volontaire et l'intégration sur place) préconisées par le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et acceptées par la communauté internationale.

Elle consiste à réinstaller dans un pays tiers des réfugiés auxquels le HCR a accordé sa protection et qui se trouvent dans un premier pays d'accueil.

La réinstallation permet ainsi aux réfugiés qui ne peuvent rester dans les régions d'origine ou de transit, faute de protection effective, de trouver cette protection ailleurs, sans remettre en cause le principe du traitement individualisé des demandes d'asile. La décision de réinstaller telle ou telle personne est, en effet, prise par les autorités de l'État compétentes en matière d'asile, au vu de dossiers présentés par le HCR.

La France met en œuvre depuis 2008 trois programmes qui peuvent être rangés dans la catégorie des programmes de réinstallation, même si seul le premier d'entre eux correspond strictement à la définition du HCR.

5.1 - Le programme de réinstallation de réfugiés prévu par l'accord-cadre du 4 février 2008 avec le HCR

Un accord-cadre de coopération entre le Gouvernement de la République française et l'Office du haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés a été signé à Paris, le 4 février 2008, par Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, et Antonio Guterres, haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés.

L'article 5 de cet accord-cadre prévoit que, « *sur la base des soumissions du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, transmises à la représentation de la France auprès des Nations unies à Genève, la France examinera les dossiers des réfugiés dont la réinstallation sur le territoire national est envisagée. Les personnes dont les dossiers sont soumis aux autorités françaises devront remplir les critères d'éligibilité au regard du mandat strict du haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés et de la législation française relative à l'octroi du statut de réfugié. Dans le cadre des priorités stratégiques formulées par la France, le haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés soumettra aux autorités françaises une centaine de dossiers par an* ».

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

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

Dans le cadre des programmes 2008 à 2010 pour lesquels le HCR a soumis chaque année 100 dossiers, 540 personnes d'origines géographiques diverses ont été acceptées au titre de la réinstallation.

Dans le cadre du programme 2011, le HCR a soumis 105 dossiers de réinstallation, représentant 336 personnes, en provenance de cinq zones géographiques (Afrique, Asie, Moyen-Orient, Europe continentale et Amérique latine), la majorité des cas présentés provenant du continent africain ; 53 % des dossiers soumis ont fait l'objet d'une décision d'accord, représentant 142 personnes.

Pour soutenir la mise en œuvre de ce programme de réinstallation, la France peut, à compter de l'année 2009, bénéficier de crédits européens dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés (FER).

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

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

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

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

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

Un titre de séjour correspondant à leur situation leur est alors délivré : carte de résident de dix ans pour ceux qui sont reconnus réfugiés ; carte de séjour temporaire de un an, renouvelable, autorisant à travailler, pour les autres. Dès lors qu'ils obtiennent le statut de réfugié, les ressortissants irakiens peuvent accéder à un centre provisoire d'hébergement (CPH). D'autres dispositifs spécifiques d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés sont également mobilisés pour ces ressortissants.

Initialement fixé à 500, le nombre de personnes susceptibles de bénéficier de ce programme s'est établi, au total, à 1 215 (un accord ayant notamment été donné en décembre 2008 à l'accueil supplémentaire de 200 chrétiens de Mossoul se trouvant en situation de grande vulnérabilité). Ce programme est désormais achevé.

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

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

Le programme d'accueil en France de ressortissants irakiens s'inscrit dans un contexte européen, puisque le Conseil européen du 27 novembre 2008 a adopté des conclusions fixant l'objectif d'accueillir sur le territoire de l'Union européenne environ 10 000 réfugiés irakiens, sur la base du volontariat des États membres.

En 2011, le ministère chargé de l'asile a souhaité favoriser, au travers d'un appel à projet national du programme national du FER, la mise en place de projets comprenant un hébergement et un accompagnement spécifique à destination des réinstallés accueillis dans le cadre de ces deux programmes. Les places disponibles à ce titre devront donc permettre de soulager quelque peu le dispositif de droit commun tout en prenant davantage en compte la spécificité de ce public dans l'accompagnement offert.

5.3 - L'opération de transfert intracommunautaire de personnes placées sous la protection de Malte

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté le 16 octobre 2008 par les chefs d'État et de Gouvernement de l'Union européenne, prévoit un renforcement de la solidarité entre les États membres, au profit de ceux « dont le régime d'asile national est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées, dues en particulier à leur situation géographique ou démographique ». Vis-à-vis de ces États, « la solidarité doit viser à favoriser, sur une base volontaire et coordonnée, une meilleure répartition des bénéficiaires d'une protection internationale de ces États membres vers d'autres, tout en veillant à ce que les systèmes d'asile ne fassent pas l'objet d'abus ».

Par ailleurs, dans son Plan d'action sur l'asile du 17 juin 2008, la Commission a annoncé qu'elle proposerait « de faciliter la redistribution interne, sur une base volontaire, d'un État membre à l'autre des bénéficiaires d'une protection internationale lorsque la pression exercée par les demandes d'asile est exceptionnelle, notamment en octroyant des crédits communautaires spécifiques au titre d'instruments financiers existants ».

Dans ce contexte, lors du Conseil « Justice et affaires intérieures » du 27 novembre 2008, le ministre chargé de l'Immigration avait annoncé la disponibilité de la France à accueillir sur son territoire, en 2009, 80 bénéficiaires d'une protection internationale (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en provenance de Malte : 95 bénéficiaires avaient ainsi été accueillis en France en juillet 2009.

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

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

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

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

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

Type de protection	9 statuts de réfugié
	85 protections subsidiaires

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

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

Dans le cadre de la convention passée le 9 juin 2008 entre l'OFII et l'OIM, l'OIM a été chargée de procéder aux examens médicaux nécessaires, d'assister les personnes sélectionnées dans les formalités administratives et d'organiser à leur intention une session d'orientation culturelle préalablement à leur arrivée en France, de procéder à l'organisation du voyage.

Le transfert en France des personnes sélectionnées a eu lieu par vol spécial affrété par l'OIM le 5 juillet 2010.

Elles ont été accueillies à l'aéroport par l'OFII qui a organisé leur acheminement vers trois centres d'hébergement : l'un situé à Champigny-sur-Marne (94) et géré par ADOMA (société d'économie mixte spécialisée dans le logement des migrants); un deuxième situé à Soissons (02) et géré par l'Association pour la formation des travailleurs africains et malgaches (AFTAM); le dernier situé à Oissel (76) et géré par l'AFTAM.

Les intéressés sont pris en charge pendant un an au maximum. Ainsi, l'accueil spécifique mis en place en juillet 2010 s'est poursuivi durant une partie de l'année 2011. L'opération était totalement terminée au 30 juin 2011.

Les bénéficiaires sont accompagnés dans leur parcours d'intégration par l'équipe du centre. Ils ont signé un contrat d'accueil et d'intégration dans les premiers jours qui ont suivi leur arrivée en France et ont eu accès immédiatement à une formation civique et à une formation linguistique intensive. En outre, un bilan de compétences professionnelles a été réalisé. Ils reçoivent par ailleurs un appui dans leur recherche d'emploi et de logement. Ils ont également bénéficié d'un accès rapide aux droits sociaux (RSA ou ATA) et à une couverture médicale.

À leur arrivée dans les centres, les personnes accueillies ont été assistées par l'équipe d'encadrement des centres d'hébergement pour l'accomplissement des formalités liées à la procédure de transfert de leur statut de protection de Malte à la France. Ce transfert est de droit et la protection accordée par l'État maltais n'est pas remise en cause. Cependant, les intéressés doivent déposer une demande de transfert de leur statut à l'OFPRA afin de permettre l'exercice par l'Office de sa mission de protection.

La Commission européenne a accepté la demande de la France, par le biais du Gouvernement maltais, de cofinancement de cette opération pour 2010 par le Fonds européen des réfugiés (FER) à hauteur de 90 % de la dépense globale.

CHAPITRE III

L'INTÉGRATION ET L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

L'intégration des personnes immigrées, quel que soit le motif de leur démarche (immigration professionnelle, familiale ou humanitaire), débute dès leur arrivée en France. Elle se fonde d'abord sur l'apprentissage de la langue française et des valeurs de notre société. Elle passe aussi, autant que faire se peut, par l'accès à l'emploi et un parcours professionnel adapté. La politique d'intégration comprend également un accompagnement plus ciblé en faveur de publics spécifiques : les jeunes, les femmes migrantes, les personnes âgées immigrées, les réfugiés.

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

La politique d'intégration vise ainsi à donner aux personnes immigrées les moyens de participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle de notre pays et à les aider à compenser les difficultés auxquelles elles seraient confrontées dans leur parcours d'intégration.

1 – LE CADRE DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION

1.1 - Le pilotage de la politique d'intégration

1.1.1 - Une direction dédiée à l'intégration

La direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC) a été créée le 1^{er} janvier 2008 (décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement). Elle exerce la tutelle sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et la Cité nationale de l'histoire de l'immigration. Au sein du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, en 2011, la DAIC est chargée de l'ensemble des questions concernant l'accueil et l'intégration des populations immigrées, laquelle peut aller jusqu'à l'accès à notre nationalité.

Dans le cadre des orientations fixées par le ministre, la DAIC assure l'élaboration, l'impulsion, le suivi et l'évaluation des mesures favorisant l'intégration. L'action de la direction comporte par construction une dimension interministérielle impliquant les thématiques d'éducation⁹, de formation, d'emploi, de santé et de culture. Elle se décline selon les deux temps du parcours d'intégration que sont, en premier lieu, l'accueil initial et l'installation dans la société française et, dans un second temps, l'accès à la nationalité française. Elle appuie sa politique sur un programme budgétaire spécifique.

1.1.2 - Le budget de l'intégration

> **Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité »** de la mission « Immigration, asile et intégration » regroupe les actions et les crédits des politiques d'intégration en faveur des immigrés et des personnes étrangères issues de l'immigration.

Le montant du programme 104 inscrit dans la loi de finances initiale pour 2011 est de 72,83 M€, avant mise en réserve de précaution. Il se décompose en quatre actions :

Action 11 : Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique

L'objet de cette action est d'initier le parcours d'intégration des personnes immigrées qui s'établissent durablement en France (contrat d'accueil et d'intégration) et de favoriser leur apprentissage linguistique. Les crédits sont délégués à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Action 12 : Actions d'intégration des étrangers en situation régulière

L'objet de cette action est de faciliter l'intégration des étrangers par des actions d'accompagnement spécifique.

La promotion sociale et professionnelle des étrangers primo-arrivants passe à la fois par des dispositifs nationaux (soutien aux têtes de réseau associatives, dispositifs spécifiques en faveur de certaines populations : femmes, parents...) et déconcentrés. Les préfets se sont vu rappeler en 2010 la responsabilité d'élaborer les programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) pour définir les actions locales d'intégration dans ce cadre.

Le programme accompagne également le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants par des mesures de soutien aux gestionnaires et aux occupants, dont certaines sont déconcentrées auprès des préfets.

Cette action vise enfin à modifier les représentations sur l'immigration, les immigrés et à valoriser leur apport à la société française, en particulier par l'établissement public « Cité nationale de l'histoire de l'immigration ».

Action 14 : Naturalisation et accès à la nationalité

Du fait de sa localisation à Rezé (44), la sous-direction de l'accès à la nationalité française bénéficie d'un budget global de fonctionnement pour ses dépenses locales.

Action 15 : Action d'intégration des réfugiés

À partir de 2011, dans un souci de clarification de ses modalités d'action, la présentation des actions du programme 104 a été modifiée afin d'en améliorer à la fois les intitulés et la lisibilité : il a ainsi été créé une action spécifique pour les interventions en faveur de l'intégration des réfugiés (qui sont décrites dans le chapitre II relatif à l'asile).

> Les Fonds européens

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

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

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

1.2 - Les opérateurs publics dans le champ de l'intégration

1.2.1 - L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

La mise en œuvre des politiques d'intégration s'appuie sur un opérateur principal : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Succédant à l'Office des migrations internationales (OMI) puis à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), cet opérateur, créé par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et par un décret de même date, est chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France.

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

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

Ainsi, il participe à l'engagement des personnes immigrées dans un parcours d'intégration dans la société française.

Son action en matière d'intégration s'incarne notamment dans le contrat d'accueil et d'intégration conclu entre l'État et la personne immigrée primo-arrivante, et, pour les personnes qui ont des enfants, par le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille et, depuis 2008, par le dispositif de tests portant sur la connaissance du français et des valeurs de la République et, si nécessaire, le suivi de formations dans le pays d'origine. L'OFII porte enfin la responsabilité des formations générales à la langue française.

L'opérateur dispose, pour mener cette politique, d'un réseau de plates-formes d'accueil régionales et, en tant que de besoin, infrarégionales dans toutes les régions métropolitaines et dans les départements des Antilles, en Guyane et à la Réunion.

Ses activités sont financées en majeure partie par des ressources provenant de taxes que l'établissement perçoit pour l'exercice de ses missions. La loi de finances initiale pour 2009 a réformé le système des ressources propres de l'opérateur afin de remplacer les redevances dont bénéficiait l'établissement par des taxes et de supprimer les exonérations devenues obsolètes en vue de simplifier et d'homogénéiser les ressources propres de l'opérateur ainsi que leur augmentation notable. Ce dispositif a été complété par la loi de finances initiale pour 2011.

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

1.2.2 - L'établissement public du palais de la porte Dorée-Cité nationale de l'histoire de l'immigration

Institution culturelle et pédagogique, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) est un établissement public à caractère administratif créé par décret du 16 novembre 2006, placé sous la tutelle des ministères chargés de la Culture, de l'Intégration, de l'Éducation nationale et de la Recherche. Installée

dans les locaux prestigieux et symboliques de l'ancien musée des Arts africains et océaniques à Paris, elle fait partie, depuis le décret du 28 décembre 2011, de l'établissement public du palais de la porte Dorée pour rapprocher au sein d'un même établissement la CNHI et l'Aquarium tropical.

Les objectifs de ce regroupement sont de :

- clarifier et faciliter la gestion du site qui héberge deux projets scientifiques distincts ;
- créer des synergies entre les missions communes à l'ensemble de l'établissement public ;
- développer les publics de l'établissement dans le cadre d'une dynamique commune.

La mission de l'établissement, au titre de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, est de «rassembler, sauvegarder, mettre en valeur et rendre accessibles les éléments relatifs à l'histoire de l'immigration en France, notamment depuis le XIX^e siècle ; contribuer ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et faire évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France.

«Dans le cadre de son projet scientifique et culturel, l'établissement est chargé de :

«a) Concevoir et gérer le musée national de l'Histoire et des Cultures de l'immigration, chargé de conserver et de présenter au public des collections appartenant à l'État représentatives de l'histoire, des arts et des cultures de l'immigration, notamment au travers d'expositions temporaires ;

«b) Conserver, protéger et restaurer pour le compte de l'État les biens culturels inscrits sur l'inventaire du musée national de l'Histoire et des Cultures de l'immigration dont il a la garde et contribuer à l'enrichissement des collections nationales par l'acquisition de biens culturels pour le compte de l'État, à titre onéreux ou gratuit ;

«c) Recueillir dans un centre de ressources les documents et informations de toute nature, portant sur l'histoire et les cultures de l'immigration ainsi que sur l'intégration des personnes qui en sont issues, y compris dans leurs dimensions économique, démographique, politique et sociale, et les diffuser, notamment par voie numérique, aux publics et aux professionnels ;

«d) Développer et animer sur l'ensemble du territoire un réseau de partenaires, constitué d'associations, de collectivités territoriales, d'institutions scientifiques et culturelles et de tout autre organisme public ou privé poursuivant des objectifs similaires.»

La fréquentation de la Cité, en 2011, a été de 64 879 visiteurs dont une majorité de scolaires et d'enseignants (54 %).

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

1.3 - La place de l'Europe

Si l'intégration relève dans chaque État membre de la politique nationale, pour autant, l'Union européenne s'est dotée, sous l'égide de la Commission européenne, d'instances de réflexion et d'échanges ainsi que d'outils destinés à renforcer une vision commune de l'intégration des ressortissants des pays tiers à l'UE.

Depuis près de dix ans, les États membres se sont, en effet, donné les moyens pour s'engager sur un certain nombre de grands principes communs à l'occasion de rendez-vous politiques de haut niveau organisés pendant plusieurs présidences successives : les Pays-Bas (2004), l'Allemagne (2007), la France (2008), l'Espagne (2010), la Belgique (2010), la Pologne (2011) et, en 2012, le Danemark. Ces principes affirment notamment l'intégration comme un processus à double sens dans le cadre duquel s'engagent à la fois

la société d'accueil et le migrant ; le respect des valeurs fondamentales de l'UE ; la connaissance de base de la langue, de l'histoire et des institutions ; l'accès aux biens et services à égalité avec les nationaux ; la participation des personnes immigrées au processus démocratique ; la définition d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation...

Tant le traité de Lisbonne (décembre 2009) que le programme de Stockholm (2010-2014) sont venus renforcer cette vision de l'intégration, d'une part, en impliquant le Parlement européen et le Conseil et, d'autre part, en définissant des orientations pour les États membres fondées sur l'émergence de pratiques communes, la coordination des politiques connexes, la participation de la société civile...

Les États membres disposent ainsi aujourd'hui d'instances et d'outils qui permettent, sous la conduite de la Commission européenne et du Conseil économique et social, d'évoluer sur la connaissance réciproque des pratiques, sur la mesure de l'impact des politiques dans chaque pays de l'UE et sur la vision partagée de l'accueil et de l'intégration :

- le Réseau des Points de contact nationaux intégration : il est composé de représentants de chaque État membre et fonctionne depuis 2005 ;
- un forum de discussion pour associer la société civile : le Forum européen sur l'intégration lancé également en avril 2009 ;
- un outil de financement : le Fonds européen d'intégration doté pour la période 2007-2013 de 825 M€ pour l'ensemble des 26 pays (à l'exception du Danemark) et de 65 M€ pour la France ;
- une feuille de route, l'Agenda européen de l'intégration de juin 2011 ;
- un recueil des meilleures pratiques : les « modules européens » ;
- des outils de suivi et d'évaluation : le premier tableau de bord de l'intégration a été réalisé par Eurostat en 2011.

2 – ACCUEIL ET PREMIERS PAS DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE : LE CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) constitue la base de la politique d'accueil et d'intégration du Gouvernement. Ainsi, en vertu des dispositions de l'article L. 311-9 du CESEDA, « *l'étranger admis pour la première fois au séjour en France [...] et qui souhaite s'y maintenir durablement prépare son intégration républicaine dans la société française. À cette fin, il conclut avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration [...]* » (art. 5 de la loi du 24 juillet 2006).

2.1 - Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

La loi du 24 juillet 2006 prévoit que l'intégration républicaine d'un étranger dans la société française est appréciée en particulier au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française.

Dans cette perspective, la signature du contrat a été rendue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007.

Le contenu du contrat d'accueil et d'intégration

Le CAI est présenté à l'étranger « *dans une langue qu'il comprend* ». Par sa signature, l'étranger « *s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique* ». Cette obligation a été étendue en 2007 aux étrangers qui « *entre[nt] régulièrement en France entre l'âge de 16 ans et l'âge de 18 ans* » ;

dans ce cas, le contrat doit être cosigné par le représentant légal de l'étranger, lui-même régulièrement admis au séjour en France. En revanche, les étrangers ayant suivi leur scolarité dans un établissement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans et ayant suivi des études supérieures d'une durée au moins égale à une année, sur présentation de documents attestant de la réalité de ces études, sont dispensés de la signature de ce contrat (art. R. 311-19 du CESEDA).

La connaissance du fonctionnement des institutions et des services publics, des lois, principes et valeurs de la République et une connaissance suffisante du français constituent en effet les bases de tout parcours d'intégration. À ce titre, l'État offre donc les prestations suivantes :

- une formation civique (appuyée, si nécessaire, par la participation d'interprètes : cette formation d'une durée de une journée comporte la présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, l'État de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens. Le support pédagogique a fait l'objet d'une rénovation en 2011 afin de préciser des notions fondamentales telles que l'égalité hommes-femmes, la laïcité, ou bien encore les moments essentiels de notre histoire et notre organisation administrative. Une formation de formateurs a été organisée pour la première fois en 2012 pour accompagner la mise en place de ce nouvel outil;
- une formation linguistique : les signataires du CAI ayant satisfait aux épreuves du test de connaissances orales et écrites en langue française passées lors de l'entretien avec l'auditeur de l'OFII se voient remettre une attestation ministérielle de dispense de formation linguistique (AMDFL).

Ceux qui ont échoué aux épreuves du test se voient prescrire une formation linguistique, obligatoire, qui peut atteindre 400 heures au maximum mais d'une moyenne de 270 heures. À l'issue de leur formation, ils sont inscrits à une session d'examen du diplôme initial de langue française (DILF), diplôme de l'Éducation nationale créé par le décret n° 2006-1629 du 19 décembre 2006, défini par l'arrêté du 19 janvier 2007 et équivalent au niveau A1.1. Ce niveau est inférieur au premier niveau de compétence linguistique défini par le Conseil de l'Europe mais 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'État prend en charge les frais de première présentation au DILF dans le cadre du CAI. Si le candidat échoue, il peut se représenter autant de fois que nécessaire, en candidat libre et à ses frais. L'échec du migrant à l'examen du DILF ne le prive pas du droit de demeurer en France.

- Une « session d'information sur la vie en France », destinée à sensibiliser les nouveaux arrivants au fonctionnement de la société française et à leur présenter, au cours d'ateliers thématiques, les principaux services publics, notamment la santé et la protection sociale, l'école et les modes de garde des enfants, la formation et l'emploi, le logement;
- Un bilan de compétences professionnelles en vue de permettre aux signataires du contrat d'accueil et d'intégration de valoriser leurs qualifications, expériences et compétences professionnelles dans le cadre d'une recherche d'emploi. Organisé par l'OFII, ce bilan est obligatoire depuis 2009 pour tous les signataires du CAI, à l'exception des mineurs de moins de 18 ans scolarisés, des étrangers de plus de 55 ans et des personnes justifiant d'une activité professionnelle.

Le bilan de compétences professionnelles est fait avant la fin du contrat, dès lors que la personne a ou a acquis une connaissance suffisante de la langue française pour le réaliser et en tirer bénéfice.

- Un accompagnement social si la situation personnelle ou familiale du signataire le justifie.

Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement par l'OFII.

Le CAI est conclu pour une durée de douze mois. Il peut être prolongé dans la limite de une année supplémentaire, notamment pour permettre au migrant de terminer son parcours d'apprentissage du français. Dans les faits, l'OFII s'efforce de clore le CAI dans les dix-huit mois suivant la signature. Des bilans sont réalisés à six mois, douze mois et éventuellement dix-huit mois. Si toutes les formations et prestations prévues ont été suivies, le contrat est clos positivement. Dans le cas contraire, il fait l'objet d'une proposition de clôture négative adressée au préfet qui apprécie la pertinence d'une mesure de sanction sur le plan du séjour.

Enfin, la loi offre à l'étranger qui n'a pas conclu un CAI lorsqu'il a été admis pour la première fois au séjour en France la possibilité de signer un tel contrat.

La sanction du non-respect du CAI

Le non-respect des obligations liées au contrat peut avoir des conséquences pour les signataires : lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration (art. L. 311-9 du CESEDA). Le décret n° 2006-1791 du 23 décembre 2006 relatif au contrat d'accueil et d'intégration et au contrôle des connaissances en français d'un étranger souhaitant durablement s'installer en France et modifiant le CESEDA (art. R. 311-28) fixe les conditions d'application de la loi. Toutefois, l'impact de cette mesure est relativement faible parce que, d'une part, les formations linguistiques, qui sont les plus susceptibles de faire l'objet de défaillances, peuvent se dérouler sur dix-huit mois à deux ans et que, d'autre part, leur mise en œuvre peut être difficile en ce qui concerne les personnes immigrées venant en France au titre d'un regroupement familial ou comme conjoint de Français.

De même, lorsque la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, il est notamment tenu compte de la souscription et du respect du contrat d'accueil et d'intégration (art. L. 314-2 du CESEDA)¹.

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

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

Le bilan du CAI pour l'année 2011 est le suivant : 102 254 contrats ont été signés contre 101 355 en 2010. Ainsi, 701 319 personnes en ont bénéficié depuis 2003. Les caractéristiques des signataires de l'année 2011 sont décrites dans les tableaux ci-dessous.

Tableau n° III-1 : Répartition des signataires du CAI suivant leur situation (2011)

Catégorie	Hommes	Femmes	Total
FAMILLE DE FRANÇAIS			
Conjoint marié depuis au moins trois ans (art. L. 314-9-3°)	1 034	1 463	2 497
Ascendant de Français ou de son conjoint (art. L. 314-11-2°)	80	189	269
Enfant < 21 ans ou à charge (art. L. 314-11 2°)	344	297	641
Parent d'enfant français (art. L. 314-9)	2	2	4
Total	1 460	1 951	3 411

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.

Catégorie	Hommes	Femmes	Total
FAMILLE DE RÉFUGIÉ OU D'APATRIDE			
Enfant de réfugié < = 18 ans (art. L. 314-11-8°)	403	333	736
Conjoint de réfugié (art. L. 314-11-8°)	114	811	925
Enfant d'apatride < = 18 ans (art. L. 314-11-9°)	9	7	16
Conjoint d'apatride (art. L. 314-11-9°)	1	6	7
Ascendant de réfugié mineur non accompagné	3	1	4
Total	530	1 158	1 688
RÉFUGIÉ			
Droit commun	4 948	2 913	7 861
Dispositif national d'accueil - procédure expérimentale	495	395	890
Dispositif national d'accueil (sans VM ni taxe)	187	167	354
Total	5 630	3 475	9 105
VIE PRIVÉE ET FAMILIALE			
Mineur < = 18 ans résidence habituelle depuis l'âge de 13 ans (art. L. 313-11-2°)	1 911	1 731	3 642
Conjoint de Français (art. L. 313-11-4°)	15 074	20 778	35 852
Conjoint de scientifique (art. L. 313-11-5°)	65	290	355
Parent d'enfant français mineur résidant en France (art. L. 313-11-6°)	5 211	6 103	11 314
Liens personnels et familiaux (art. L. 313-11-7°)	7 293	7 442	14 735
Né en France, résidence pendant huit ans dont scolarité pendant cinq ans (art. L. 313-11-8°)	38	23	61
Rente > = 20 % (art. L. 313-11-9°)	11	3	14
Apatride ou conjoint ou enfant < = 18 ans (art. L. 313-11-10°)	28	16	44
Protection subsidiaire ou conjoint ou enfant < = 18 ans (art. L. 313-13)	727	752	1 479
Considérations humanitaires (art. L. 313-14)	2 743	1 150	3 893
Aide sociale à l'enfance (C/L313-11 2 bis)	278	83	361
Étranger ayant déposé plainte ou témoigné	4	19	23
Résidence habituelle > 10 ans (AFA/art. 6 1 ^{er})	2	3	5
Total	33 385	38 393	71 778
REGROUPEMENT FAMILIAL	1 818	7 039	8 857
TRAVAILLEURS	4 935	1 430	6 365
AUTRES	540	510	1 050
TOTAL GÉNÉRAL	48 298	53 956	102 254

Source : OFII

Le taux de signature est de 97,3 %. La répartition hommes-femmes constatée en 2011 est sensiblement comparable à celle de 2010. Les femmes sont majoritaires : elles représentent 53 % des signataires contre 47 % pour les hommes. Le public signataire reste jeune : comme en 2010, l'âge moyen constaté en 2011 est de 32 ans. La répartition par âge reste sensiblement équivalente : 82,4 % des signataires ont moins

de 40 ans et 56 % ont entre 26 et 40 ans. Les signataires âgés de plus de 60 ans sont peu nombreux; ils représentent 1,3 %.

Tableau n° III-2 : Principales caractéristiques des signataires du CAI en 2011

PRINCIPALES NATIONALITÉS
Algérie : 16,6 %
Maroc : 13,3 %
Tunisie : 7,4 %
Turquie : 4,6 %
Congo Brazzaville et république démocratique du Congo : 4,6 %
Mali : 4,2 %
Chine : 3,2 %
Haïti : 3,1 %
Sénégal : 2,7 %
Côte d'Ivoire : 2,6 %
Sri Lanka : 2,6 %
Russie : 2,6 %
Cameroun : 2,4 %
SEXE
Hommes : 47 %
Femmes : 53 %
ÂGE
Âge moyen : 32 ans
STATUT
Familles de Français : 49,5 % dont :
Conjoints : 37,5 %
Parents enfant français : 11,1 %
Enfants ou ascendants : 0,9 %
Bénéficiaires du regroupement familial : 8,7 %
Réfugiés ou membres de leur famille : 10,6 %
Liens personnels et familiaux : 14,4 %
Travailleurs salariés permanents : 6,2 %
Autres : 10,7 %

Source : OFII

Les signataires 2011 sont majoritairement francophones ou ont une connaissance du français jugée suffisante pour se voir dispensés de formation linguistique lors de leur passage sur la plate-forme d'accueil de l'OFII; 23,8 % d'entre eux ont été invités à suivre une formation linguistique destinée à leur permettre d'acquérir un premier niveau de compétence dans ce domaine.

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

	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de personnes auditées	101 770	104 336	99 402	103 574	105 109
Nombre de signataires du contrat	101 217	103 952	97 736	101 355	102 254
Taux de signature du contrat en % des personnes auditées	99,5 %	99,6 %	98,3 %	97,9 %	97,3 %
Nombre de personnes inscrites en formation civique	99 705	102 441	95 720	97 252	95 252
Nombre de formations linguistiques prescrites	26 121	22 338	21 802	24 068	24 358
Taux de FL prescrites en % des signataires du contrat	25,8 %	21,5 %	22,3 %	23,7 %	23,8 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information « Vivre en France » (module 6 heures)	38 858	37 660	35 185	37 079	32 653
Taux de bénéficiaires de la journée d'information « Vivre en France » en % des signataires du contrat (module 6 heures)	38,39 %	38,2 %	36 %	36,6 %	31,9 %
Nombre de bénéficiaires du bilan de compétences professionnelles	Non disponible	Non disponible	55 618	62 095	60 035
Taux de bénéficiaires du bilan de compétences professionnelles en % des signataires du contrat	Non disponible	Non disponible	62,1 %	61 %	58,7 %
Nombre de bilans de compétences professionnelles dispensés	Non disponible	Non disponible	33 829	39 260	42 219
Nombre de bénéficiaires du suivi social	6 900	4 558	3 127	2 710	2 591
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social en %	6,82 %	4,4 %	3,2 %	2,7 %	2,5 %

Source : OFII

Les bilans de compétences professionnelles montrent que 38 % des signataires sont employables directement, 27,5 % ont un intérêt pour les secteurs porteurs, 42,6 % connaissent des freins à l'emploi et presque 43,4 % ont un besoin de formation et d'accompagnement.

Tableau n° III-4 : Bilan du DILF pour 2008, 2009, 2010 et 2011

	2008	2009	2010	2011
Nombre de candidats admis	11 123	15 101	15 874	12 473

Il faut toutefois préciser qu'en 2011 l'OFII a expérimenté, pour les signataires du CAI qui en avaient la capacité, le passage du DELF A1 ou A2 plutôt que du DILF. À ce titre, 5 304 signataires du CAI ont obtenu le DELF, ce qui porte le nombre de bénéficiaires d'une certification en 2011 à 17 777.

2.2 – Les dispositifs spécifiques à l'intégration des personnes immigrées venant en France pour raisons familiales

Afin de permettre à l'étranger de mieux réussir le parcours d'intégration, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 prévoit deux nouvelles dispositions :

- le membre de famille qui demande à rejoindre la France bénéficie, dans son pays de résidence, avant la délivrance de son visa, d'une évaluation de son degré de connaissance de la langue française et des valeurs de la République et, si le besoin en est établi, d'une formation gratuite dans le domaine de connaissances dont l'insuffisance est constatée;
- elle prévoit également pour les parents d'enfant ayant bénéficié du regroupement familial un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille qui comportera une formation sur les droits et devoirs des parents en France et le respect de l'obligation scolaire.

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

L'article L. 411-8 du CESEDA prévoit que le conjoint de Français âgé de moins de 65 ans ainsi que le ressortissant étranger âgé de plus de 16 ans et de moins de 65 ans, pour lesquels le regroupement familial a été sollicité, bénéficient, dans le pays de demande de visa, d'une évaluation des connaissances de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, les autorités diplomatiques et consulaires organisent à l'intention de l'intéressé, dans le pays de demande du visa ou de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois, au terme de laquelle il fait l'objet d'une nouvelle évaluation de sa connaissance de la langue et des valeurs de la République.

La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation. Les articles R. 311-30 et suivants du CESEDA prévoient les modalités d'évaluation et de formation des besoins du migrant.

- L'évaluation de la connaissance de la langue

La connaissance de la langue est évaluée en référence au diplôme initial de langue française (DILF). Elle est réalisée au moyen du « test de connaissances orales et écrites en langue française » utilisé en France dans le cadre du CAI. Lorsque le migrant satisfait à ce test, il reçoit l'« attestation ministérielle de dispense de formation linguistique » qui le dispense de la formation organisée par l'OFII à l'étranger et en France. Elle le dispense également de l'obligation de passer le DILF en France. Dans le cas contraire, le migrant bénéficie d'une initiation à la langue française de quarante heures au minimum dont la durée ne peut excéder deux mois.

Une seconde évaluation est réalisée en fin de formation, selon les mêmes modalités que l'évaluation initiale. La réussite à cette seconde évaluation dispense son titulaire de la formation linguistique organisée en France lors de la signature du contrat d'accueil et d'intégration mais elle ne le dispense pas de passer le DILF dans les mois qui suivent son arrivée en France. Le résultat, éventuellement négatif, de cette évaluation n'a pas d'impact sur la délivrance du visa.

- La formation aux valeurs de la République

La durée de la formation aux valeurs de la République est fixée à trois heures.

Le choix des thématiques à aborder pendant la formation s'est porté sur la devise de la République française : liberté, égalité, fraternité-solidarité et la laïcité.

La formation aux valeurs de la République se déroule dans un délai de soixante jours au maximum à compter de la notification de l'échec au test portant sur ce domaine. L'« attestation de suivi de formation aux valeurs de la République », qui précise la date de la session de formation et l'assiduité du migrant, est

établie en fin de formation et remise à l'intéressé. Lorsque le migrant bénéficie d'une formation linguistique, la formation aux valeurs de la République en constitue un module spécifique.

- La formation linguistique

La formation au français dispensée en France dans le cadre du CAI a pour objectif la mise en place de compétences linguistiques fonctionnelles rudimentaires en communication orale permettant au migrant de comprendre et utiliser quelques expressions familières et quotidiennes, de répondre à des questions simples concernant, par exemple, sa nationalité, son âge, son état civil, sa profession, son lieu d'habitation...

Les cours d'initiation à la langue française dispensés à l'étranger, d'une durée minimale de quarante heures, constituent la première étape de ce parcours. Celui-ci sera poursuivi en France si le besoin en est établi en fin de formation à l'étranger. La durée totale du parcours incluant la formation à l'étranger et la formation en France est de quatre cents heures au maximum.

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

- Modalités de mise en œuvre du dispositif par l'OFII

Les pays où l'OFII est représenté sont le Maroc, la Tunisie, la Turquie, le Mali, le Sénégal, le Cameroun et le Canada : ils représentent de l'ordre de 70 % des populations intéressées par le dispositif soit environ 20 442 personnes. Dans ces pays, l'opérateur assure la maîtrise d'ouvrage du dispositif. Il est l'interlocuteur unique de l'autorité diplomatique et consulaire et a recours conventionnellement à des organismes prestataires pour la réalisation de tout ou partie des prestations (tests et formations).

La mise en œuvre du dispositif est effective depuis le 1^{er} décembre 2008 en Turquie, en Tunisie et au Maroc. En 2011, dans les pays où l'OFII est représenté (Maroc, Tunisie, Turquie, Mali, Sénégal, Cameroun et Canada), 17 473 personnes ont été soumises à un test de connaissance du français et 19 153 à un test de connaissance des valeurs de la République ; 6 532 personnes ont bénéficié d'une formation linguistique et 3 928 d'une formation aux valeurs de la République.

Dans les pays où l'OFII n'est pas représenté, l'autorité diplomatique et consulaire identifie un organisme délégataire avec lequel l'OFII passe une convention. Il s'agit en particulier des services culturels dépendant du ministère des Affaires étrangères et des alliances françaises à l'étranger, sous forme d'associations de droit local. Les estimations de flux pour ces pays s'élèvent à 13 000 personnes par an.

Fin 2011, le nombre de pays où des délégataires désignés par les autorités consulaires ont passé convention avec l'OFII est de 41 ; 3 109 dossiers ont été traités à ce niveau en 2011.

b) Le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille

Le CESEDA prévoit en son article L. 311-9-1 la mise en place, pour les conjoints de Français et les bénéficiaires du regroupement familial, dès lors qu'ils ont des enfants, d'un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille qui sera conclu entre l'État et les deux conjoints (demandeur et rejoignant).

Comme le contrat d'accueil et d'intégration individuel, le contrat pour la famille est présenté dans une langue que l'intéressé comprend lors d'un entretien individuel, lors de la séance d'accueil à laquelle est conviée chaque personne nouvellement arrivée ou admise au séjour. Les personnes concernées doivent suivre, dans le cadre de ce contrat, une journée de formation spécifique sur les « droits et devoirs des parents » dont le contenu est organisé autour de quatre thématiques : l'égalité entre les hommes et les femmes, l'autorité parentale, les droits des enfants et la scolarité des enfants.

Ce module « droits et devoirs des parents » a fait l'objet d'un marché spécifique passé par l'OFII. Cette journée de formation obligatoire se déroule dans le chef-lieu de région, les parents doivent y assister ensemble. Une attestation nominative de suivi de la formation est délivrée à l'issue de la journée.

Le président du conseil général du département du lieu de résidence est informé de la conclusion d'un tel contrat. En cas de non-respect des stipulations de ce contrat fondé sur une volonté caractérisée de l'étranger ou de son conjoint, outre une sanction sur le renouvellement du premier titre de séjour du migrant familial, le préfet peut saisir le président du conseil général qui appréciera la nécessité des mesures correctives de sa compétence.

En 2011, 270 sessions de formation sur les droits et devoirs des parents ont été programmées; 1 585 familles ont participé à cette formation.

2.3 - L'apprentissage du français

La connaissance du français est un élément essentiel du parcours d'intégration des personnes immigrées, qu'elles soient primo-arrivantes ou non.

Le parcours d'intégration linguistique

La mise en place de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a été l'occasion de la construction d'un parcours complet d'intégration linguistique pour les immigrés désirant résider en France. Il a en effet été décidé à cette occasion de fixer au niveau B1 du référentiel du Conseil de l'Europe le niveau linguistique requis pour accéder à la nationalité française. Ce niveau est celui des grands pays européens. Il est un peu plus élevé que celui estimé des pratiques antérieures des préfectures (niveau évalué entre A1 et A2).

Dans la prolongation de cette démarche, il a été estimé que le niveau A1.1 requis en fin de contrat d'accueil et d'intégration était insuffisant pour permettre une bonne intégration et il a été demandé à l'OFII d'expérimenter des formations les amenant au niveau A1 du cadre européen de référence pour les langues au moins pour les signataires du CAI qui en présentent les capacités.

2.3.1 - Les dispositifs de formation linguistique

Trois dispositifs ont été soutenus en 2011 par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration :

L'apprentissage du français généraliste par l'OFII

Le ministère chargé de l'Intégration s'est appuyé, pour la mise en œuvre de sa politique d'apprentissage du français, sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui organise ce dispositif pour le compte du ministère.

Les publics bénéficiaires sont répartis en deux grandes catégories :

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

L'offre de formation pour chaque département est assurée par des prestataires retenus dans le cadre d'un marché public national. Ils ont pour mission de mettre en place l'offre de formation conformément au cahier des charges de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), notamment pour ce qui

concerne la durée et le rythme des formations, ainsi que pour la présentation aux épreuves du diplôme initial de langue française (DILF) ou du diplôme d'études en langue française (DELF) de niveau A1 et A2.

En 2011, 4 650 000 heures de formation ont été dispensées à 29 500 bénéficiaires.

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

Année de signature CAI	Nombre de bénéficiaires ayant suivi des cours en 2011		Nombre d'heures dispensées en 2011	
2011	16 371	55,5 %	2 475 530	53,3 %
2010	11 945	40,3 %	2 062 015	44,3 %
2009	1 252	4,2 %	112 455	2,4 %

L'apprentissage du français dans les ateliers sociolinguistiques (ASL) :

Les ateliers sociolinguistiques, mis en place par les préfets de région ou de département et financés par le programme 104, sont à distinguer des prestations du marché de formation linguistique de l'OFII. Les ateliers sociolinguistiques sont portés de préférence par des associations de proximité, favorisant le maintien ou la restauration du lien social dans les quartiers d'habitation.

Au plan pédagogique, ils appuient la formation linguistique qu'ils dispensent à des apprentissages autres : culturels, professionnels, accès aux droits, apprentissage des obligations et des règles de vie quotidienne en France. Ils offrent aux participants un parcours personnalisé, pouvant déboucher sur l'entrée dans un dispositif d'apprentissage de la langue française, l'accès à la formation professionnelle, la recherche d'emploi et l'accès aux dispositifs spécifiques de Pôle emploi.

La sensibilisation à la langue française au sein des ateliers se déroule sur une durée inférieure à 6 heures par semaine.

Le programme 104 a alloué, au niveau déconcentré, environ 7 M€ à ces dispositifs en 2010, amenant 2,8 M€ de cofinancements.

L'apprentissage du français en milieu professionnel

Le faible niveau de connaissance de la langue française, particulièrement à l'écrit, constitue un obstacle réel pour l'insertion professionnelle.

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

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

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

2.3.2 – La démarche qualité du « français langue d'intégration » (FLI)

La qualité de l'enseignement de la langue française aux personnes immigrées constitue un complément indispensable de la politique d'intégration linguistique.

- Le concept « français langue d'intégration », créé en 2011, vise ainsi à proposer un apprentissage en langue française aux adultes immigrés dont le français n'est pas la langue maternelle : il est fondé sur un usage quotidien de la langue française et l'apprentissage des outils d'une bonne insertion dans la société française (y compris la connaissance des principes, des valeurs et des usages de notre société). Le « français langue d'intégration » correspond à un acquis par immersion, et en cela il privilégie la forme orale et la lecture, mais peut concerner l'écriture. Son référentiel a été établi par arrêté du 25 novembre 2011.
- La création du label qualité « français langue d'intégration » par le décret n° 2011-1266 du 11 octobre 2011 a pour objet, sur cette base, de mieux professionnaliser l'enseignement du français aux personnes immigrées adultes. Ce label est délivré par l'État aux organismes de formation depuis le premier trimestre 2012. Il est délivré par le ministre chargé de l'Intégration après avis d'une commission composée de dix membres, dont trois personnalités qualifiées. Cette commission se prononce sur la base d'un audit réalisé par un organisme d'évaluation de la conformité qui atteste de la satisfaction des exigences du référentiel. La montée en charge du dispositif est prévue sur les années 2012 et 2013. Six cents organismes sont potentiellement concernés par la labellisation.
- Un dispositif d'agrément qualifiera les associations assurant des formations linguistiques principalement par des bénévoles. L'élaboration du dispositif est en cours.

2.3.3 – L'opération « ouvrir l'école aux parents »

De nombreux parents d'élèves étrangers et immigrés ont des difficultés à suivre la scolarité de leurs enfants et sont peu familiarisés avec le fonctionnement de l'institution scolaire. Cette situation s'explique en partie par les obstacles que beaucoup d'entre eux rencontrent pour lire et écrire le français. Toutefois, ces parents ont de très fortes attentes pour leurs enfants en matière de réussite scolaire et professionnelle.

Afin de leur permettre d'améliorer leur connaissance de la langue française, d'une part, et de se familiariser avec le cadre scolaire et le milieu enseignant, d'autre part, les ministres chargés de l'Intégration et de l'Éducation nationale ont décidé de lancer une opération expérimentale, qui a donné lieu à la signature, le 25 juillet 2008, d'une circulaire sur le dispositif « ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration ». Ce dispositif s'inscrit tant dans l'objectif d'apprendre aux parents la langue française que de les soutenir dans l'exercice de leur parentalité en France (voir *infra* rubrique « Éducation »).

3 – LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DÉCONCENTRÉES

Pour une part importante, la politique d'intégration est déconcentrée pour tenir compte des caractéristiques des contextes régionaux. Elle se fonde localement sur un outil : le « programme régional d'intégration des populations immigrées » (PRIPI)

Les programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) sont l'outil d'impulsion et d'animation interministérielle de la politique publique d'intégration au niveau régional. Ces programmes permettent, d'une part, de relayer au niveau local les dispositifs nationaux (accords-cadres interministériels, dispositif « ouvrir l'école aux parents... ») et, d'autre part, de prendre en compte la diversité des territoires et des publics en associant les partenaires des autres ministères et, chaque fois qu'elles le souhaitent, les collectivités territoriales.

Fondés sur l'article L. 117-2 du code de l'action sociale et des familles, les PRIPI ont été relancés par la circulaire ministérielle du 28 janvier 2010 visant une nouvelle impulsion pour la politique territoriale d'intégration.

Pour l'élaboration et l'animation des PRIPI, les préfets s'appuient principalement sur les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Ces programmes sont le cadre principal d'utilisation des crédits déconcentrés du programme 104 pour l'intégration (BOP régionaux). L'élaboration des PRIPI et leur mise en œuvre reposent sur une démarche largement interministérielle qui implique les principaux ministères concernés par l'accueil et l'intégration des immigrés : rectorats, DIRECCTE, DRAC, mais aussi les opérateurs tels que les délégations territoriales de l'OFII, les ARS, Pôle emploi... La participation des collectivités territoriales à ces travaux a été recherchée dans la majorité des régions mais n'a pas toujours pu être réalisée.

Fin 2011, vingt-cinq PRIPI étaient élaborés et mis en œuvre dans toutes les régions de métropole et dans la plupart des DOM. Les principales priorités des PRIPI sont l'apprentissage du français et la coordination de l'offre linguistique, l'accès à l'emploi et à la qualification, l'accès à la santé et aux droits sociaux des personnes âgées immigrées, l'appui à la parentalité et le lien avec les dispositifs de « Réussite éducative », la promotion des femmes immigrées et la lutte contre les violences spécifiques.

Environ 16 M€ ont été consacrés à la mise en œuvre de leurs actions en 2011. Les crédits du programme 104 ont ainsi un effet levier qui permet à la programmation régionale de mobiliser d'autres crédits relevant de politiques de cohésion sociale et de santé, par exemple l'accès à la santé et aux soins, le logement, l'emploi, la formation, la défense des droits des femmes, les familles et la parentalité. L'apport financier des autres programmes budgétaires à des actions cofinancées par les PRIPI est du même ordre de grandeur.

Depuis la relance de ces programmes, la DAIC a développé une animation nationale active du réseau des chefs de projet PRIPI (3 ou 4 réunions nationales par an). Elle mobilise également, dans le cadre de réunions régionales, l'ensemble des acteurs impliqués dans l'accès à l'emploi des personnes immigrées.

4 – LES PRINCIPAUX PROGRAMMES NATIONAUX EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION

La politique française d'intégration prend en charge non seulement les nouveaux arrivants, mais aussi les immigrés plus anciennement établis, voire leurs descendants.

4.1 - L'insertion professionnelle

L'accès à l'emploi est l'une des composantes majeures de l'intégration des personnes immigrées dans notre pays, en ce qu'il permet l'autonomie économique et facilite la socialisation.

Or les étrangers rencontrent de nombreux obstacles dans leur insertion professionnelle. On constate, à travers un taux de chômage nettement plus élevé, que les étrangers primo-arrivants et les immigrés rencontrent dans leur parcours d'insertion professionnelle plus d'obstacles que les Français d'origine, et que cette situation tend à perdurer chez les personnes issues de l'immigration. De même, leur progression professionnelle, une fois dans l'entreprise, est souvent plus lente et plus difficile.

L'action du ministère vise à promouvoir toutes les possibilités facilitant à la fois la recherche d'emploi dès l'arrivée en France et la création d'activités par les personnes immigrées, tout en incitant les employeurs à s'ouvrir davantage à la diversité.

4.1.1 - Le bilan de compétences professionnelles

Le dispositif

Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) s'insèrent difficilement sur le marché du travail et trouvent souvent des emplois qui ne correspondent pas à leurs qualifications et fréquemment dans des métiers éloignés de leur formation ou de leur expérience dans le pays d'origine.

Dans le même temps, beaucoup d'entreprises, notamment dans des secteurs économiques en développement ou à fort potentiel en main-d'œuvre, ne trouvent pas à pourvoir des emplois disponibles.

L'objectif du ministère est donc de développer des actions pour mieux orienter les demandeurs d'emploi signataires du CAI et raccourcir les délais d'accès à l'emploi, en mobilisant Pôle emploi, des branches professionnelles confrontées à des difficultés de recrutement, de grands réseaux économiques ou d'importants groupes industriels.

Créé par la loi du 20 novembre 2007 et complété par le décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008, le bilan de compétences professionnelles est organisé par l'OFII. Il dure environ trois heures. Il vise à permettre aux étrangers primo-arrivants de valoriser leurs expériences passées, leurs diplômes et compétences professionnelles ou leurs savoir-faire dans une recherche d'emploi. Le bilan est fait avant la fin du contrat d'accueil et d'intégration, dès lors que la personne a acquis une connaissance suffisante de la langue française. Il lui est remis un exemplaire du bilan, un autre étant envoyé à l'OFII, qui en adresse une copie à Pôle emploi.

Résultats du dispositif

Ce dispositif a été mis en place en février 2009. En 2011, 60035 bilans ont été prescrits.

Parmi les personnes qui ont bénéficié du bilan :

- **27 % manifestent un intérêt pour les secteurs professionnels porteurs** (services à la personne, propreté, BTP, hôtellerie-restauration, informatique)
- **43 % rencontrent des freins à l'emploi**, notamment en raison d'un manque d'expérience ou de qualification (34 % d'entre eux), d'un bas niveau linguistique (20 %), de problèmes personnels ou familiaux (20 %), d'une méconnaissance des techniques de recherche d'emploi (20 %)...

Au bout de trois mois, 25 % de ceux qui ont passé le bilan de compétences ont trouvé un emploi et ils sont plus de 31 % au bout de six mois.

Les principaux secteurs économiques dans lesquels ces personnes trouvent un emploi sont les suivants : propreté (17 %), hôtellerie-restauration (14 %), BTP (14 %), services d'aide à la personne (10 %).

L'accompagnement du dispositif

- **Un accord-cadre pluriannuel 2010-2013** a été signé le 3 mars 2010 entre les ministères chargés de l'Intégration (DAIC), de l'Emploi (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), l'OFII et Pôle emploi pour faciliter l'orientation des demandeurs d'emploi signataires du CAI et raccourcir les délais d'accès à l'emploi.
- Pour faciliter la mise en œuvre de cet accord-cadre, **une convention sur l'intégration et l'immigration professionnelle des étrangers** a été signée le 18 mai 2010 entre l'OFII et Pôle emploi, qui a permis notamment de préciser les modalités du rapprochement des systèmes informatiques des deux opérateurs.

Des correspondants régionaux ont été nommés par l'OFIL et Pôle emploi et une collaboration est conduite au niveau territorial, pour faciliter l'inscription des signataires du CAI à Pôle emploi et la prise en compte des résultats du bilan de compétences de l'OFIL par les conseillers de Pôle emploi.

- À l'initiative de la DAIC, six réunions régionales ont été organisées depuis octobre 2011 (Midi-Pyrénées, PACA, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Aquitaine, Languedoc-Roussillon), réunissant l'ensemble des partenaires nationaux et régionaux de l'accord, en présence des SGAR. Dans toutes ces régions, des comités de suivi de l'accord sont constitués, se réunissant deux fois par an, et l'accord sera présenté aux comités régionaux de l'emploi.

4.1.2 - Favoriser l'accès rapide à l'emploi des signataires du contrat d'accueil et d'intégration

Les signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) ont besoin d'un accompagnement des pouvoirs publics pour permettre leur intégration professionnelle lors de leur arrivée en France alors que, dans le même temps, beaucoup d'entreprises, notamment dans des secteurs économiques en développement ou à fort potentiel en main-d'œuvre, ne trouvent pas à pourvoir des emplois disponibles.

Il s'agit donc, en concluant des accords de partenariat avec des branches professionnelles confrontées à des difficultés de recrutement ainsi qu'avec de grands réseaux économiques et des entreprises, de mieux orienter les demandeurs d'emploi signataires du CAI et de raccourcir leurs délais d'accès à l'emploi en mobilisant Pôle emploi grâce à l'accord-cadre pluriannuel du 3 mars 2010 précité.

Dans le dessein de faciliter l'accès à l'emploi des signataires du CAI, après le bilan de compétences professionnelles, des accords de partenariat ont été conclus par la DAIC et l'OFIL :

- d'une part, avec **des représentants de branches professionnelles connaissant des difficultés de recrutement** : l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT-IFTIM), la Fédération des entreprises de propreté (FEP), SYNTEC-Numérique (informatique), l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie (UMIH), Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi (PRISME), en vue de faire bénéficier des signataires du CAI d'informations sur ces métiers ou de mesures d'accès à l'emploi dans ces secteurs économiques ;
- d'autre part, avec **de grands réseaux économiques**, comme l'Association nationale des directeurs de ressources humaines (ANDRH), la Fondation agir contre l'exclusion (FACE) ou IMS-Entreprendre pour la cité, pour expérimenter avec des entreprises dans quelques départements des solutions directes d'accès à l'emploi dans des entreprises : forums d'accès à l'emploi, « *job datings* », *coachings* et parrainages, préparation de demandeurs d'emploi par des cadres ou chefs d'entreprise ;
- enfin avec de **grands groupes industriels** (Vinci, Manpower, Casino, Coca-Cola Entreprise) pour tester des méthodes d'intégration de primo-arrivants, faciliter l'accès à des métiers en tension par la voie de l'intérim, permettre d'intégrer les métiers de la logistique ainsi que de préparer à l'entretien collectif d'embauche.
- par ailleurs, des partenariats ont été conclus **avec de grands réseaux associatifs** : l'AFIJ pour l'insertion de jeunes diplômés de nationalité étrangère, le CNIDFF et d'autres réseaux nationaux ou régionaux pour faciliter l'accès à l'emploi de femmes primo-arrivantes.

Les premiers enseignements

Ces accords ont un caractère exploratoire et expérimental et, pour la plupart, leur mise en œuvre a commencé au premier semestre 2009.

De nombreux documents et outils ont été soit adaptés, soit créés pour informer les signataires du CAI, les auditeurs de l'OFIL et les prestataires des bilans de compétences sur les métiers et les prérequis pour entrer dans ces métiers.

On constate cependant une réelle difficulté dans certains des parcours de professionnalisation (absentéisme et abandons importants en cours de parcours).

4.1.3 – Encourager la création d’activités par les personnes immigrées

La création d’entreprises par les étrangers originaires de pays extérieurs à l’Union européenne montre leur dynamisme, puisqu’ils représentent chaque année 7,3 % (24 000) des 325 000 créations d’entreprise en France, alors qu’ils ne représentent que 5,4 % de la population active. Par ailleurs, ils créent plus d’emplois que les Français, mais leurs entreprises sont plus fragiles, car 60 % disparaissent au bout de cinq ans.

Il est donc essentiel, pour favoriser et consolider la création d’activités par ce public, de mettre au point des outils et des méthodes pour sensibiliser et mobiliser plus efficacement les principaux réseaux d’appui et d’accompagnement à la création d’entreprise et de les faire mieux connaître par le public immigré. Dans ce dessein, des accords ont été signés avec l’Agence nationale pour la création d’activités (APCE) et avec les grands réseaux d’appui à la création d’entreprise.

La DAIC mobilise également depuis quelques années les principaux réseaux d’appui à la création d’entreprise et de microcrédit, afin qu’ils connaissent mieux les créateurs étrangers ou immigrés et portent une attention particulière aux difficultés qu’ils peuvent rencontrer. Des partenariats ont été entrepris avec l’Association pour le droit à l’initiative économique (ADIE), France initiative, le Réseau entreprendre, La Nouvelle PME, le Réseau des boutiques de gestion (RBG)...

4.1.4 – Promouvoir la diversité dans les recrutements et les carrières

Les entreprises et les autres employeurs publics et privés ne reflètent pas suffisamment la composition de la population française (origine, âges, sexes, personnes handicapées...) dans leur population salariale et les discriminations à l’embauche et dans la carrière sont encore trop importantes. Deux instruments privilégiés ont été mis en place pour favoriser la diversité, sous un angle incitatif : la Charte de la diversité, et le label diversité.

La Charte de la diversité a été créée fin 2004 à l’initiative de Claude Bébéar, alors président d’AXA, et est maintenant signée par plus de 3 400 entreprises et autres structures publiques et privées. Elle constitue une première approche de la diversité par un employeur, celle de l’engagement volontaire à œuvrer pour la non-discrimination dans la gestion des ressources humaines (embauche, déroulement de carrière, rémunération). La DAIC est partenaire de la Charte depuis l’origine, fait partie de son conseil d’orientation et est l’un de ses principaux financeurs.

Le label diversité, propriété de l’État, a été créé par décret interministériel du 17 décembre 2008, après un important travail de préparation mené sous l’égide de l’Association nationale des DRH (ANDRH). Il est délivré à tout type d’employeur public ou privé à la suite d’un audit sur pièces et sur place et d’un rapport préalable d’un organisme certificateur (AFNOR-Certification), et avis favorable d’une commission de labellisation quadripartite (État, patronat, syndicats, experts). Cette commission examine, sur la base d’un cahier des charges, les mesures mises en place pour prévenir les discriminations et favoriser la diversité à l’embauche et dans la carrière professionnelle.

Le cahier des charges précise les conditions que doivent remplir les candidats, qui portent sur cinq points :

- la réalisation d’un diagnostic préalable portant sur l’ensemble des critères de discrimination définis par la loi ;
- la définition et la mise en œuvre d’une politique en matière de prévention des discriminations et de promotion de la diversité ;
- la mise en place d’actions de communication interne, de sensibilisation et de formation ;

- la prise en compte du principe de diversité dans l'ensemble des activités du candidat (rapports avec ses clients, ses fournisseurs, ses sous-traitants, etc.) ;
- l'efficacité des mesures mises en œuvre et la pertinence des propositions d'amélioration de la démarche.

Ce cahier des charges prend en compte les dix-huit critères de discrimination définis par la loi. Plus de cent quarante points sont vérifiés. Par ailleurs, il tient compte de la nature des structures candidates (statut : public ou privé, association... ; taille ; type d'activité). Trois versions ont été élaborées : PME de moins de cinquante salariés, entreprises et structures de plus de cinquante salariés, fonctions publiques.

Le « label » est attribué pour quatre ans, avec une évaluation intermédiaire à deux ans.

- En trois ans et demi, **360 labels** ont été attribués à des entreprises privées et publiques ou à des organismes publics, concernant près de **820 000 salariés, soit plus de 3 % de la population active française**.

Ont demandé et obtenu le label diversité plusieurs grands groupes industriels (SRF, Véolia, Eurodisney, Randstad, AREVA, AXA France, la Poste, groupe Vinci, BNP Paribas, CNP assurances, PSA Peugeot Citroën, groupe Casino, GDF-Suez, L'Oréal, Coca-Cola, TF1, General Electric, groupe MACIF, Bouygues-Télécom ...), des entreprises moyennes (Parc Astérix, Eau de Paris...), et des PME, mais aussi des ministères et leurs réseaux locaux (Économie et Budget), de grandes villes (Lyon), des écoles de commerce (Sup de co Montpellier, école de management de Strasbourg), des structures du service public de l'emploi, des cabinets de recrutement, des groupes de protection sociale et de retraite.... De nombreux autres ministères, entreprises, villes se préparent pour postuler dans les prochains mois au label diversité.

- Des partenariats ont été conclus par la DAIC pour construire des outils d'appropriation du label et pour préparer les PME et les structures de l'économie sociale au label diversité, avec l'ACFCI (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie), la Fondation agir contre l'exclusion, IMS-Entreprendre pour la cité, l'USGERES (Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale) et l'AFMD (Association française des managers de la diversité).

- Le label diversité a été reconnu fin 2011 par la DG justice de la Commission européenne comme étant l'une des meilleures pratiques en Europe, au niveau national, pour lutter contre les discriminations et rétablir l'égalité de traitement.

La mobilisation de la branche de l'économie sociale

Dans le cadre du protocole d'accord pluriannuel sur la promotion de la diversité signé le 28 janvier 2008 entre le ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, d'une part, le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) et l'Union de syndicats et groupements représentatifs dans l'économie sociale (USGERES), d'autre part, un diagnostic a été réalisé fin 2008 au niveau de ce secteur économique. Le GEMA et l'USGERES ont organisé à destination des employeurs du secteur, en mars 2009, à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, une conférence-débat pour en présenter les résultats et préconisations, montrer les bonnes pratiques et marquer l'engagement de ces deux institutions patronales, notamment en signant solennellement la convention de promotion de la Charte de la diversité ; des fiches-outils ont été conçues et des formations ont été délivrées.

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

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

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

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

4.2 - L'éducation

L'opération « ouvrir l'école aux parents pour réussir l'intégration », copilotée par le ministère chargé de l'Intégration, qui la finance, et par le ministère de l'Éducation nationale, a été mise en œuvre à titre expérimental pour l'année scolaire 2008-2009, dans douze départements de France.

L'objectif de cette opération est de permettre aux parents d'élèves, immigrés ou étrangers, de se familiariser avec l'institution scolaire et de mieux maîtriser la langue française pour faciliter leur intégration ainsi que celle de leurs enfants dans la société française. Elle repose sur le volontariat des parents. Des modules de formation, organisés au sein des écoles et des collèges, leur sont proposés (apprentissage du français, présentation des principes de la République et de ses valeurs...), afin de les aider à accompagner et soutenir leurs enfants dans leur parcours scolaire.

Les objectifs des formations

> **Acquérir une meilleure maîtrise de la langue française** pour ces parents (alphabétisation, apprentissage ou perfectionnement) afin de leur donner les moyens de mieux suivre la scolarité des enfants par un enseignement pouvant donner lieu à l'obtention d'une certification (notamment diplôme initial de langue française - DILF - ou diplôme d'études en langue française - DELF) et de faciliter l'insertion professionnelle, en particulier celle des femmes, qui constituent 70 % de l'immigration familiale.

> **Favoriser une meilleure insertion dans la société française**, par la présentation des principes et des valeurs de la République.

> **Faciliter la connaissance de l'institution scolaire, des droits et devoirs des élèves et des parents**, de l'exercice de la parentalité.

● Le bilan très positif de la première année d'expérimentation a conduit le ministère chargé de l'Intégration et le ministère de l'Éducation nationale à renouveler l'opération pour l'année scolaire 2009-2010, en l'étendant à 19 départements supplémentaires. Au total, 31 départements étaient concernés par l'opération, à savoir les 12 départements ayant expérimenté l'opération en 2008-2009, l'ensemble des départements chefs-lieux de région et tous les départements franciliens.

L'évaluation de l'opération, réalisée en juin 2010 par les deux ministères, a montré que cette opération rencontre une forte adhésion de la part des établissements scolaires et des parents bénéficiaires, car elle complète utilement l'offre locale existante et correspond à des besoins avérés. Les formations ont ainsi été dispensées dans 170 établissements et ont accueilli 2 425 parents (dont 87 % de femmes), qui, pour moitié, étaient originaires de Turquie, du Maroc et d'Algérie.

- Compte tenu du succès rencontré par ce dispositif, celui-ci a été étendu à 41 départements pour l'année scolaire 2010-2011.

Les bilans réalisés auprès des participants indiquent que la majorité d'entre eux a amélioré son niveau de français. De plus, ces formations leur ont donné les moyens de mieux appréhender la scolarité de leurs enfants ainsi que certains aspects de leur vie quotidienne (projet professionnel, démarches administratives, accès aux loisirs, à la culture). De façon plus large, cette opération a été l'occasion pour ce public, essentiellement féminin et souvent isolé, de développer plus d'autonomie dans la société française.

Les établissements scolaires ont, quant à eux, constaté que le dispositif avait permis aux parents de s'impliquer plus fortement dans la scolarité de leurs enfants, faisant ainsi évoluer le regard de certains professeurs à leur endroit. Les établissements scolaires ayant mis en œuvre l'opération sur deux années consécutives ont également constaté un certain apaisement du climat dans les classes et une diminution de l'absentéisme scolaire.

- Pour l'année scolaire 2011-2012, l'opération a été étendue à 23 départements supplémentaires. Le dispositif est désormais présent dans 64 départements et concerne près de 5000 parents.

4.3 - La situation des femmes immigrées

Les femmes représentent plus de la moitié des étrangers appelés à s'installer durablement en France. Elles jouent un rôle essentiel dans le processus d'intégration, notamment de leurs familles et de leurs enfants, mais leur accès à l'emploi est plus difficile (niveau de langue, qualification, mobilité, garde d'enfants...); elles subissent trop souvent des violences spécifiques liées à des traditions telles que les mutilations sexuelles ou les mariages forcés.

Un grand nombre d'entre elles, venues en France avant 2007, n'ont pas bénéficié du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration, en particulier en matière d'apprentissage de la langue. De ce fait, beaucoup rencontrent encore de grandes difficultés dans la pratique du français et souffrent d'un déficit d'insertion professionnelle et sociale.

C'est pourquoi la DAIC soutient, avec ses partenaires, de nombreuses initiatives qui permettent de mieux garantir leurs droits et de faire évoluer les mentalités. Les principaux axes de la politique d'intégration en faveur des femmes sont les suivants :

- > Au moment très important de l'arrivée sur le territoire français :
 - une information renforcée délivrée par l'OFII dans le cadre de l'accueil et du contrat d'accueil et d'intégration sur l'accès aux droits et la prévention des discriminations et des violences spécifiques ;
 - des formations linguistiques gratuites organisées dans le cadre des prestations du contrat d'accueil et d'intégration ;
 - un partenariat avec des associations têtes de réseau et le service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) qui vise à faciliter l'insertion professionnelle des femmes signataires du CAI.
- > Pour l'ensemble des femmes immigrées, y compris celles qui sont installées en France depuis longtemps, outre les formations hors CAI offertes par l'OFII, les ateliers sociolinguistiques permettent une familiarisation avec le français, une connaissance des droits, des obligations et des usages de la vie quotidienne en France. Ils favorisent l'autonomie et l'émancipation, particulièrement des femmes. Ils peuvent déboucher sur l'entrée dans un dispositif d'apprentissage de la langue française, l'accès à la formation professionnelle, la recherche d'emploi et l'accès aux dispositifs spécifiques de Pôle emploi. Ces actions sont fortement financées par les crédits déconcentrés du programme 104 (jusqu'à 75 % du BOP régional dans certaines régions) et la plupart des bénéficiaires sont des femmes.

> Au niveau national, la DAIC soutient une vingtaine d'associations têtes de réseau qui mènent des actions de formation d'acteurs professionnels ou associatifs, d'information, de sensibilisation et de communication concernant la prévention des violences spécifiques et la valorisation des parcours d'intégration.

Une priorité concernant l'intégration des femmes a également été adoptée par le Fonds européen d'intégration dont le budget permettra de soutenir de nombreuses initiatives territoriales en 2012 et notamment plusieurs centres sociaux implantés dans des quartiers à forte population immigrée.

En 2011, la DAIC a impulsé une réflexion avec quelques associations spécialisées ou issues des communautés africaines pour construire une stratégie commune de prévention des mutilations sexuelles (pratique relevant du code pénal en France mais qui continue à menacer des petites filles scolarisées ou nées en France lors de vacances au pays d'origine).

La DAIC participe enfin aux plans de lutte contre les violences faites aux femmes pilotés par le Service du droit des femmes et travaille avec ce dernier dans le contexte d'un accord-cadre interministériel.

4.4 - L'appui aux immigrés âgés

Au 1^{er} janvier 2007 (recensement INSEE), on dénombrait 1 710 000 immigrés de plus de cinquante-cinq ans dont 795 000 sont originaires de pays tiers à l'UE. Parmi eux, environ 35 000 vivent, depuis leur arrivée en France, dans des foyers de travailleurs migrants. Le plus grand nombre de ces personnes âgées vivent dans l'habitat de droit commun, les logements sociaux mais aussi fréquemment des logements précaires (hôtels) voire indignes.

Arrivés en France dans les années 1950 à 1970, la plupart ont renoncé à leur projet initial de retour au pays, leurs liens familiaux et sociaux s'étant souvent affaiblis même s'ils continuent d'envoyer une partie de leurs ressources financières à leurs proches. Ils font plutôt, tant qu'ils sont valides, des « allers-retours » entre la France et leur pays d'origine.

Le constat de leurs difficultés à accéder à leurs droits sanitaires et sociaux, par exemple, à reconstituer leur dossier de retraite, a été dressé dans plusieurs rapports officiels : IGAS (2002), Haut Conseil à l'intégration (2005), CNAV (2005). Il apparaît qu'il s'agit d'une population largement « invisible » pour les institutions – y compris les services sociaux chargés de la politique de proximité à l'égard des personnes âgées – dont l'état de santé est prématurément dégradé mais qui font trois fois moins appel aux soins de santé que la population majoritaire du même âge. Les vieux travailleurs maghrébins souffrent, dès cinquante-cinq ans, de pathologies observées chez les Français de vingt ans plus âgés, selon le HCl¹, des pathologies largement liées aux conditions de travail pénibles et aux conditions de logement précaires.

> En 2011, la DAIC a réuni un groupe de travail interministériel avec les principales administrations et les principaux organismes concernés par la problématique de l'accès aux droits sociaux : représentants des ministères de l'intérieur, des Affaires sociales, de la Santé ainsi que des organismes nationaux de protection sociale (Caisse nationale d'assurance vieillesse, Caisse nationale d'assurance maladie et Caisse nationale d'allocations familiales) et des représentants du monde associatif, d'ADOMA, de l'UNAFU (Union professionnelle du logement accompagné)... Ces travaux ont permis de partager les constats et de faire émerger des propositions, notamment sur la nécessité d'améliorer l'accompagnement de ces immigrés âgés vers les dispositifs de droit commun et de mieux former les professionnels sociaux. Ce groupe poursuit ses travaux en 2012 sur les questions d'accès aux soins et à la santé.

1. Rapport sur « la condition sociale des travailleurs immigrés âgés », mars 2005.

> La DAIC finance, via un appel à projet national pour le programme 104, des associations têtes de réseau nationales qui mettent en œuvre des actions destinées à l'accompagnement des personnes âgées et à la réalisation de formations de professionnels, ainsi que des collectivités, centres sociaux, instituts de formations sociales, fédérations de services à la personne.

> Au plan local, dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) et d'une trentaine de programmes départementaux d'intégration, les actions portées par des associations de terrain sont également financées (telles que des cafés sociaux à Paris et à Lyon). Sur une trentaine d'agents de développement local pour l'intégration (ADLI), une dizaine travaillent plus particulièrement en faveur des immigrés âgés. Leurs actions visent à favoriser l'instauration de relations entre les immigrés âgés et les services publics de droit commun (CLIC, services sociaux du conseil général, CCAS, FTM et résidences sociales...).

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

Sept cents foyers de travailleurs migrants (FTM) et résidences sociales (RS) qui sont issues de leur transformation accueillent actuellement environ 90 000 travailleurs immigrés isolés (soit une faible part du nombre total d'immigrés, mais, au-delà des chiffres, ce sujet est fortement symbolique) sur 110 000 résidents vivant dans ces établissements. Les FTM ont très souvent un bâti très éloigné des normes actuelles de logement.

Ces résidents étrangers sont surtout des Maghrébins (présents dans la très grande majorité des FTM, y compris en Île-de-France, depuis des décennies et maintenant âgés appelés des « Chibanis »).

Tous les FTM ont vocation à devenir des résidences sociales, outil de droit commun de la politique du droit au logement :

- sans travaux lorsque leur bâti répond aux normes ;
- ou, cas le plus fréquent, avec d'importants travaux. Beaucoup de ces établissements, construits pour la plupart dans les années 1960 et 1970, sont inadaptés et dans un état très dégradé. Cela a conduit, en 1997, l'État à lancer (avec l'Union économique et sociale pour le logement - UESL - qui est l'organisme tête de réseau des collecteurs du « 1 % logement ») un plan de traitement pour transformer ces FTM en résidences sociales, ce qui implique d'importants travaux dans la très grande majorité des cas. La mise en œuvre de ce plan se poursuivra pendant encore de nombreuses années : c'est une politique de long terme.

La commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) présidée par le ministre chargé de l'Intégration intervient dans le processus en élaborant, à partir des propositions des préfets, les programmes d'opérations éligibles au financement de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Les principaux intervenants du secteur sont ADOMA (ex-SONACOTRA) qui représente 55 % du secteur, COALLIA (ex-AFTAM) et ADEF.

En ce qui concerne les financements apportés par l'État, la politique de traitement des foyers de travailleurs migrants repose d'abord sur les aides à la pierre financées par le ministère chargé du Logement. Mais elle comporte aussi des volets financés par le programme 104 « intégration et accès à la citoyenneté française » de la mission « immigration, asile et intégration » et, secondairement, par le Fonds européen d'intégration (FEI)

Le programme 104 « intégration et accès à la nationalité » de la mission « immigration, asile et intégration » accompagne, par des aides financières aux gestionnaires de foyers, la mise en œuvre du Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants et l'amélioration des conditions de vie et de logement des résidents sur les axes suivants :

- accompagnement de la mise en œuvre du plan de traitement des FTM (prise en charge partielle des surcoûts entraînés par les travaux tels que la baisse des loyers perçus pendant la période des travaux (vacance temporaire des logements...)) ;

- apport de réponses aux besoins spécifiques des résidents (projets sociaux des résidences sociales, ingénierie sociale notamment pour la prise en compte du phénomène de vieillissement de la population résidente, gestion de la mixité des publics immigrés et nouveaux publics). Les missions d'ingénierie sociale visent la mise en réseau des partenaires locaux pour l'inscription des foyers et de leurs résidents dans les dispositifs sociaux de droit commun, la formation des agents des organismes gestionnaires, la sensibilisation-information des résidents sur leurs droits et devoirs et la mise en œuvre d'actions en faveur de leur accès aux droits ;
- l'aide transitoire au logement (ATL) sert par ailleurs à solvabiliser les résidents les plus défavorisés qui, parce qu'ils résident 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 montant inscrit en LFI sur le programme 104 pour 2011 était de 12 M€, soit après mise en réserve de précaution un montant disponible de 11 412 925 € en AE et en CP qui a été entièrement consommé. Ces crédits sont essentiellement à gestion nationale.

L'exécution 2011 des dépenses inscrites sur le programme 104 se décline comme suit :

- l'aide transitoire au logement (ATL) : 3,73 M€ ; ce montant diminue progressivement en raison de l'avancée du plan de traitement des FTM, notamment en ce qu'il traite les foyers les plus éloignés des normes d'habitabilité ;
- la politique d'accompagnement du plan de traitement : 5,21 M€ ;
- les réponses aux besoins des résidents : 2,47 M€.

En outre, en 2011, cette politique a bénéficié de crédits du Fonds européen d'intégration (FEI) :

- 1,38 M€ pour l'achat de mobilier adapté aux besoins des résidents âgés ;
- 0,24 M€ pour cofinancer des postes visant à mettre en réseau les dispositifs de droit commun afin d'apporter des réponses aux besoins des résidents âgés.

4.6 - L'évaluation de la politique d'intégration

L'évaluation de l'impact des actions mises en œuvre dans le cadre de la politique d'intégration nécessite la mobilisation de plusieurs outils d'évaluation complémentaires pour prendre en compte le caractère multidimensionnel de l'intégration mais aussi son inscription dans la durée et l'espace.

Aussi la conjugaison des différents volets de la définition de l'intégration rend-elle complexe sa mesure et nécessite-t-elle de disposer d'une gamme d'outils diversifiés :

1 - Outil de connaissance du parcours d'intégration des personnes immigrées nouvellement arrivées en France

- **L'Enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA)** a pour objet d'évaluer successivement les premières années du parcours d'intégration et plus particulièrement l'impact de la politique d'accueil. Réalisée par la Sofres sous la responsabilité du DSED en coordination avec la DAIC, elle consiste en un suivi statistique d'une cohorte de 6 000 primo-arrivants signataires du CAI sur trois vagues successives (2010, 2011 et 2013).

Les résultats des deux premières vagues permettent de disposer d'éléments d'appréciation de l'impact du dispositif d'accompagnement mis en place dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration ainsi que de mieux connaître la perception qu'ont les personnes immigrées des différentes composantes de leur trajectoire d'intégration au cours des premières années.

Le questionnaire de la troisième vague est en cours d'élaboration (ajustement et enrichissement à partir du questionnaire précédent) : il sera testé en septembre 2012 et réalisé entre mars 2013 et juin 2013.

2 - Outil d'évaluation de la situation socio-économique des populations immigrées dans la société française

- **Tableau de bord des indicateurs de mesure de l'intégration** permettant de mesurer les écarts existant entre les populations immigrées et la population non immigrée dans les champs tels que l'emploi, les revenus, le logement, la santé ou bien l'éducation des enfants.

Ce document, daté de décembre 2010, diffusé sur Internet, est actualisé par le DSED au fur et à mesure de la production de nouvelles données émanant des principales sources statistiques mobilisées. D'autres domaines sont en voie d'exploration, notamment ceux de l'acquisition de la langue et de la convergence des indicateurs démographiques (âge au mariage, espérance de vie, fécondité...). Il est prévu une deuxième édition du tableau de bord enrichie de nouveaux indicateurs.

3 - Outil de connaissance des données démographiques nationales et régionales dans les domaines de la formation et de l'éducation, de l'activité et de l'emploi et du logement.

- **L'Atlas national des populations immigrées**, réalisé également par le DSED en collaboration avec l'INSEE et en partenariat avec la DAIC, permet de disposer des données nécessaires à l'évaluation des politiques régionales de l'intégration et servent ainsi de fondement au pilotage régional des politiques d'intégration dans le cadre des PRIPI (2010-2012).

4 - Autres outils d'évaluation de l'impact des politiques d'intégration (INED et ONZUS)

Par ailleurs, il convient de souligner également les travaux provenant de **l'étude trajectoire et origines TeO de l'INED** permettant d'identifier l'impact des origines sur les conditions de vie et les trajectoires sociales et le comparer à celui des autres caractéristiques sociodémographiques (âge, sexe, milieu social, niveau d'études...) et enfin ceux de **l'ONZUS (rapport 2011-2012)** sur la situation des immigrés dans les territoires de la politique de la Ville.

5 - Enfin, cette volonté de disposer d'indicateurs d'intégration s'inscrit également dans la démarche de la Commission européenne avec les États membres (Réseau des points de contact national intégration) de se doter d'un socle commun d'indicateurs dans les quatre grands domaines de l'intégration : emploi, éducation, insertion sociale et citoyenneté active, pouvant être alimentés par tous les États membres de l'UE-27 afin notamment de favoriser les comparaisons dans l'espace européen et dans le temps.

Le **rapport d'Eurostat de juin 2011** (sur la base de quatorze grands indicateurs) s'inscrit également dans cette préoccupation commune de disposer d'outils permettant de mieux adapter les politiques d'intégration. Dans ce cadre, trois séminaires européens sont organisés en juin (Berlin), septembre (Budapest) et novembre 2012 (Lisbonne) pour évaluer la pertinence de ces premiers résultats et améliorer le dispositif d'évaluation.

L'engagement de tous les États membres de l'UE-27 est d'utiliser des sources statistiques qui leur sont communes. La France a produit un premier tableau de bord des indicateurs de l'intégration.

6 - Pour mémoire, l'OCDE, division des migrations internationales notamment, mène en lien avec le DSED et la DAIC des travaux sur des indicateurs d'intégration : un séminaire international coorganisé par l'OCDE, la DAIC et le DSED en décembre 2010 a permis de mettre en lumière les premiers travaux réalisés en ce domaine par la France et de donner une impulsion pour leur poursuite.

5 – L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

L'acquisition de la nationalité française doit couronner l'aboutissement d'un parcours d'intégration réussi et une relation particulière avec la France.

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, en 2011, du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté – sous-direction de l'accès à la nationalité française). Il s'agit des naturalisations et des réintégrations par décret et des déclarations de nationalité après mariage. Les autres déclarations sont du ressort du ministère de la Justice.

5.1 – L'état du droit

Les voies d'accès à la nationalité sont aujourd'hui les suivantes :

5.1.1 – L'acquisition de plein droit (compétence du ministère de la Justice)

a) À la naissance

- pour l'enfant né en France ou à l'étranger dont l'un au moins des parents est français (droit du sang)
- pour l'enfant né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né (double droit du sol)
- pour l'enfant né en France de deux parents apatrides (simple droit du sol)

b) À la majorité

Pour l'enfant né en France de deux parents étrangers : l'article 21-7 du code civil soumet l'acquisition de plein droit à sa majorité à la condition d'une résidence continue ou discontinue en France de cinq années dès l'âge de onze ans. Toutefois, le mineur a la possibilité d'acquérir la nationalité française par anticipation en souscrivant une déclaration dès l'âge de treize ans (voir ci-dessous).

L'acquisition de plein droit est constatée par la délivrance d'un certificat de nationalité française délivré par le greffier en chef du tribunal d'instance.

5.1.2 – L'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 (compétence ministère de la Justice)

L'article 21-11 du code civil prévoit la possibilité pour les jeunes âgés de plus de seize ans d'acquérir eux-mêmes la nationalité française par déclaration durant leur minorité.

Les enfants âgés de treize à seize ans non révolus peuvent également acquérir la nationalité française par déclaration, en étant représentés par leurs représentants légaux, s'ils justifient d'une résidence en France de cinq années dès l'âge de huit ans.

Le greffier en chef du tribunal 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 (compétence ministère chargé des naturalisations)

L'étranger marié à une Française ou un Français peut obtenir la nationalité française par déclaration quatre ans après le mariage. Il doit notamment pouvoir justifier d'une communauté de vie affective et matérielle et d'une connaissance suffisante de la langue française. La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a modifié le niveau de connaissance de la langue française exigé des postulants à la naturalisation et des souscripteurs d'une déclaration d'acquisition de la nationalité française au titre du mariage, ainsi que les modalités de son évaluation (voir *infra* 3.1.4).

La déclaration souscrite auprès du préfet ou du consul de France est transmise au ministre chargé des naturalisations qui l'instruit et l'enregistre lorsqu'elle satisfait aux exigences légales. Cet enregistrement est, en principe, de droit lorsque les conditions sont réunies, mais une opposition à l'acquisition de la nationalité française pour indignité ou défaut d'assimilation autre que linguistique à la communauté française peut intervenir par décret pris après avis du Conseil d'État.

Le défaut d'assimilation concerne des situations révélant un défaut d'adhésion à nos valeurs telles que la 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, le non-respect des principes de laïcité et d'égalité entre les sexes, l'indignité, quant à elle, pouvant être constituée par le fait d'avoir commis des faits répréhensibles dans un passé récent.

Le délai pendant lequel le Gouvernement peut s'opposer, par décret en Conseil d'État, à l'acquisition de la nationalité française par mariage a été porté de un à deux ans par la loi de 2006. 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. Par souci de cohérence, la loi du 16 juin 2011 porte à deux ans le délai pendant lequel le ministre peut refuser d'enregistrer les déclarations qui ne satisfont pas aux conditions légales, dans le cas où une procédure d'opposition est engagée par le Gouvernement en application de l'article 21-24 du code civil.

5.1.3 - L'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 légales (code civil) doivent être remplies, comme résider en France de manière habituelle et continue avec sa famille (conjoint, enfants mineurs...) depuis cinq ans, être assimilé à la société française (notamment par une connaissance suffisante de la langue, de l'histoire, de la culture et de la société françaises, des droits et devoirs conférés par la nationalité française ainsi que par l'adhésion aux principes et valeurs essentiels de la République 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.

Les exigences en matière de connaissance de la langue française, les cas de réduction de la durée de stage et les conditions d'assimilation ont été sensiblement modifiés par la loi du 16 juin 2011 (voir *infra* 5.3).

Dès lors que les conditions de recevabilité sont remplies, la demande de naturalisation est examinée au regard de critères d'opportunité. Les critères en sont définis dans le cadre du large pouvoir d'appréciation conféré au ministre chargé des naturalisations par la jurisprudence du conseil d'État.

Les décisions défavorables prises au titre de la recevabilité font l'objet d'un contrôle normal. Les décisions défavorables prises en opportunité peuvent quant à elles être de portée différente (ajournement ou rejet) et donnent lieu à un contrôle restreint du juge administratif qui sanctionne notamment l'erreur manifeste d'appréciation.

5.1.4 - Les 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 au prénom sa 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

L'acquisition de la nationalité française constitue une étape majeure dans le parcours d'intégration d'un étranger à la communauté nationale. Il est apparu essentiel que cet événement soit souligné par une manifestation solennelle et symbolique d'accueil dans la citoyenneté française.

Aux termes de la loi du 24 juillet 2006, la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française est étendue à l'ensemble des personnes acquérant la nationalité française quel que soit le mode d'acquisition (décret, déclaration ou de plein droit). Seules étaient concernées jusqu'alors les personnes devenues françaises par naturalisation.

Cette manifestation est organisée par le préfet, ou le maire autorisé par le préfet, dans les six mois qui suivent l'acquisition de la nationalité française. À cette occasion, un livret de nationalité est remis aux acquérants de la nationalité française auquel est désormais joint, aux termes de la loi du 16 juin 2011, un exemplaire de la Charte des droits et devoirs du citoyen.

Enfin, celle-ci, introduisant un article 21-27-1 nouveau dans le code civil, dispose que « lors de son acquisition de la nationalité française par décision de l'autorité publique ou par déclaration l'intéressé indique à l'autorité compétente la ou les nationalités qu'il possède déjà, la ou les nationalités qu'il conserve en plus de la nationalité française ainsi que la ou les nationalités auxquelles il entend renoncer ». Le recueil des informations auprès de la personne se fait au moment de son acquisition de la nationalité française et le caractère des informations recueillies est déclaratif.

5.2 - L'organisation administrative

Si les procédures d'acquisition de la nationalité française relèvent au premier chef du ministre chargé des naturalisations (administration centrale, préfetures et certaines sous-préfetures), deux autres ministères sont également concernés :

- le ministère des Affaires étrangères, dont le service central de l'état civil établit les actes d'état civil des nouveaux Français ;
- le ministère de la Justice, qui gère une partie des déclarations acquiescentes de la nationalité.

Ces trois ministères sont associés, depuis plusieurs années, dans le pilotage d'une application informatique partagée, intitulée PRENAT et destinée à moderniser les procédures d'acquisition de la nationalité française.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, le ministère chargé des naturalisations a mené à bien en 2010 une mesure de déconcentration aux préfetures de certaines procédures d'instruction et de décision de naturalisation par décret. Les décisions favorables en cette matière relèvent depuis lors de la compétence des préfets, un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) auprès du ministre chargé des naturalisations ayant été instauré, la naturalisation demeurant prononcée par décret du Premier ministre, contresigné par le ministre chargé des naturalisations, sur proposition du préfet territorialement compétent.

La réforme ainsi engagée a conduit à une définition nouvelle des compétences de la sous-direction de l'accès à la nationalité française :

- du contrôle des propositions favorables transmises par les préfets;
- du traitement des recours hiérarchiques préalables obligatoires;
- de l'animation du réseau des préfetures (sessions de formation, organisation de visioconférences, mise en place d'agents référents de la sous-direction dédiés à un groupe de préfetures...).

5.3 - L'acquisition de la nationalité française : bilans

5.3.1 - L'évolution du nombre des naturalisations

Tableau n° III-6 : Nombre total de personnes ayant acquis la nationalité française (avec effets collectifs)

Année	Décrets	Déclarations ^(*)	Total
2006	87 878	29 276	117 154
2007	70 095	30 989	101 084
2008	91 918	16 213	108 131
2009	91 948	16 355	108 303
2010	94 573	21 923	116 496
2011	66 273	21 664	87 937

(*) Déclarations gérées par la sous-direction de l'accès à la nationalité française.

Dans le cadre du très large pouvoir d'appréciation du ministre chargé des naturalisations que lui confère la jurisprudence du conseil d'État en matière de naturalisation, qui est une faveur, des instructions ont été données en 2011, tant à la sous-direction de l'accès à la nationalité française qu'aux préfets, afin de n'accueillir au sein de la communauté nationale que des étrangers dont l'assimilation culturelle, l'insertion professionnelle et le comportement respectueux de la législation notamment au regard de l'entrée et du séjour des étrangers en France, étaient confirmés. Ces orientations se sont traduites par une diminution de 30 % du nombre des naturalisations en 2011.

**Tableau n° III-7 : Acquisitions pour les quinze premières nationalités - 2011
(non compris les enfants mineurs ayant acquis la nationalité française par effet collectif)**

Nationalité	Acquisitions par décret		Acquisitions par déclaration	TOTAL	%
	Naturalisations	Réintégrations			
Maroc	9 688	24	3 864	13 576	20,2
Algérie	4 852	2 978	4 088	11 918	17,7
Tunisie	2 998	9	1 255	4 262	6,3
Turquie	2 001	-	572	2 573	3,8
Russie	1 926	-	554	2 480	3,7
Portugal	1 485	-	420	1 905	2,8
Sénégal	1 037	140	566	1 743	2,6
Cameroun	1 106	1	592	1 699	2,5
Côte d'Ivoire	883	77	472	1 432	2,1
Madagascar	522	91	667	1 280	1,9
Serbie	1 132	-	147	1 279	1,9
Liban	815	-	277	1 092	1,6
Congo	856	65	163	1 084	1,6
Roumanie	662	-	263	925	1,4
Cambodge	638	-	173	811	1,2
Total pour les quinze premières nationalités	30 601	3 385	14 073	48 059	71,5
Total toutes nationalités	42 588	3 891	20 719	67 198	

L'examen des quinze premières nationalités sur les dix dernières années fait apparaître une constante s'agissant des cinq premières nationalités concernées, dont les trois premières restent les pays du Maghreb.

Tableau n° III-8 : Répartition par sexe sur les quatre dernières années (avec effets collectifs)

Année	Hommes	Femmes	Total
2008	52 591	55 540	108 131
2009	52 291	56 012	108 303
2010	56 456	60 040	116 496
2011	41 976	45 961	87 937

Sur les quatre dernières années, les femmes restent légèrement majoritaires dans l'accès à la nationalité.

Tableau n° III-9 : Répartition par âge des acquisitions de la nationalité française sur les cinq dernières années (sans effets collectifs)

Tranche d'âge	2007	2008	2009	2010	2011
Mineurs	200	268	229	257	251
18-24 ans	7 186	8 379	8 778	9 488	4 826
25-29 ans	10 131	8 276	9 253	10 974	10 137
30-34 ans	14 582	12 620	13 693	16 834	14 869
35-39 ans	13 456	12 539	12 639	14 610	11 653
40-44 ans	10 070	10 409	10 102	10 763	8 098
45-49 ans	7 520	8 568	8 301	8 122	5 874
50-54 ans	5 357	6 372	5 966	5 679	3 941
55-59 ans	4 089	4 983	4 566	4 192	3 197
60-64 ans	2 369	3 147	2 811	2 737	2 153
65-69 ans	1 175	1 662	1 539	1 420	1 121
70 ans et plus	1 051	1 404	1 291	1 251	1 078
Total	77 186	78 627	79 168	86 327	67 198

La structure par âge des nouveaux Français montre que la majorité des accédants est jeune.

Tableau n° III-10 : Répartition entre originaires de l'Union européenne et des pays tiers, y compris par effets collectifs

Acquisition de la nationalité française		2008	2009	2010	2011
Ressortissants de l'EEE	Décret	5 910	5 483	5 189	4 836
	Mariage	2 455	1 711	1 952	1 859
	Total	8 365	7 194	7 141	6 695
Ressortissants des pays tiers à l'EEE	Décret	86 008	86 465	89 384	61 437
	Mariage	13 758	14 644	19 971	19 805
	Total	99 766	101 109	109 355	81 242
Ensemble des étrangers	Décret	91 918	91 948	94 573	66 273
	Mariage	16 213	16 355	21 923	21 664
	Total	108 131	108 303	116 496	87 937

Tableau n° III-11 : Les déclarations gérées par le ministère de la justice (DSED)

Déclarations enregistrées par le ministère de la Justice	2007	2008	2009	2010	2011
Déclarations anticipées (13 à 17 ans)	26 945	25 639	23 771	23 086	23 342
Autres déclarations (18 ans et plus)	1 397	1 347	1 405	1 238	1 183
Acquisitions sans formalités	2 576	2 335	2 363	2 455	2 122
Ensemble	30 918	29 321	27 539	26 779	26 647

5.3.2 - Nombre de décrets

Décrets simples

Décrets de naturalisation, réintégration, perte de la nationalité française = 56 décrets en 2011 (65887 individus après prise en compte des effets des décrets modificatifs, des libérations d'allégeance et des décrets rapportant).

Décrets de francisation ou rectificatifs = 1 par mois

Décrets modificatifs = 13 en 2011 (504 individus : 485 effets collectifs et 19 retraités en raison du décès du bénéficiaire avant la signature du décret)

Décrets après avis du Conseil d'État (décrets individuels)

Décrets d'opposition à l'acquisition de la nationalité française ou par mariage = 16 en 2008, 13 en 2009, 15 en 2010, 31 en 2011

Décrets rapportant la nationalité française (absence de condition légale ou fraude) = 22 en 2008, 31 en 2009, 42 en 2010, 35 en 2011

Décrets de déchéance = 5 en 2006, aucun en 2007, 2008, 2009, 2010 ni 2011

5.4 - Les modifications apportées par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité pose de nouvelles exigences en matière de maîtrise de la langue française et d'assimilation.

1° - Elle modifie les articles 21-2 et 21-24 du code civil en tant que le niveau de connaissance de la langue française exigé des postulants à la naturalisation et des souscripteurs d'une déclaration d'acquisition de la nationalité française au titre du mariage, ainsi que les modalités de son évaluation, sont désormais fixés par décret en Conseil d'État. Le dispositif fonde le niveau d'exigence linguistique sur les niveaux du référentiel du Conseil de l'Europe.

Ainsi, le décret n° 2011-1265 du 11 octobre 2011 relatif au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française au titre des articles 21-2 et 21-24 du code civil et à ses modalités d'évaluation prévoit que l'étranger doit produire à l'appui de sa demande d'accès à la nationalité un diplôme français de niveau V bis (brevet des collèges ou équivalent) ou un certificat attestant que le niveau B1 du cadre de référence européen est atteint. Une circulaire du 30 novembre 2011 adressée à l'ensemble des préfetures a précisé les conditions d'application de ce dispositif.

Les préfetures ont toutes pris des dispositions particulières pour diffuser la plus large information sur les nouvelles dispositions en matière de langue tant au plan général (affichage, sites Internet...) qu'à titre individuel (téléphone, SMS adressés aux postulants...).

2° - Elle introduit à l'article 21-24 du code civil, applicable aux seuls postulants à la naturalisation, un niveau minimal de connaissance de l'histoire, de la culture et de la société françaises. Ce niveau, ainsi que les modalités de son évaluation, devant également être fixés par décret en Conseil d'État. Si le décret du 30 janvier 2012 fixe les principes régissant ce dispositif, la mise en œuvre effective de la mesure demeure subordonnée à la prise d'un arrêté du ministre chargé des naturalisations.

3° - Elle crée une charte des droits et devoirs du citoyen français, ce document devant, d'une part, être signé par les postulants à l'issue de l'entretien d'assimilation et, d'autre part, être remis aux personnes conviées à la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française. Le décret du 30 janvier 2012 a approuvé le contenu de la charte.

4° - Elle modifie également l'article 21-24 du code civil en tant que sont désormais exigées de l'étranger souhaitant être naturalisé non seulement une connaissance suffisante des droits et devoirs conférés par la nationalité française, mais aussi son adhésion aux principes et aux valeurs essentiels de la République. Cette adhésion est appréciée à l'occasion de l'entretien d'assimilation.

5° - Enfin, la loi complète l'article 21-18 du code civil en réduisant la durée de stage de cinq à deux ans pour les personnes justifiant d'un parcours exceptionnel d'intégration et dispose que, lors de son acquisition de la nationalité française, l'intéressé indique à l'autorité compétente la ou les nationalités qu'il possède déjà, qu'il conserve en plus de la nationalité française ou auxquelles il entend renoncer. Ces deux dispositifs ont fait l'objet d'une circulaire en date du 19 avril 2012.

CHAPITRE IV

LE DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Les migrations internationales ont pris une ampleur sans précédent, notamment en raison du différentiel des niveaux démographiques et de développement socio-économique – particulièrement entre l’Afrique et l’Europe – et de la mondialisation de la communication. Dans ce contexte, la recherche de synergies entre migrations et développement est désormais prise en compte par les organisations internationales comme par les pays d’origine et d’accueil des populations migrantes, alors que les diasporas prennent de plus en plus conscience de la contribution qu’elles peuvent apporter au développement de leurs régions d’origine.

L’**« approche globale des migrations »** adoptée par le Conseil européen en 2005 illustre l’ambition de l’Union européenne d’établir un cadre intersectoriel de gestion des migrations, fondé sur le dialogue politique et sur une coopération entre les pays d’origine, de transit et de destination des migrants. Elle permet de traiter de façon équilibrée les trois dimensions de la gestion de la migration légale, de la lutte contre l’immigration irrégulière et de l’appui au développement des pays d’origine. Le Conseil européen a ainsi adopté, à l’unanimité, le 16 octobre 2008, le « Pacte européen sur l’immigration et l’asile » dont le cinquième engagement propose aux États membres de *« créer un partenariat global avec les pays d’origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement »*.

Cette approche a été partagée par les pays africains – qui constituent l’une des principales régions mondiales d’origine – lors de la deuxième conférence euro-africaine tenue le 25 novembre 2008 à Paris : un programme de coopération triennal 2009-2011 a été adopté, qui décline le **« plan d’action de Rabat »** adopté lors de la première conférence euro-africaine de 2006 ; il prévoit de privilégier l’accompagnement des politiques d’emploi et de développement économique et social des pays d’origine, d’encourager la migration circulaire, de favoriser les transferts de fonds des migrants et leur utilisation à des fins de développement et de promouvoir les liens entre diasporas, pays d’origine et pays d’accueil.

La mise en place **d’une politique de « développement solidaire »** s’est inscrite dans cette nouvelle problématique, en valorisant l’investissement des migrants en faveur de leur pays d’origine, par leurs transferts d’épargne mais aussi de compétences et d’expérience acquises dans le pays d’accueil. Depuis le 25 novembre 2010, le ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration a eu la charge du Développement solidaire : en liaison avec le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre chargé de l’Économie, il a ainsi participé à la définition et à la mise en œuvre des autres politiques de coopération et d’aide au développement qui concourent au contrôle des migrations¹.

1 – LE PROGRAMME « DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS » : UN LIEN AFFIRMÉ ENTRE LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES ET LE DÉVELOPPEMENT

1.1 – Présentation du programme 301 « développement solidaire et migrations »

La loi de finances 2008 a créé un nouveau programme du budget général au sein de la mission interministérielle « aide publique au développement », le programme 301 « codéveloppement » (dénommé en 2009 « développement solidaire et migrations »), de pair avec les programmes 110 « aide économique et financière au développement » du ministère de l’Économie, de l’Industrie et de l’Emploi et 209 « solidarité à l’égard des pays en développement » du ministère des Affaires étrangères et européennes.

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

Il contribue à la réalisation, au niveau bilatéral ou multilatéral, des objectifs de l'approche globale des migrations, en particulier par le financement du volet « développement solidaire » des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire conclus entre la France et les pays partenaires.

Ces accords ont l'objectif d'intégrer l'ensemble des questions relevant de la problématique migratoire et de nouer sur cette base des partenariats avec les pays sources d'immigration.

En conformité avec cette stratégie, le programme « développement solidaire et migrations » promeut :

- le codéveloppement, entendu comme toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France (ou leurs enfants dans le cadre des projets de jeunes issus de l'immigration), quelles que soient la nature et les modalités de cette contribution ;
- les actions sectorielles d'aide au développement dans les régions des pays d'origine de forte émigration vers la France, permettant de contribuer à la maîtrise des flux migratoires.

1.2 - Exécution du programme 301

Le programme 301 a été doté en LFI 2011 de 29,98 M€ en autorisations d'engagement (AE) et de 29,97 M€ en crédits de paiement (CP), soit une augmentation des dépenses d'intervention de 14 % pour les AE et une diminution de ces dépenses de 14 % pour les CP, par rapport aux crédits ouverts en LFI 2010.

Tableau n° IV-1 : Budget du développement solidaire (loi de finances initiale)

	LFI 2010 (en M€)		LFI 2011 (en M€)		Évolution 2011/2010 (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral		2				
Volet bilatéral	26,3	32,8	30,0	30,0	14	- 9
Total	26,3	34,8	30,0	30,0	14	- 14

Les plafonds définitifs se sont élevés à 26,7 M€ (AE) et 27,8 M€ (CP). Le programme a été mis en œuvre à plus de 86 % des engagements et près de 100 % des crédits de paiement.

Tableau n° IV-2 : Exécution des crédits alloués au programme 301 en 2011

	Crédits ouverts (en M€)		Crédits consommés 2011 (en M€)		Taux d'exécution (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Volet multilatéral		2		0,8		40 %
Volet bilatéral	26,7	25,8	23	26,9	86,4 %	104 %
Total	26,7	27,8	23	27,7	86,4 %	99,6 %

2 – PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

2.1 - Des objectifs conformes tant à la politique de coopération au développement qu'à la politique migratoire de la France

Une stratégie qui s'inscrit dans les enjeux de l'approche globale promue par l'Europe et répond aux objectifs du CICID

La France est sans doute le pays européen le plus avancé en matière d'application de l'approche globale dans le domaine de l'immigration. Il est significatif à cet égard que la Commission européenne ait développé un concept analogue, celui de « partenariat pour la mobilité », auquel la France apporte son concours actif en concluant de nouveaux accords, comme elle l'a fait pour le Cap-Vert, premier pays avec lequel la Commission a noué un tel partenariat, ou comme elle envisage de le faire avec la Géorgie.

Dans ce cadre, les objectifs soutenus par le programme « développement solidaire et migrations » 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. En particulier, il convient de souligner que, lors de sa réunion du 5 juin 2009, le CICID a décidé qu'un traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement serait accordé aux pays signataires d'un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

Le programme « développement solidaire et migrations » vise à appuyer la recherche d'un intérêt mutuel entre pays d'accueil et pays d'origine ; conformément à la stratégie « coopération au développement » adoptée par la France (2011), il privilégie les pays les moins avancés économiquement, principalement en Afrique subsaharienne, en ciblant ceux qui sont à l'origine de flux migratoires vers la France.

Un programme diversifié d'appui au développement des pays d'origine

Les projets soutenus dans le cadre du programme poursuivent différents objectifs :

- au plan multilatéral, ils visent à appuyer, notamment via la Banque africaine de développement (BAfD), des projets locaux et d'activités productives liés aux transferts de fonds des migrants ;
- ils s'attachent 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 leur permettant de créer des activités économiques génératrices de revenus. Cette action repose sur l'intervention d'opérateurs reconnus comme l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- au plan bilatéral, ils cherchent à faire émerger des initiatives et des actions de développement solidaire par des opérateurs tels que l'Agence française de développement (AFD), opérateur français pivot en matière d'aide publique au développement, par des collectivités locales ou des représentants de la société civile.

Leurs objectifs sont en particulier :

- de développer l'emploi dans les pays d'origine ;
- d'améliorer l'environnement et les conditions de vie des femmes et des enfants ;
- de favoriser le développement local dans les régions d'origine des migrants.

Systématiquement suivis et évalués, les projets soutenus doivent se concrétiser dans des délais impartis.

Un programme qui promeut des partenariats bilatéraux

Avec les États, le partenariat vise la conclusion d'accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire. Ceux-ci font l'objet d'une négociation spécifique adaptée aux besoins et au profil migratoire de chaque pays partenaire.

Ils s'articulent autour de trois volets complémentaires qui traitent de l'organisation de l'immigration légale – qui découle essentiellement d'engagements du pays d'accueil –, de 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 lutter contre les flux de migrations illégales – et de la mise en place d'actions de développement solidaire. Ce dernier volet prévoit des engagements à promouvoir le codéveloppement sous toutes ses formes. Y sont aussi exposées des actions sectorielles menées avec les pays d'origine dans leurs régions de forte émigration vers la France, permettant ainsi de contribuer au développement local et à la maîtrise des flux migratoires.

Ce partenariat est bâti sur la base du **bénéfice mutuel** des pays partenaires :

- le pays d'origine bénéficie d'une meilleure circulation de ses ressortissants vers la France et d'un accès au marché du travail français. Par contre, il s'engage à contribuer à la lutte contre l'immigration clandestine. La France s'engage à favoriser les perspectives d'avenir aux habitants sur place en finançant des projets de développement solidaire ;
- le pays d'accueil bénéficie de la possibilité d'une meilleure gestion de son marché du travail en permettant le recrutement de migrants réguliers dans des secteurs précis et prédéfinis. Il obtient aussi une meilleure coopération de la part de son partenaire en matière de réadmission des immigrants irréguliers.

À fin 2011, la France avait conclu de tels accords avec treize pays :

- le Sénégal le 23 septembre 2006,
- le Gabon le 5 juillet 2007,
- la république du Congo le 25 octobre 2007,
- le Bénin le 28 novembre 2007,
- la Tunisie le 28 avril 2008,
- la république de Maurice le 23 septembre 2008,
- le Cap-Vert le 24 novembre 2008,
- le Burkina le 10 janvier 2009,
- le Cameroun le 21 mai 2009,
- le Monténégro le 1^{er} décembre 2009,
- la Serbie le 2 décembre 2009,
- la Macédoine le 3 décembre 2009,
- le Liban le 26 juin 2010.

(Les quatre derniers étant plus particulièrement destinés à favoriser la mobilité des jeunes.)

Un programme à « effet levier » qui mobilise de nombreux acteurs du développement

Ces projets requièrent d'être relayés, ce qui se traduit par des partenariats avec :

- les pays d'origine des migrants et les acteurs impliqués dans ces pays ;
- les opérateurs français ;
- les acteurs de la société civile et les collectivités locales.

Le ministère mobilise l'AFD pour la mise en œuvre de projets sectoriels qui font l'objet d'une convention entre cette dernière et l'État bénéficiaire. L'AFD est aussi sollicitée pour mettre en œuvre, à partir de crédits du programme 301, des actions relatives à la facilitation des transferts et à la mobilisation de l'épargne des migrants à des fins productives. Son conseil d'administration a validé un cadre d'intervention transversal « migrations internes et internationales » s'articulant autour de trois axes :

- comprendre les dynamiques migratoires et leurs enjeux pour les pays en développement ;
- définir une approche interne à l'AFD pour mieux appréhender les migrations internes et internationales dans ses projets et stratégies ;
- identifier les champs de coopération de l'AFD avec ses partenaires sur ces thèmes (ministères de tutelle, collectivités locales, société civile, partenaires européens et multilatéraux).

L'OFII, établissement public sous la tutelle du ministre chargé de l'Immigration, est chargé de la mise en œuvre de l'aide à la réinstallation.

La mobilisation des acteurs de la société civile (particuliers et associations) et celle des collectivités locales en France et dans les pays partenaires, qu'il y ait ou non un accord de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, sont indispensables pour soutenir un nombre croissant de projets individuels et collectifs. Le programme continue à apporter son soutien aux migrants afin de renforcer les projets d'aide au développement portés par leurs associations en France.

Des liens avec les organisations internationales régionales ou multilatérales

Enfin, la France contribue aux travaux des organisations et des forums internationaux (Conseil de l'Europe, Organisation de coopération et de développement économiques, Organisation internationale des migrations, Organisation des Nations unies, Banque mondiale, Banque africaine de développement, Union économique et monétaire ouest-africaine, Forum mondial sur la migration et le développement, etc.) sur les questions de migrations et développement et y promeut sa politique.

2.2 - Réalisation des objectifs et indicateurs de performances

Objectif du programme :

Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire

Il s'agit de s'assurer que l'objectif de conclusion d'accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire soit atteint et que les actions financées dans le cadre des projets solidaires impliquent les migrants installés.

Tableau n° IV-3 : Indicateur 1.1 : Nombre de conclusions d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire

	Unité	2009 Réalisa- tion	2010 Réalisa- tion	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision mi-2011	2011 Réalisa- tion	2013 Cible PAP 2011
Nombre de conclusions d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	Nombre cumulé	12	13	20	15	13	20

Tableau n° IV-4 : Indicateur 1.2 : Taux de projets ciblant les secteurs privilégiés de développement solidaire et portés par les migrants

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision mi-2011	2011 Réalisation	2013 Cible PAP 2011
Taux de projets ciblant les secteurs privilégiés de développement solidaire	%	45	58	70		63	80

2.3 - Présentation par action des crédits mobilisés pour 2011

Tableau n° IV-5 : Présentation par action des crédits mobilisés pour 2011 (en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Total
01	Aides multilatérales de développement solidaire	
02	Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	2 625 918
03	Autres actions bilatérales de développement solidaire	25 055 155
Total		27 681 073

3 – PRÉSENTATION DES ACTIONS

3.1 - Les objectifs poursuivis en termes migratoires

En termes migratoires, les actions soutenues s'inscrivent dans une conception par la France et de ses partenaires qu'il ne peut y avoir de maîtrise efficace de la migration sans prise en compte des impératifs du développement durable, de l'emploi et de la sécurité.

Leurs objectifs visent en particulier à :

- développer l'emploi dans les pays d'origine ;
- améliorer l'environnement des femmes et des enfants ;
- enrichir l'environnement général dans les zones d'origine des migrants par le développement local ;
- protéger sur place les droits des demandeurs d'asile potentiels.

3.1.1 - Développer l'emploi dans les pays d'origine

Les projets soutenus interviennent sur la formation professionnelle, la création d'entreprises, le développement d'activités génératrices de revenus et d'emplois et les bourses d'études.

Peuvent être plus particulièrement soulignées les actions suivantes :

> Le soutien à la formation professionnelle et à l'employabilité en Tunisie

Le protocole de développement solidaire, au titre de l'accord-cadre franco-tunisien relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire signé le 28 avril 2008, a défini des actions en faveur de la formation professionnelle à hauteur de 30 M€. Un cumul de 26 M€ a été engagé au 31 décembre 2010.

Ses actions s'inscrivent dans la volonté de la Tunisie de former une main-d'œuvre qualifiée pour ses grands projets d'infrastructure (Lac nord, Lac sud, Enfidha...), le cas échéant dans des spécialités qui n'existent pas encore (immeubles de grande hauteur, nouvelles normes environnementales...). Une réponse spécifique est apportée par ailleurs pour les métiers qui font l'objet d'une forte demande, au niveau national tout comme au niveau maghrébin, à l'exemple de la soudure. À la demande des autorités tunisiennes, un effort sans précédent porte sur la mise à niveau des formateurs.

L'objectif visé à travers cet effort consiste à donner aux jeunes Tunisiens la possibilité d'acquérir le niveau de formation dont ils ont besoin pour trouver du travail, en priorité en Tunisie et s'ils le souhaitent à l'étranger.

L'exécution des projets de développement solidaire est réalisée par des opérateurs reconnus :

- l'Agence française de développement (AFD), pour le volet matériel et immatériel de construction ou réhabilitation de centres de formation professionnelle ;
- l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), pour le volet immatériel (formation et ingénierie de la formation) du renforcement de secteurs de la formation professionnelle.

Ces opérateurs interviennent en coordination avec les organismes tunisiens bénéficiaires :

- l'Agence tunisienne de formation professionnelle (ATFP) pour les investissements physiques ;
- le Centre national de formation de formateurs et d'ingénierie de formation (CENAFFIF) pour le volet immatériel (formation des formateurs, appui à la gouvernance des centres, implantation des programmes) ;
- les fédérations professionnelles pour la coordination des études de préconisation en amont de la réalisation des investissements.

À fin 2011, les projets en cours dans le secteur de la formation concernent :

- La création ou le renforcement de centres de formation professionnelle :
 - Le centre sectoriel de formation professionnelle d'El-Kabaria (Tunis) (7,9 M€) qui disposera de 720 postes de formation correspondant à un flux annuel de plus de 1 000 apprenants. Il formera notamment à cinq nouvelles spécialités (sur les 28 au total) non développées pour l'instant en Tunisie et correspondant aux métiers de l'efficacité énergétique dans le bâtiment. La construction répond aux exigences en termes d'efficacité énergétique, de respect de l'environnement et de normes architecturales. Le centre sera opérationnel sur l'ensemble des spécialités en septembre 2012.
 - Le centre sectoriel de formation professionnelle d'El-Mghira et le réseau de centres en mécanique appliquée à l'aéronautique (5,7 M€), constitués en réseau, qui disposera de 297 postes installés pour un flux de formation de 744 à 996 apprenants par an pour répondre à la forte demande des professionnels. L'étude de faisabilité, entièrement pilotée par la profession, a défini trois pôles spécifiques de formation.
 - Le centre sectoriel de formation professionnelle formant aux métiers de la soudure et de la construction métallique à Menzel Bourguiba (2,5 M€) sera porté de 500 à 700 postes de formation. Le centre sera opérationnel en septembre 2012.
 - Le centre sectoriel de formation professionnelle en soudure et construction métallique à Médenine (2,1 M€), formant aux métiers de la soudure et de la construction métallique, ouvrira ses portes pour la rentrée 2013.
 - Le soutien à l'Institut méditerranéen de formation aux métiers maritimes (1,9 M€) a fait l'objet d'un arrangement administratif pour la mise en place de l'appui pédagogique et matériel sur la période 2011-2013. Cet institut interviendra sur l'ensemble des activités maritimes tunisiennes.

- Le centre militaire de formation professionnelle à Gafsa a fait l'objet d'une convention de financement spécifiant le cofinancement français (participation du programme 301 (0,5 M€ pour les équipements et matières premières initiales indispensables au lancement des spécialités), participation du programme 209 pour l'équipement et l'expertise via la direction de la coopération de sécurité et de défense). Le cofinancement tunisien intervient pour la construction du centre qui accueillera à la rentrée deux cent cinquante stagiaires dans neuf spécialités.

- L'école des métiers de la mode au centre technique du textile (0,2 M€) est soutenue pour la mise en place de deux nouvelles formations en réponse aux enjeux du secteur.

- Les actions transversales visant l'appui à l'évolution du dispositif de formation tunisien (5,5 M€) mises en œuvre avec l'AFPA se sont poursuivies sur l'année 2011 en cherchant l'adaptation au nouveau contexte tunisien. Elles ciblent le développement des compétences managériales des équipes de direction des centres de formation, l'accompagnement à la création d'espaces « Tremplin vers l'entrepreneuriat », l'ingénierie de formation, et le renforcement du dispositif de formation professionnelle aux métiers du bois et de l'ameublement,

- L'appui au ministère tunisien de l'Enseignement supérieur pour la mise en place de licences appliquées coconstruites (0,3 M€) s'est poursuivi sur l'année 2011 avec l'appui du Centre international d'études pédagogiques (CIEP). La maquette de coconstruction des licences professionnelles a été reconnue par la Banque mondiale comme « bonne pratique ».

Le soutien au programme de formation des étudiants serbes, macédoniens et monténégrins

Il faisait suite aux groupes de travail sur les accords relatifs à la mobilité des jeunes signés avec la Serbie, la Macédoine et le Monténégro. Un programme de bourses « développement solidaire » dans les domaines des sciences et des technologies de niveau master 2 est proposé depuis 2010 aux étudiants de ces pays.

La sélection des boursiers est effectuée par un jury composé de l'ambassade de France, des opérateurs désignés par le ministère français chargé du Développement solidaire ainsi que des représentants des États partenaires.

Le soutien du programme 301 pour l'année 2011 a permis :

- d'assurer la promotion en Serbie, Macédoine et au Monténégro de l'offre française de formations supérieures dans les sciences et les technologies ;
- d'attribuer huit bourses « développement solidaire » pour la rentrée 2011 à des étudiants serbes, trois bourses à des étudiants macédoniens et trois bourses à des étudiants monténégrins.

Le soutien à la création d'entreprise

Cet objectif contribue à l'augmentation des richesses produites dans les pays d'origine (en tant que sources de revenus et d'emplois). Il est directement visé par le codéveloppement et peut également intervenir en soutien des politiques sectorielles définies par les États.

C'est donc sur un vaste champ qu'intervient le développement solidaire, de l'idée de création d'entreprise à l'accompagnement au financement de celle-ci. Parmi les actions soutenues peuvent être cités les programmes ci-après.

> Aides à la réinsertion gérées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Ces aides à la création d'entreprise permettent de soutenir les initiatives économiques des migrants dans le cadre de leur réinstallation dans leur pays d'origine.

Soutenu au titre de l'action n° 2 du programme 301 «développement solidaire et migrations», l'OFII intervient dans l'aide au montage, l'accompagnement et le suivi des projets économiques portés par des migrants créateurs d'entreprise ainsi que dans une aide financière au démarrage des projets.

Les conditions d'éligibilité et les aides proposées

Le conseil d'administration de l'OFII a arrêté le 15 décembre 2009 une réforme du régime des aides au retour et à la réinsertion, financées sur le budget de l'établissement. Ce nouveau régime d'aide, mis en place depuis le 15 mars 2010, renforce l'attractivité des aides au retour, adapte les aides à la réinsertion aux nouveaux profils de ses bénéficiaires, plus qualifiés et susceptibles de créer des emplois participant au développement solidaire des pays de retour.

Le contenu des aides

Les aides à la réinsertion prévoient un accompagnement personnalisé incluant :

- l'appui d'un opérateur technique local pour le montage et le suivi d'un projet économique, financé à hauteur d'un coût moyen de 1 200 €;
- une aide financière au démarrage du projet à hauteur de 7 000 €. Ce plafond peut être porté à 20 000 € dans les pays signataires d'un accord bilatéral relatif à la gestion concertée des flux migratoires avec la France à condition que cette aide représente une part seulement du coût du projet et que celui-ci soit créateur d'emplois;
- une formation en lien avec le projet.

L'OFII prend en charge les aides financières au démarrage des microprojets économiques. À l'exception du Sénégal¹, l'OFII finance également la rémunération des opérateurs techniques ainsi que les frais de formation professionnelle.

Dans les pays où l'OIM a assuré la gestion du dispositif, celui-ci a consisté, selon le profil des promoteurs, en un projet de création d'entreprise, un projet de retour à l'emploi ou un projet de formation professionnelle de longue durée. L'OIM assurait l'assistance à l'arrivée et le soutien à l'élaboration d'un projet individuel dans la limite d'un coût moyen de 4 000 €.

L'éligibilité aux aides

Sont éligibles aux aides à la réinsertion :

- les migrants bénéficiaires d'une aide au retour de l'OFII (aide au retour volontaire - ARV - ou aide au retour humanitaire - ARH)
- les migrants, en situation régulière ou irrégulière, porteurs d'un projet de réinsertion, revenus par leurs propres moyens depuis moins de six mois, après un séjour d'au moins deux ans en France (incluant notamment les étrangers originaires d'un pays ayant signé un accord relatif à la gestion des flux migratoires avec

1. Au Sénégal, la rémunération des frais d'aide au montage et au suivi des projets n'est pas prise en charge par l'OFII mais par le budget du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD), mis en œuvre dans le cadre d'une convention bilatérale de partenariat entre l'État français et l'État sénégalais pour la période 2009-2011.

la France, après un séjour en France d'au moins dix-huit mois en qualité de « jeunes professionnels » et les titulaires d'une carte « compétences et talents »).

Le financement

Dans l'ensemble des pays concernés, l'OFII prend en charge les aides financières au démarrage des microprojets économiques et, à l'exception du Sénégal, la rémunération des opérateurs techniques ainsi que les frais de formation professionnelle.

Ces aides financières au démarrage des projets sont versées par l'OFII aux opérateurs locaux chargés d'accompagner la réalisation des projets et de garantir la bonne utilisation des dépenses engagées, à l'issue de comités de sélection des projets sur place, composés de représentants de l'ambassade de France et d'acteurs institutionnels et économiques locaux, chargés d'émettre un avis sur la pertinence des projets et le montant d'aide à attribuer.

Le champ géographique

Le dispositif concerne les pays suivants : Arménie, Bénin, Bosnie-Herzégovine, Burkina, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Géorgie, Guinée Conakry, Congo Brazzaville, république démocratique du Congo, Gabon, Guinée, Haïti, Mali, Maroc, Moldavie, Roumanie, Sénégal, Togo, Tunisie et Ukraine.

Le dispositif d'aide à la réinstallation a également concerné des pays non couverts par les aides de l'OFII et connaissant d'importants flux migratoires vers la France, et plus spécifiquement le Calais, à savoir : Afghanistan, Bangladesh, Djibouti, Inde, Irak, Iran, Kenya, Kosovo, Maurice, Nigeria, Sri Lanka, Pakistan, Serbie, Soudan. Pour la mise en œuvre, en complément des aides au retour, d'aides à la réinsertion dans ces pays, l'OFII a signé, en avril 2009, une convention avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Cette convention ne fut pas renouvelée après le 15 septembre 2010. Cependant, des mandaterments ont été effectués en 2011 sur des dossiers validés l'année précédente.

Les projets financés

Nombre de projets

Le nombre de projets financés s'est considérablement accru entre 2008 (409) et 2010 (1 383 dont 957 dans le cadre de la convention OIM). En revanche, l'année 2011 a enregistré une baisse sensible du nombre de projets validés pour retomber à un niveau inférieur à celui de 2008 (361 aides à la réinsertion) dû notamment à la fin de la convention OFII-OIM.

Pays

Les principaux bénéficiaires des projets validés en 2011 sont les ressortissants originaires des pays d'Europe de l'Est, du Caucase et des Balkans, qui totalisent 189 projets ventilés comme suit : Moldavie (85 projets, soit + 15 projets par rapport à 2010), Bosnie-Herzégovine (37 projets, soit + 14 projets par rapport à 2010), Arménie (31 projets) et Géorgie (22 projets). À noter également le financement de 4 projets de réinsertion en Ukraine, pays dans lequel l'OFII avait des difficultés pour mettre en œuvre le programme.

Viennent ensuite les ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, avec 172 projets se répartissant notamment comme suit : Mali (63 projets), Sénégal (34 projets), Tunisie (16 projets).

Emplois créés et secteurs d'activité

En 2011, la plupart des promoteurs ont bénéficié d'une aide au retour de l'OFII (335 personnes); 41 promoteurs sont rentrés dans leur pays par leurs propres moyens, notamment au Mali (19), au Sénégal (15), au Burkina (5) et au Cameroun (2).

Outre le promoteur du projet, le nombre d'emplois créés par projet s'est élevé en moyenne à 2,5.

Dans les pays d'Europe de l'Est, du Caucase et des Balkans, l'agriculture et l'élevage sont les secteurs d'activité les plus représentés, notamment en Arménie (68 %), en Bosnie (62 %), en Moldavie (58 %) et en Géorgie (50 %).

Dans les pays d'Afrique subsaharienne, les principaux secteurs d'activité sont le commerce, notamment au Mali avec 35 % des projets, en Côte d'Ivoire (40 %), en Guinée Conakry (42 %) et les services, en particulier au Sénégal (47 %).

Répartition des projets par pays en 2010 et 2011

Projets acceptés en financement par l'ofii en 2011				
Structure OFII compétente	Pays	Nombre de projets validés en 2010	Nombre de projets validés en 2011	Évolution 2011/2010
OFII Roumanie	Arménie	32	31	- 3 %
	Bosnie	23	37	61 %
	Géorgie	18	22	22 %
	Moldavie	70	85	21 %
	Roumanie	72	10	- 86 %
	Ukraine	0	4	100 %
OFII Sénégal	Sénégal	52	34	- 35 %
	Cap-Vert	0	1	100 %
OFII Mali	Mali	87	63	- 27 %
	Bénin	10	7	- 30 %
	Burkina	5	11	120 %
	Côte d'Ivoire	20	10	- 50 %
	Guinée Conakry	10	12	20 %
	Togo	3	2	- 33 %
OFII Cameroun	Cameroun	19	9	- 53 %
	Congo RDC	5	5	0 %
	Nigeria	0	1	100 %
OFII Tunisie	Tunisie	0	16	100 %
OFII Guadeloupe	Haïti	0	1	100 %
Total pays OFII		426	361	- 15 %

Projets acceptés en financement par l'ofii en 2011				
Structure OFII compétente	Pays	Nombre de projets validés en 2010	Nombre de projets validés en 2011	Évolution 2011/2010
Pays couverts par la convention OFII-OIM ARER (programme d'appui au retour et à la réinstallation)	Afghanistan	257	1	- 100 %
	Bangladesh	29	2	- 93 %
	Inde	34	3	- 91 %
	Irak	381	1	- 100 %
	Kosovo	90	1	- 99 %
	Sri Lanka	50	4	- 92 %
	Djibouti	1	0	- 100 %
	Éthiopie	3	0	- 100 %
	Iran	21	0	- 100 %
	Kenya	2	0	- 100 %
	Pakistan	24	0	- 100 %
	Serbie	9	0	- 100 %
Soudan	56	0	- 100 %	
Total pays convention OFII-OIM		957	12	- 99 %
Total		1 383	373	- 73 %

Dans les pays relevant d'une gestion par les représentations à l'étranger de l'OFII, le montant moyen des projets s'est élevé en 2011 à 5 961 €, avec une fourchette comprise entre 3 660 € (Roumanie) et 7 579 € (Sénégal).

Montant moyen des aides attribuées aux projets par pays en 2011

Structure OFII compétente	Pays	Montant moyen des aides attribuées aux projets (engagement financier)
OFII Roumanie	Arménie	6 008,41€
	Bosnie	5 697,51 €
	Géorgie	6 163,64 €
	Moldavie	5 909,41 €
	Roumanie	3 660,00 €
OFII Sénégal	Ukraine	6 561,50 €
	Sénégal	7 579,41 €
	Cap-Vert	6 500,00 €

Structure OFII compétente	Pays	Montant moyen des aides attribuées aux projets (engagement financier)
OFII Mali	Mali	5 557,11 €
	Bénin	6 079,39 €
	Burkina	6 301,79 €
	Côte d'Ivoire	5 830,01 €
	Guinée Conakry	5 058,85 €
	Togo	5 950,09 €
OFII Cameroun	Cameroun	6 844,44 €
	Congo RDC	5 600,00 €
	Nigeria	6 731,00 €
OFII Tunisie	Tunisie	5 874,94 €
OFII Guadeloupe	Haïti	7 000,00 €
Total pays OFII		5 961,84 €
Pays couverts par la convention OFII-OIM ARER (programme d'appui au retour et à la réinstallation)	Afghanistan	4 000,00 €
	Bangladesh	4 000,00 €
	Inde	4 000,00 €
	Irak	4 000,00 €
	Kosovo	4 000,00 €
	Sri Lanka	4 000,00 €
Total pays convention OFII-OIM		4 000,00 €
Total		5 898,72 €

Le montant des mandatements effectués en 2011 s'est élevé au total à la somme de 4 927 990 €, comprenant 2 531 670 € au titre des projets relevant directement de la compétence des représentations à l'étranger de l'OFII et 2 396 320 € au titre de la convention OIM.

Répartition des secteurs d'activité sur l'ensemble des pays

Principaux secteurs d'activité par pays en 2011							
Pays	Agriculture-élevage	Commerce	Artisanat	Service	Transport	Autres	Total
Arménie	68 %	3 %	19 %	0 %	10 %	0 %	100 %
Bosnie	62 %	11 %	8 %	16 %	3 %	0 %	100 %
Géorgie	50 %	14 %	32 %	0 %	4 %	0 %	100 %
Moldavie	58 %	11 %	20 %	7 %	3 %	1 %	100 %
Roumanie	70 %	10 %	20 %	0 %	0 %	0 %	100 %

Principaux secteurs d'activité par pays en 2011							
Pays	Agriculture-élevage	Commerce	Artisanat	Service	Transport	Autres	Total
Ukraine	50 %	25 %	0 %	25 %	0 %	0 %	100 %
Sénégal	15 %	23 %	15 %	41 %	0 %	6 %	100 %
Cap-Vert	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Mali	22 %	37 %	11 %	8 %	22 %	0 %	100 %
Bénin	44 %	14 %	0 %	14 %	14 %	14 %	100 %
Burkina	37 %	9 %	18 %	27 %	9 %	0 %	100 %
Côte d'Ivoire	20 %	40 %	20 %	10 %	10 %	0 %	100 %
Guinée Conakry	8 %	43 %	8 %	25 %	8 %	8 %	100 %
Togo	50 %	0 %	0 %	50 %	0 %	0 %	100 %
Cameroun	23 %	11 %	11 %	44 %	0 %	11 %	100 %
Congo RDC	0 %	20 %	60 %	20 %	0 %	0 %	100 %
Nigeria	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Tunisie	31 %	19 %	13 %	25 %	6 %	6 %	100 %
Haïti	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %
Afghanistan	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Bangladesh	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Inde	33 %	33 %	0 %	0 %	33 %	0 %	100 %
Irak	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Kosovo	0 %	0 %	0 %	100 %	0 %	0 %	100 %
Sri Lanka	0 %	25 %	25 %	50 %	0 %	0 %	100 %
Moyenne	40,8 %	19,3 %	16,1 %	14,5 %	7,2 %	2,14 %	100 %

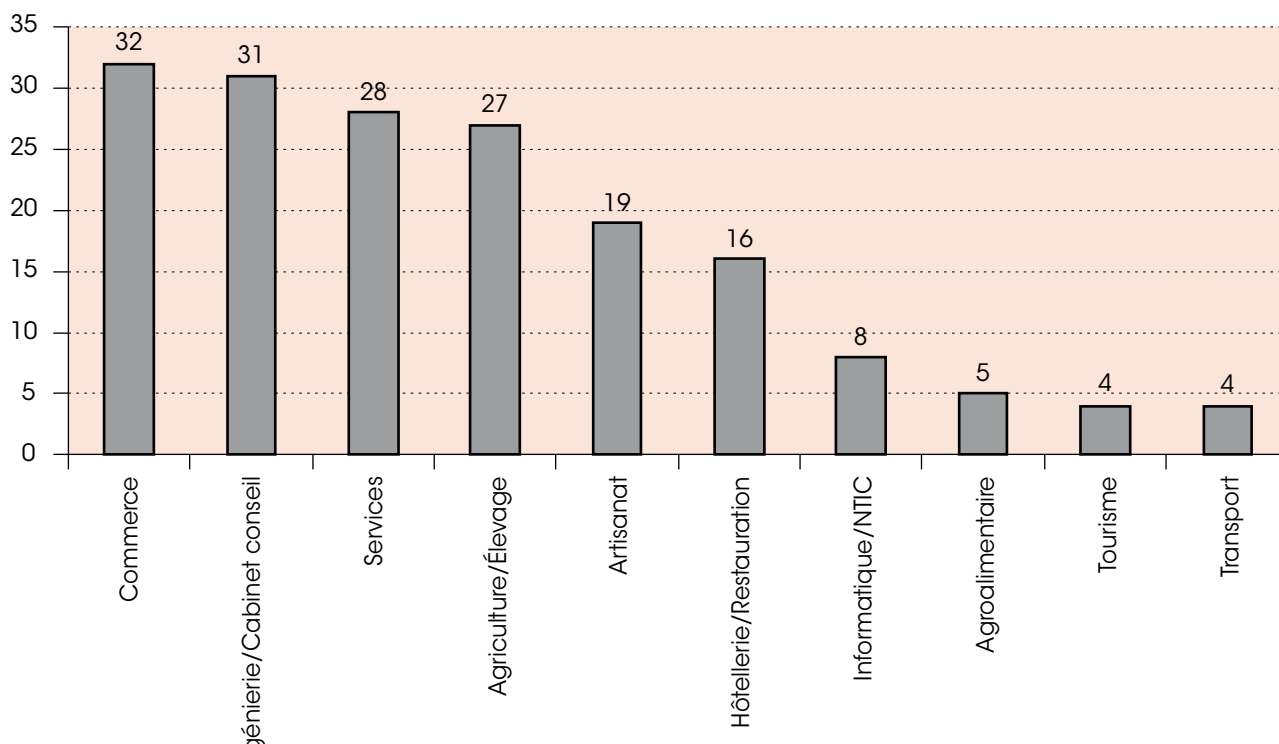
Dans l'ensemble des pays concernés, le secteur agricole (agriculture et élevage) et le commerce sont les secteurs d'activité les plus représentés.

> L'accompagnement des investissements des migrants sénégalais au Sénégal

Depuis 2009, dans le cadre des programmes de codéveloppement avec le Sénégal (décrits plus précisément en 3.1.3), 0,45 M€ ont été engagés dans l'accompagnement des 174 Sénégalais établis en France ou de retour au Sénégal qui se sont engagés depuis dix-huit mois dans la réalisation de leurs projets d'investissement économique privé au Sénégal.

Les projets peuvent être portés par une ou plusieurs personnes et s'inscrire dans le cadre d'une réinstallation au Sénégal ou dans le cadre d'un investissement à distance ; 1 400 000 € ont été investis par les promoteurs essentiellement dans les domaines de l'agriculture-élevage, des services, des Tics, du commerce, de l'ingénierie-conseil de l'agroalimentaire, du tourisme et des transports.

Graphique n° IV-1 : Répartition des secteurs d'activité des projets d'investissement des Sénégalais établis en France



L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a contribué au financement des projets pour un montant total de 400 000 € grâce au dispositif d'aide à la réinstallation.

Il convient de relever que 60 % des promoteurs accompagnés sont des jeunes titulaires de diplômes de l'enseignement supérieur qui investissent dans des filières innovantes comme les technologies de l'information et de la communication, l'ingénierie-conseil, ou encore l'agroalimentaire avec des effets induits dans la création des richesses et des centaines d'emplois. La région de Dakar, qui offre un cadre plus attractif pour le développement des activités comme le commerce, les services ou l'ingénierie-conseil, accueille 65 % d'entre eux.

L'appui au transfert du modèle des plates-formes d'initiatives économiques

L'association France initiative réseau est soutenue à hauteur de 150 000 € pour conduire une politique de transfert d'expérience et de compétences sur des zones géographiques qui ne disposent pas des conditions optimales pour soutenir et développer la création ou la reprise d'entreprises, notamment par les migrants revenant au pays, et poser les bases d'échanges économiques et humains entre partenaires concernés.

Les plates-formes locales réunissent différents partenaires publics-privés capables d'apporter leur expertise, des financements sous forme de prêt à des créateurs d'entreprise. Le système de gouvernance et de parrainage garantit l'accompagnement des entrepreneurs. Le principe de prêts d'honneur, en abondant en fonds propres les entreprises accompagnées, crée un marche-pied vers un secteur bancaire peu enclin à financer les petites et moyennes entreprises en création.

Au cours de l'année 2011, le projet a permis d'accompagner le développement de six plates-formes au Maroc (5) et au Burkina (1), et de sensibiliser les dispositifs d'accompagnement à l'initiative privée pour les faire évoluer vers ce modèle en Tunisie, au Congo Brazzaville, en Guinée Conakry et en Côte d'Ivoire.

Le soutien au programme d'appui à la création d'entreprises innovantes en Méditerranée (PACEIM)

Le programme d'appui à la création d'entreprises innovantes en Méditerranée, mis en œuvre par l'Institut de recherche pour le développement (IRD), a fait l'objet d'une convention au cours de l'année 2011 à hauteur de 2 M€. Il vise à appuyer les diasporas scientifiques et techniques originaires d'Algérie, du Maroc, de Tunisie et du Liban pour la création d'entreprises dans tous les secteurs d'activité industrielle à caractère technologique dans ces pays.

Le PACEIM mobilise pour y parvenir les compétences des acteurs de l'innovation en France ainsi que les instruments et les programmes nationaux des pays bénéficiaires.

Au travers de ce programme, l'entrepreneur dispose, pour son projet, d'un appui logistique, scientifique et financier qui débute en France pour se poursuivre dans les infrastructures des pays d'accueil :

- accompagnement à la création d'entreprise : renforcement du business plan, mise en relation économique, démarche marketing, appui logistique pour le montage des projets financiers, recrutement ;
- renforcement scientifique et technologique des projets : amélioration et consolidation technique du projet et de son adéquation au marché, grâce à la coopération entre les laboratoires du Nord et du Sud, maturation technologique (prototypage) ;
- financement du projet : mise à disposition d'un soutien destiné à favoriser l'émergence du projet, interactions avec les structures d'accompagnement du pays d'accueil, maturation du projet technologique, étude de marché.

Le programme, démarré fin 2011 par un appel à candidature relayé au niveau national, cible la création de soixante entreprises.

Le comité de sélection, comprenant des personnalités qualifiées françaises et des pays bénéficiaires, a identifié les trente premiers lauréats au premier trimestre 2012.

> Programme « entrepreneurs en Afrique » (EEA)

Le programme, soutenu à hauteur de 3 M€, soit 60 % du coût total, a été poursuivi pour sa troisième année. Il est mis en œuvre par Campus France en partenariat avec le réseau n + i des écoles d'ingénieurs et des structures d'appui en Afrique.

Il a pour objectif de soutenir la création et le développement de PME-PMI à vocation technologique dans les pays d'Afrique francophone à l'initiative de promoteurs africains, préférentiellement de migrants ou d'étudiants africains en France qui désirent s'installer comme entrepreneurs dans leur pays d'origine. Le programme intervient au Bénin, au Burkina, au Cameroun, au Congo Brazzaville, en Côte d'Ivoire, au Gabon, au Sénégal et au Togo.

Les projets bénéficient de l'appui d'écoles d'ingénieurs et de leurs laboratoires pour la consolidation technico-économique et des conseils en propriété industrielle et, une fois l'étude finalisée, de l'accès à des mécanismes de financement des jeunes entreprises. À cette fin, un dispositif de prêt d'honneur est soutenu à hauteur de 500 000 €.

Depuis son démarrage le programme a reçu près de mille demandes de qualité inégale concernant les secteurs de l'énergie renouvelable, des matériaux de construction, de la valorisation des produits agricoles, de la santé, des NTIC et de l'environnement. Après sélection par un comité international, ce sont vingt-cinq projets qui ont bénéficié d'un accompagnement. Quatre entreprises technologiques ont déjà été créées et deux entreprises ont pu développer leurs activités grâce à EeA. Quatre entrepreneurs ont également bénéficié d'un prêt d'honneur.

> Programme « création d'entreprises et développement solidaire au Maroc »

Soutenu depuis 2011 à hauteur de 0,4 M€, ce projet, mis en œuvre par l'association Agence pour la coopération internationale et le développement local en Méditerranée (ACIM), vise à améliorer les compétences des structures d'accompagnement à la création d'entreprises marocaines. Il met en place des services d'accompagnement spécialisés permettant la création et la pérennisation d'activités génératrices de revenus par la formation de cent cinquante employés des structures publiques d'accompagnement marocaines. Ces formations ont démarré au dernier trimestre 2011, pour partie en France et au Maroc.

Le projet a également pour objectif d'accompagner cinquante porteurs de projet marocains résidant en France dans leur projet de création d'entreprise au Maroc. Un appel à candidature a été lancé au dernier trimestre 2011.

> Appui à la garantie bancaire destinée à accompagner le projet de jeunes entrepreneurs tunisiens

Soutenu au titre du protocole de développement solidaire dans le cadre du protocole franco-tunisien relatif à la gestion concertée des migrations, ce projet mobilise un montant de 3,3 M€. La première convention signée entre l'AFD et l'État tunisien souligne ces objectifs :

- faciliter l'accès au crédit pour les primo-créateurs ou les jeunes repreneurs d'entreprises tunisiens ;
- renforcer l'expertise de la SOTUGAR, en matière d'analyse et de cotation des risques, de lutte anti-blanchiment et de financement du terrorisme ;
- soutenir la politique publique d'incitation à l'investissement et à la création de PME, par un appui financier au mécanisme d'études de faisabilité dédié aux nouveaux promoteurs.

Sont ciblés en priorité les jeunes primo-créateurs et repreneurs de moins de quarante ans.

Dans sa première phase, le fonds de garantie des jeunes créateurs destiné à faciliter l'obtention de crédits par les jeunes porteurs de projet a été abondé à hauteur de 700 000 €, permettant de soutenir douze PME pour un montant de 2 millions d'euros, et de créer cent cinq emplois sur l'ensemble du territoire, pour des promoteurs âgés de vingt à trente-six ans dans les secteurs de l'industrie et des services.

Dans sa seconde phase, le projet doit renforcer le fonds à hauteur de 1 M€ et permettre des appuis ciblés à des innovations en matière de services financiers et non financiers aux créateurs en mobilisant des partenaires financiers tunisiens. Il doit ainsi permettre de garantir à 75 % près de 5 M€ d'encours de crédit destinés aux jeunes créateurs d'entreprise.

À moyen terme, c'est la dynamisation d'un nouveau domaine d'expertise en Tunisie (l'appui à la création de PME et leur accompagnement), qui deviendrait potentiellement pourvoyeur d'emplois. Du point de vue institutionnel, le travail de coordination-animation du projet participe d'une meilleure coordination des actions menées par l'État en faveur de la création de PME.

Le soutien aux actions de développement local générant revenus et emplois

En appuyant le relèvement du niveau de vie, l'attractivité du territoire augmente pour ses propres habitants. Le développement solidaire soutient ainsi des projets qui interviennent dans un cadre régional afin de mettre en place les conditions qui favoriseront le développement d'activités économiques en tirant profit des ressources locales grâce à l'organisation des habitants en coopératives agricoles, artisanales et vers l'appui au développement du tourisme rural.

> Programme de codéveloppement rural intégré dans l'Atlas marocain (CORIAM)

Le programme porté par l'association Migrations & Développement intervient sur la zone de montagnes du sud (Haut Atlas et Anti-Atlas), l'une des zones les plus pauvres du Maroc et pôle traditionnel d'émigration vers les grandes villes marocaines et vers l'Europe (Espagne, France). Il a fait l'objet d'une nouvelle convention d'un montant de 1 M€ à la suite de la première convention de 1,05 M€ dont les résultats ont été jugés particulièrement positifs, en particulier sur les points suivants :

- les filières des produits agricoles traditionnelles (principalement safran, olive, argan), artisanales (tapis, poteries) ont été renforcées
- les filières nouvelles prennent une place importante, par exemple le tourisme, les plantes aromatiques et médicinales ou le caroubier ;
- l'accès aux infrastructures publiques et la gestion de celles-ci progressent particulièrement en matière d'accès à l'eau potable, d'assainissement et d'irrigation ;
- la stratégie de développement est reconnue par les habitants, les autorités locales et les migrants ;
- le codéveloppement s'étend maintenant à la mobilisation des jeunes générations.

Le programme CORIAM est devenu une vitrine de la politique de codéveloppement de la France et l'on constate pour la première fois un phénomène de retour des migrants, sur un territoire traditionnellement marqué par une émigration définitive. Aussi, dans le cadre du Forum mondial «migration et développement» 2011, la France a organisé avec le Maroc une réunion internationale portant sur la «contribution des associations de migrants au développement» qui s'est tenue à Taroudant au Maroc, les 20 et 22 septembre 2011. Réunissant plus de cent délégués et vingt et un pays, elle a permis, sur la base de l'expérience de vingt-cinq années de développement conduite par l'association Migrations & Développement, de montrer sur site à des représentants des États des exemples concrets d'actions de développement menées avec le concours des migrants et d'en tirer des recommandations opérationnelles pour le Forum.

La deuxième phase du programme CORIAM devrait poursuivre le soutien à la création et au développement d'activités et d'emplois dans la province de Taroudant, dans l'Atlas marocain et avec pour cible principale les jeunes de la région. Il devrait intervenir dans les domaines de la valorisation des ressources du territoire (produits de terroir et tourisme rural), en renforçant les actions déjà menées en soutien à l'organisation des producteurs (coopératives de safran, d'argan, d'huile d'olive, de plantes médicinales, de produits artisanaux) et en appui à l'élévation de la qualité de l'offre de tourisme rural.

Elle prévoit également de développer des projets d'infrastructures (principalement la petite hydraulique : adduction d'eau potable et assainissement, irrigation) ainsi que des actions de protection et de valorisation de l'environnement en complément avec le soutien au tourisme rural.

L'autre axe du programme vise à créer une école du développement local et du codéveloppement dont une des bases serait la maison du développement de Taliouine et le territoire de la région de Taroudant. L'école sera créée en réseau avec les universités d'Agadir et de Rabat, mais aussi des universités sur la rive nord de la Méditerranée, et des partenaires institutionnels marocains, européens et français (AFD...).

> Programme d'appui au développement local durable dans la wilaya de Tizi Ouzou

Plusieurs actions ont été réalisées en 2011 pour ce projet soutenu à hauteur de 400 000 € auprès de l'association Touiza Solidarité, en particulier en matière d'appui aux activités génératrices de revenus (créées dans les domaines de l'agriculture, de l'artisanat et des services de proximité) et de formation.

Ce programme, destiné à poursuivre la sélection de microprojets (sessions de formation, sessions du comité des prêts et attribution), le renforcement des capacités des acteurs locaux (ateliers, conférences et mission sur site, comité des initiatives locales) et la mobilisation des migrants (tables rondes, assise nationale, chantier pilote), a été clôturé avec succès le 30 juin 2012.

> **Projet de développement économique et social de la pêche artisanale et de renforcement du tourisme rural dans le gouvernorat de Médenine**

Ce projet est mis en œuvre avec le conseil général de l'Hérault et le gouvernorat de Médenine au titre du protocole de développement solidaire de l'accord franco-tunisien relatif à la gestion concertée des migrations et au développement solidaire; six conventions de financement de projets de développement sont concernées par cette coopération décentralisée qui mobilise un montant de 4,1 M€, sur un soutien global à cette coopération décentralisée prévu à hauteur de 6 M€.

- La première convention, de 145 000 €, a permis de financer la création de petits périmètres irrigués à Menzlet Mogger. Ce projet visait à favoriser le développement agricole de cette zone à fort potentiel migratoire parce que touchée par la sécheresse. L'ensemble du projet a permis de fournir l'électrification et l'équipement du forage, l'alimentation en eau et les réservoirs et les formations.

- La deuxième convention financière, de 900 000 €, établie sur trois ans, est consacrée au développement du tourisme rural et de la pêche côtière artisanale.

- Le projet de tourisme rural vise à apporter un revenu aux populations des zones rurales par la création de maisons d'hôtes et d'une maison de l'artisanat pour valoriser la production artisanale locale.

- Le projet de soutien à la pêche côtière artisanale vise à améliorer les conditions sanitaires de production halieutique et conchylicole, principalement la filière de la palourde, à organiser sa production et à lui trouver des débouchés pour accroître sa valeur ajoutée et les retombées économiques qu'elle engendre. L'accent a été mis sur l'organisation de la filière de ramassage des pêcheuses de palourdes et la structuration des groupements de pêcheurs existants, afin de valoriser leur travail et renforcer leur autonomie. Il permettra également l'équipement de l'école de pêche de Zarzis.

- La troisième convention, de 810 822 €, établie sur deux ans et prolongée en 2011 pour une période de deux ans, doit permettre de soutenir les actions suivantes :

- Développement des échanges entre entreprises de Médenine et de l'Hérault;

- Développement des échanges en matière de formation dans les métiers de la restauration et de la sommellerie;

- Mise en place d'un nouveau périmètre irrigué de 30 ha dans la microzone de Choabet Saali. Il s'agit d'intervenir en faveur du développement agricole de cette région. Au-delà de l'intervention technique (forage et équipement), le projet cherchera à promouvoir le travail local, la production fourragère, les cultures arboricoles et à développer l'élevage;

- Un autre projet, de 200 000 €, sur deux ans, prévoit d'apporter un soutien à la valorisation des produits agricoles du gouvernorat de Médenine en renforçant l'économie agricole locale par la mise en place d'un dispositif d'insertion des produits agricoles locaux dans un marché régional et méditerranéen.

- Les conventions pour 2011 appuient trois nouveaux projets :

- Un projet de 224 000 € concerne la mise en place d'une plate-forme de valorisation des fruits précoces dans la zone d'El-Fjé, à proximité de l'IRA de Médenine. Le projet a pour objectif général d'accompagner la création par un groupement d'intérêt économique d'une plate-forme de valorisation des fruits précoces qui permettra un positionnement à l'exportation sur des segments de marché rémunérateurs.

- Un budget de 200 000 € est destiné à financer un projet de compostage des déchets sur l'île de Djerba. Le projet a pour objectif général de mettre en œuvre une politique de gestion des déchets adaptée à un contexte touristique et environnemental sensible.

- Un projet de 1 959 200 € pour le soutien à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés et certifiés de la région de Médenine.

Le comité de suivi de l'accord franco-tunisien, réuni le 12 juin 2011 à Tunis, a fait du soutien à l'insertion des jeunes diplômés chômeurs dans la région de Médenine une priorité. Le projet de réinsertion professionnelle des jeunes diplômés chômeurs permettra le financement et l'accompagnement des bénéficiaires souhaitant créer une entreprise sur le territoire d'intervention. Il devra également fédérer en son sein les acteurs locaux du développement économique et social, tant publics que privés. Il comprend deux volets :

- Le volet 1 intitulé « Appui au montage de Médenine Initiative, plate-forme de soutien à la création de PME dans la région de Médenine » prévoit la création d'une structure d'appui à la création d'entreprise intitulée « Médenine Initiative » (309 200 €), capable de proposer des prêts d'honneur. Il a pour objectif de transférer la méthodologie, les normes qualité, les principes éthiques et modes de gouvernance de « France Initiative » à travers le montage d'un dispositif d'appui à la création d'entreprise dans le territoire de Médenine en Tunisie appelé « Médenine Initiative », en s'appuyant sur les compétences de « Hérault Initiatives » et des partenaires tunisiens.

- Le volet 2 prévoit le développement du microcrédit dans le gouvernorat de Médenine et le renforcement des capacités des acteurs du soutien à l'accompagnement des entrepreneurs. Son pilotage est assuré par l'AFD (1,65 M€). Il permettra de mettre en place un volet services financiers aux jeunes créateurs d'entreprises dans la région de Médenine à travers un ou plusieurs opérateurs privés déjà implantés dans ces régions (1 M€) et un volet visant à renforcer les structures d'appui à la création d'entreprise (0,5 M€). Des actions de renforcement de capacités seront réalisées auprès de ces structures afin d'optimiser leurs outils d'accompagnement et de suivi individuel en termes d'appui à la définition du plan d'affaires, de recherche de financement et de formation à la gestion de microentreprise.

3.1.2 - Améliorer l'environnement des femmes et des enfants

En portant une attention particulière sur l'environnement des femmes et des enfants, que ce soit au travers de la santé ou de l'éducation, le développement solidaire s'inscrit dans l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement. Il répond également à une demande d'appui portée par les migrants établis en France en solidarité avec leurs parents restés dans leur pays d'origine.

> Soutien des migrants dans la contribution à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement en matière d'accès à l'éducation, à la santé et à l'eau potable au Sénégal

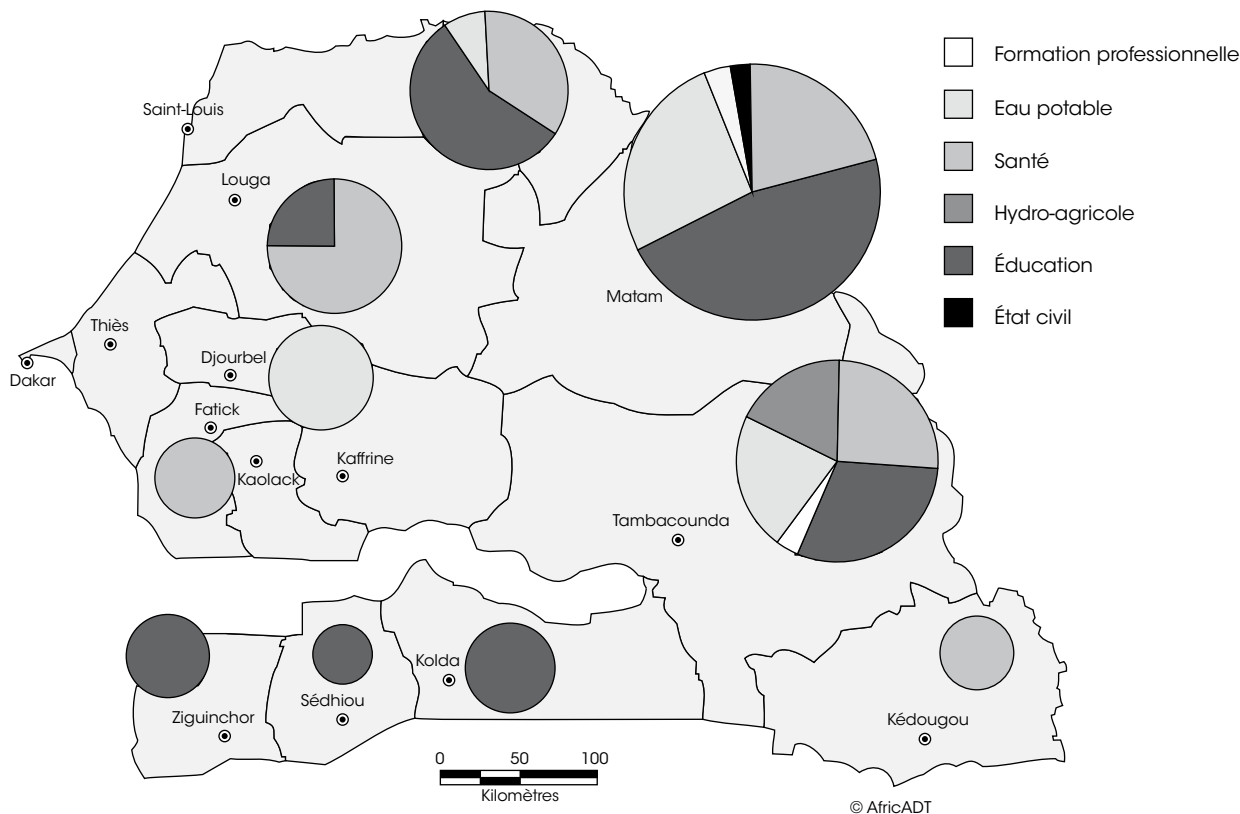
Depuis 2009, dans le cadre des programmes de codéveloppement avec le Sénégal (décrits plus précisément en 3.1.3), un montant de 8,9 M€ a été investi dans la construction et l'équipement de 86 projets d'infrastructures contribuant à l'atteinte des OMD.

En matière d'accès à l'éducation, les projets concernent 8 lycées, 11 collèges, 16 écoles élémentaires et un centre de formation professionnelle, l'ensemble représentant 196 salles de classe au bénéfice de 12000 élèves.

En matière de santé, les projets concernent 12 postes de santé complets, 2 maternités, 10 cases de santé améliorées et ciblent plus de 130000 personnes comme bénéficiaires des infrastructures.

En matière d'accès à l'eau potable, les projets concernent 17 infrastructures complètes d'accès à l'eau potable (château d'eau, forage, réseau, équipements d'exhaure) et une station de traitement et de potabilisation des eaux du fleuve Sénégal.

Les régions sénégalaises concernées sont celles à l'origine d'une migration ancienne vers la France (bassin du fleuve Sénégal : Podor, Matam, Kanel et Bakel ; Sénégal oriental et Casamance) ou plus récente (Fatick et Louga).



Programme de développement solidaire relatif à la santé avec le Bénin

Dans le cadre de l'accord franco-béninois relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement un programme ambitieux de développement solidaire est consacré à la santé : le programme « action santé développement solidaire » (PASDS). Comme suite à la déclaration commune signée en janvier 2009, plusieurs projets se sont poursuivis en 2011 dans un contexte particulier du secteur de la santé au Bénin marqué par une mobilité importante des professionnels de santé vers les pays de l'OCDE.

Projet 1 - Pôle régional d'excellence (0,3 M€)

La création d'un hôpital « pôle d'excellence » à vocation régionale est l'une des priorités du Gouvernement du Bénin. Cette nouvelle structure hospitalière visera à réduire le coût financier des évacuations sanitaires et à créer des activités médicales diagnostiques et thérapeutiques qui ne sont pas offertes actuellement dans les autres centres de soins de la sous-région. Ce projet sera doté d'un plateau technique performant, complémentaire aux infrastructures publiques-privées existantes, ce qui permettra aux médecins béninois de l'extérieur d'apporter leurs compétences et de rehausser la qualité des services offerts par les hôpitaux publics et privés.

La mission de l'opérateur s'est achevée par la remise de l'étude de pré-faisabilité en février 2011. Depuis lors le Gouvernement béninois a retenu la Société financière internationale (SFI - groupe Banque mondiale) en tant que maître d'ouvrage délégué.

Projet 2 – Banque régionale de matériels, équipements d’urgence (0,28 M€)

L’évaluation en 2011 de la fonctionnalité et de l’utilisation des équipements installés dans les quatre hôpitaux (CNHU, CHD Parakou, HZ Abomey, HZ Porto Novo) a souligné :

- les besoins de formation au profit de personnes qui n’avaient pas pu prendre part à la session de formation à la prise en main clinique des matériels initiale ;
- la nécessité d’assurer la fourniture des consommables, les stocks fournis avec les matériels étant sur quelques sites déjà épuisés, et la maintenance préventive dont les procédures restent à mettre en place.

Projet 3 – École de maintenance de matériel biomédical (0,2 M€)

L’année 2011 a permis de valider l’appui à la filière « licence professionnelle » sur la maintenance biomédicale hospitalière de l’école polytechnique d’Abomey-Calavi (EPAC). Cet appui sera réalisé au cours des années 2012 et 2013.

Projet 4 – Centre de lutte intégrée contre le paludisme (1,3 M€)

L’objectif est d’appuyer le Programme national de lutte contre le paludisme (PNLP) dans ses choix stratégiques au moyen d’un centre de recherche opérationnel, le Centre de lutte intégrée contre le paludisme (CLIP). Il doit être un observatoire de toutes les composantes de la lutte, antivectorielle et antiparasitaire, qui permettra de guider et d’évaluer les stratégies définies par le Bénin.

Les médicaments antipaludéens, prévus dans le projet, permettent de traiter un nombre important d’enfants et de réaliser le suivi et l’évaluation de ces traitements.

Cinq études ont été réalisées avec l’appui du laboratoire de biologie moléculaire dont les équipements de laboratoire ont été mis en service en janvier 2011. Elles portent sur la recherche opérationnelle dans le domaine du paludisme.

La poursuite du soutien du développement solidaire a été adoptée le 11 juillet 2011 lors du comité technique du PASDS. Il s’agit de mettre en place un cadre institutionnel, scientifique et technique en vue de fédérer les activités de recherche conduites au Bénin dans le domaine de la lutte contre le paludisme autour d’une plate-forme d’excellence, le CLIP.

Les résultats scientifiques attendus sont à la hauteur de l’investissement, il s’agit du développement d’un candidat vaccin contre le paludisme chez la femme enceinte. Ce vaccin devra être associé aux méthodes traditionnelles de contrôle du paludisme dont le CLIP validera et évaluera l’utilisation. Le CLIP prend l’engagement, en concertation avec les autorités béninoises, de faire bénéficier en priorité les populations ayant participé aux essais des nouvelles stratégies de prévention, comme cela est déjà le cas.

Les résultats en termes d’attractivité concernent la capacité du CLIP à attirer et fixer de jeunes chercheurs et de jeunes médecins, qu’ils aient fait leurs études en France ou au Bénin, et par-delà, faire du Bénin une plate-forme scientifique reconnue au niveau africain et international, et susceptible d’attirer les meilleurs professionnels du domaine.

En termes d’infrastructures et d’équipements, la mobilisation de ressources complémentaires par le Gouvernement du Bénin permettra la construction du CLIP et le regroupement des structures de recherche béninoises dans le domaine de la lutte contre le paludisme.

La participation du ministère sur le budget de 6 M€, dont 1,754 M€ est mis en œuvre par l’Institut de recherche pour le développement (IRD), est de 0,93 M€. Le complément est apporté sur financement de l’État béninois (2,095 M€), des projets de recherche auxquels le CLIP contribuera (2,151 M€) et des financements de l’IRD (0,824 M€).

Projet 5 – Installation de médecins en zones déshéritées (1,5 M€)

Le projet mis en œuvre par l'association Santé Sud consiste à installer des médecins de campagne dans les zones déshéritées. Cette pratique innovante de médecine privée de proximité doit s'inscrire dans le cadre d'une formation qualifiante de médecine communautaire.

L'installation de huit médecins est effective dans le département du Borgou dans le nord du Bénin. Neuf autres médecins ont été identifiés et se sont installés entre février et mai 2012. La faculté de médecine de Parakou a finalisé les modules à la base d'un futur DU de médecine générale communautaire pour répondre à l'intérêt de ce projet et offrir un nouveau débouché à ses diplômés. Sur le principe du volontariat, les jeunes médecins qui s'installent en campagne ont un apport du projet en réhabilitation des bâtiments, moyens de transport (moto), premier équipement, médicaments et suivi par la faculté de médecine. Une convention est signée entre le médecin, qui s'engage pour trois ans, le maire, le directeur départemental de la santé publique et la faculté de médecine de Parakou.

Suite à cette première phase, l'évaluation à mi-parcours ayant souligné le succès de ce projet novateur au Bénin et emblématique de la lutte contre l'expatriation des médecins, une nouvelle convention de 0,67 M€ a été signée avec l'association Santé Sud.

Projet 6 – Télémédecine (1,2 M€)

Le Centre national d'études spatiales (CNES), qui dispose d'une forte expérience sur ce type de projet (ISRP de Ouidah avec l'université numérique francophone), met en œuvre ce projet qui permet de sécuriser les malades en évitant les déplacements onéreux, de faciliter l'acquisition des compétences et d'échanger en tant que de besoin sur les thérapeutiques utiles au vu des examens. Il consiste en l'installation de dix plates-formes de télémédecine sur dix sites hospitaliers répartis sur l'ensemble du pays.

La bande passante est disponible et les dix plates-formes prévues sont opérationnelles. Les comptes utilisateurs destinés à assurer la confidentialité des transactions sont créés. Ce projet est techniquement terminé et reste l'appropriation par les médecins des outils à leur disposition et l'utilisation de la bande passante dont le coût de l'abonnement est important. À cet effet les utilisateurs sont en cours de formation à l'utilisation de la plate-forme et au logiciel « MEDSKY » et à l'élaboration des procédures de gestion-maintenance de projet. Le CNES et les partenaires du projet évaluent les conditions du développement des usages (téléformation, télédiagnostic, télémaintenance...).

L'appropriation insuffisante par les praticiens béninois, en particulier à cause d'un défaut d'organisation nationale, a été soulignée lors des réunions franco-bénoises.

Compte tenu de l'intérêt du projet, le programme 301 le soutient jusqu'au 30 juin 2013 via un financement additionnel de 0,3 M€, en particulier afin de maintenir l'abonnement à la bande passante.

Projet 7 – Scanner de l'hôpital de Djougou (1,6 M€)

Pour répondre à la demande du Gouvernement béninois, l'Ordre de Malte, à qui a été confiée la gestion de l'hôpital de zone de Djougou dans le nord du Bénin, a sollicité l'acquisition d'un scanner. L'intérêt de cet équipement d'imagerie dans le nord du pays, totalement démunis, doit être envisagé dans une perspective sous-régionale qui représente un bassin de population de plus de un million d'habitants.

Le scanner est maintenant implanté, en cohérence avec le futur hôpital de zone dont les travaux sont démarrés sur financement d'un prêt par la Banque islamique de développement, dans un bâtiment d'une surface de 360 m². Le médecin radiologiste a bénéficié en 2012 d'une formation à l'hôpital de Tenon après celle des deux assistants réalisée au Cameroun. Un groupe électrogène et un transformateur desservi par le réseau national sont en cours d'installation pour assurer une alimentation électrique sécurisée en permanence. Les premières consultations ont démarré au premier semestre 2012.

> Amélioration des compétences des professionnels de santé dans la lutte contre le diabète en Afrique subsaharienne

Ce projet est soutenu à hauteur de 0,38 M€ avec l'association « Appui développement santé diabète Mali ». Il appuie le développement et la mise en œuvre en Afrique de l'Ouest, notamment au Mali, au Burkina, au Bénin et en Guinée Conakry, de deux diplômes de spécialisation en endocrinologie et diabétologie :

- un certificat d'études spécialisées (CES) d'endocrinologie et diabétologie ;
- un diplôme universitaire (DU) de diabétologie.

Les activités menées en 2011 ont permis la validation du CES d'endocrinologie et diabétologie par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique de la république du Mali et d'impliquer des professeurs agrégés des quatre CHU engagés dans la formation diplômante (Mali, Burkina, Guinée et Bénin) et la Société francophone du diabète pour le programme de formation. La participation des différents enseignants français fait de la SFD un partenaire scientifique incontournable du diplôme. Vingt étudiants composent la première promotion (12 Maliens, 2 Burkinabés, 1 Béninois, 4 Guinéens et 1 Sénégalais).

En parallèle, le plateau technique des quatre CHU impliqués dans le diplôme a été relevé par l'acquisition de matériels nécessaires aux enseignements « interséminaires » dispensés par les professeurs. Le DU de diabétologie est enseigné depuis lors.

3.1.3 – Améliorer l'environnement général par le développement local

La mobilisation des migrants pour améliorer le développement local

Ces actions interviennent d'une façon locale en participant au développement (des collectivités ou des territoires) tel qu'il est défini par la planification locale (plans locaux de développement) sur un territoire et répondant aux besoins hiérarchisés par les bénéficiaires sur la base de leur préoccupation « quotidienne ».

Ces actions doivent bien sûr s'intégrer dans les politiques sectorielles définies par les États et qui peuvent viser pour certaines d'entre elles à l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

> Développement local dans l'accord avec le Sénégal

Dans le cadre de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires signé entre la France et le Sénégal, le programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD) bénéficie, sur financement du programme 301 « développement solidaire et migrations » d'un appui d'un montant de 9 M€ sur trois années (www.codev.gouv.sn).

La troisième composante du PAISD mobilise les financements les plus importants (60 %) afin d'appuyer techniquement et financièrement les associations de ressortissants sénégalais en France pour la réalisation d'infrastructures de développement local dans leurs régions d'origine, en partie dans le secteur de la santé et de l'éducation comme exposé en 3.1.2.

La structuration des financements des projets s'établit comme suit :

- financement PAISD : 5,7 M€ soit près de 70 % ;
- apport global des migrants sur fonds propres et mobilisés auprès de partenaires : 3,2 M€ soit plus de 30 %.

La quatrième composante du PAISD vise à mobiliser la jeunesse issue de la diaspora dans des actions de volontariat de solidarité pour le développement. Dix premières missions ont été réalisées depuis 2010 auprès d'établissements scolaires, de santé et de collectivités locales.

La cinquième composante du programme appuiera le désenclavement numérique des régions périphériques. L'étude de projet a été réalisée en 2010 et 2011 (étude technique et architecturale, manuel de gestion et d'administration des centres). Six centres ont été mis en fonctionnement dans le courant de l'année 2012. Ils offriront des services tels que la vidéoconférence, l'enseignement à distance, des formations théoriques et pratiques, des services bureautiques, la gestion à distance et la bibliothèque virtuelle.

Les résultats du PAISD sont partagés par les instances de pilotage du programme, réunissant en France ou au Sénégal les institutions françaises et sénégalaises et les représentants de la société civile. Ils ont également été présentés au comité mixte paritaire qui suit l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires signé avec le Sénégal. Ces instances ont pu partager les résultats et les impacts de ce programme qu'elles jugent remarquables.

Peuvent notamment être mis en avant : la proximité du financement du développement solidaire avec les besoins sur place, les délais de mise en œuvre courts, l'implication financière des bénéficiaires et de l'État sénégalais, la transparence dans l'utilisation des ressources financières, la cohérence des projets sélectionnés avec les politiques nationales de développement et les plans locaux de développement, l'implication des autres partenaires (collectivités locales, ONG, établissements publics...).

Cette approche a d'ailleurs fait l'objet d'une présentation dans le document-cadre *Coopération au développement : une vision française* (chapitre « Une approche globale du développement : mobiliser des leviers d'action multiples et promouvoir la cohérence des politiques »).

L'année 2012 qui signe la clôture du PAISD a été l'occasion de lancer une évaluation externe du programme dans la perspective d'engager les deux parties dans la mise en œuvre d'un nouveau programme à compter de 2013.

> **Le programme franco-comorien de codéveloppement**

Le programme de codéveloppement 2006-2010 avec l'Union des Comores (PCUC) a été évalué puis renouvelé en 2011.

Cette évaluation a été réalisée sous l'autorité du comité de pilotage du PCUC et a souligné les succès incontestables affichés.

Au total, quarante-huit projets structurants ont ainsi été mis en œuvre au terme du programme, dont 23 relèvent du développement économique. Le PCUC a sensiblement amélioré l'économie des familles touchées et contribué à stabiliser les populations, en particulier les jeunes ; 427 emplois pérennes ont été créés, 1 895 personnes ont vu leurs revenus directs améliorés et au total près de 165 000 personnes, soit un quart de la population des Comores, sont impactées positivement par le programme.

C'est incontestablement le développement local qui est un succès par la pertinence des projets. Le PCUC a construit des écoles, des centres de santé, des centres de formation professionnelle, des digues, des marchés, des réseaux de distribution d'eau qui permettent d'alimenter des villages. Il a créé des zones de maraîchage, réhabilité un stade, des infrastructures pour l'élevage, participé à la sauvegarde du patrimoine et à la diffusion d'actions culturelles.

Le programme a également eu un impact notable sur l'orientation de l'épargne de la diaspora comorienne vers les investissements productifs et les équipements collectifs. La diaspora comorienne, très active, a contribué à hauteur de plus de 500 K€ aux projets proposés. Au total, trente et une associations de migrants ont participé aux financements qui ont mobilisé environ 2,5 M€.

Ce succès reconnu par les autorités françaises et comoriennes a conduit au renouvellement du programme. Le nouveau programme, intitulé « programme franco-comorien de codéveloppement » (PFCC), a fait l'objet de la signature d'une convention de financement d'un montant de 2 M€ sur le programme 301 le 24 novembre 2011. Le PFCC reprend les composantes du programme précédent, avec quelques évolutions.

La composante « soutien aux projets de développement local » est renforcée financièrement. Elle oriente davantage les porteurs de projet vers les secteurs clefs de l'énergie, le secteur rural ou productif. La composante « soutien des migrants pour leurs projets d'investissements productifs » facilite l'accès des porteurs de projet aux prêts bancaires, par la constitution d'un fonds de garantie auprès des banques situées aux Comores.

> **Soutien postséisme avec les associations de migrants haïtiens**

Suite au communiqué de presse du ministre le 2 juin 2010 concernant le soutien aux victimes du séisme, des financements ont été mobilisés sur le programme 301 « développement solidaire et migrations » pour appuyer des projets de développement en faveur d'Haïti, en complément des instructions spécifiques aux services des visas des consulats et des préfectures.

Construction d'un dispensaire dans la commune de Gressier (160 K€)

Ce projet est mis en œuvre avec l'association Franco-Haïtiens et Amis d'Haïti (FHAH). Le dispensaire sera destiné à délivrer les soins de première nécessité et assister les femmes enceintes et les parturientes. Un accord de partenariat avec l'hôpital de Diquiny a été conclu pour former et encadrer le personnel médical à recruter. Le dispensaire devra ouvrir début 2013.

Construction d'une école dans la commune de Gressier (105 K€)

Ce projet est mis en œuvre avec l'association Franco-Haïtiens et Amis d'Haïti (FHAH). L'école accueillera cinq cents enfants âgés de trois à seize ans. L'école a ouvert pour le cycle de remise à niveau à la rentrée 2011, l'enseignement (primaire et secondaire) est dispensé depuis la rentrée scolaire 2012 (septembre 2012) selon le programme établi par le ministère haïtien de l'Éducation qui a accordé, à compter de cette date, la gratuité aux élèves inscrits. L'école a été inaugurée le 12 janvier 2012, date anniversaire du séisme.

> **La mobilisation des associations cap-verdiennes pour le développement local du Cap-Vert**

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire signé le 24 novembre 2008, une convention de financement a été établie avec les autorités cap-verdiennes en octobre 2010. Elle prévoit en particulier que la France apporte un appui à la mise en œuvre de projets de développement à caractère collectif portés par les associations de ressortissants cap-verdiens établis en France en partenariat avec les populations locales bénéficiaires et en cohérence avec les politiques nationales et locales de développement.

La deuxième réunion du comité technique bilatéral de sélection des projets du 21 juin 2011 a validé quatre nouveaux projets pour un montant de 165 K€ :

- projet de tourisme durable à Sao Nicolau (association Creancas de hoje e de amanhã) ;
- projet « ma maison, mon école, mon avenir » (association Creancas de hoje e de amanhã) ;
- projet de réhabilitation de jardins d'enfants et d'écoles élémentaires (association Avenir école Cap-Vert) ;
- étude de faisabilité pour l'implantation d'un village touristique dans l'île de Santo Antao (localité de Cha de Igrega - région Ribeira Grande).

> Le programme d'appui aux projets des organisations de solidarité issues de la migration (PRAOSIM)

Le soutien au PRAOSIM a été reconduit à hauteur de 1 020 106 € afin de lancer en décembre 2011 un appel à projets pour cofinancer quarante-cinq projets en 2012 (soit 675 000 €) et d'appuyer de façon sensible le renforcement des capacités des organisations de solidarité issues de la migration (OSIM).

L'objet du PRAOSIM est (i) d'inciter les OSIM à inscrire leurs actions dans les politiques publiques de coopération internationale et dans les plans locaux de développement, (ii) de développer le partenariat pour le développement local, (iii) de permettre aux OSIM de jouer pleinement leur rôle parmi les acteurs de la coopération internationale, (iv) de cofinancer des projets de développement local portés par les OSIM, (v) de mettre en place des actions d'échanges-formations pour les OSIM et les opérateurs d'appui.

Pour mener à bien cet objet, le PRAOSIM repose sur quatre pôles d'activités :

- information et communication nationale auprès des OSIM et de ses partenaires ;
- renforcement du réseau des opérateurs d'appui labellisés (OPAP) pour un meilleur suivi et accompagnement des projets de codéveloppement des OSIM ;
- financement de projets de développement local portés par les OSIM ;
- valorisation et capitalisation des projets de codéveloppement des OSIM.

Le cofinancement du PRAOSIM peut atteindre 70 % du montant total du projet, plafonné à 15 000 €. Le montant maximal du budget des projets sera de 120 000 €. L'OSIM devra mobiliser 10 % de fonds propres obligatoires et devra rechercher 20 % en cofinancement, notamment auprès des collectivités territoriales.

Le PRAOSIM intervient sur les pays suivants : Algérie, Bénin, Burkina, Burundi, Cambodge, Comores, Congo RDC, Côte d'Ivoire, Djibouti, Égypte, Gabon, Ghana, Guinée, Haïti, Laos, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine, Rwanda, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie et Vietnam.

Bien que n'étant pas éligibles au financement de microprojets dans le cadre du PRAOSIM, les associations de la diaspora originaire de l'Érythrée, de la Gambie, du Mali et du Sénégal sont concernées par les actions de formation.

Le comité de sélection dit comité d'examen paritaire du PRAOSIM 2011 s'est tenu au premier semestre 2012.

> La mobilisation des OSIM yvelinoises

Le ministère a conclu le 8 décembre 2008 un accord-cadre avec le conseil général des Yvelines pour la mise en place d'un programme d'appui en faveur de pays ayant un lien migratoire avec la France. Le conseil général mobilise sur ce programme les associations de migrants et ONG yvelinoises pour des projets de développement local.

La zone d'intervention comprend l'ensemble des régions des pays ayant un lien historique ou migratoire avec le département des Yvelines, essentiellement le Maroc, le Sénégal, le Mali et le Togo.

Six projets ont été soutenus au terme de l'appel à projets 2011 dans les secteurs suivants :

- le secteur éducatif (école élémentaire et lycée, Sénégal) ;
- le secteur de la santé (centre de santé au Sénégal, maternité au Mali) ;
- les infrastructures d'accès aux services de base (accès à l'eau potable, Sénégal).

Parallèlement au soutien aux organisations de solidarité internationale de migrants, le dispositif mis en place encourage la promotion d'actions d'intégration à destination des migrants présents en France en accordant à chaque projet un budget spécifique.

L'année 2011 a également permis de finaliser les termes de référence et de lancer l'évaluation du partenariat avec le conseil général des Yvelines pour un éventuel renouvellement de la convention en 2012.

> **Le soutien à la coopération décentralisée axée sur le développement solidaire**

Depuis 2008, le ministère assure, sur le programme 301 « développement solidaire et migrations », une partie du financement des projets des collectivités locales en s'associant à l'appel à projets national de soutien à la coopération décentralisée de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). Il s'agit d'orienter une partie des actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales vers des projets spécifiques de développement solidaire, fortement soutenus par le ministère.

Les projets soutenus mettent l'accent sur les priorités définies par le ministère en matière d'aide publique au développement et contribuent à impliquer davantage les diasporas de migrants dans les projets de coopération bilatérale. Entre 2008 et 2010, un total de vingt-huit projets de collectivités ont été soutenus pour un montant global de 1 M€.

L'appel à projets 2011 a permis de sélectionner treize projets intervenant sur des secteurs diversifiés, qui ont été financés pour un total de 0,572 M€. Ils concernent l'accès à l'eau potable (3 projets), la formation professionnelle (2 projets), la création d'entreprise (2 projets), le soutien administratif au développement (2 projets), l'appui à la scolarisation (3 projets), le secteur agricole, des travaux d'électrification (2 projets), un chantier de solidarité internationale et un projet de sécurité alimentaire. Six pays sont bénéficiaires de cet appui (Burkina, Guinée Conakry, Mali, Maroc, Mauritanie et Sénégal).

> **Le soutien aux politiques sectorielles au Cameroun**

Le volet développement solidaire de l'accord signé avec le Cameroun précise quatre secteurs identifiés comme prioritaires au regard des enjeux de développement du Cameroun dans les régions d'émigration :

- la formation professionnelle (centres et formation de formateurs) ;
- le soutien aux activités productives créatrices d'emploi (agriculture, élevage, pêche, agroalimentaire, artisanat...);
- la santé (mobilité des experts camerounais établis en France, amélioration des plateaux techniques, soutien aux politiques de prévention, pédiatrie et puériculture) ;
- l'énergie et le développement durable (solaire, biomasse).

L'accord prévoit un soutien financier du ministère chargé du Développement solidaire de 12 M€ au total sur une période de cinq ans.

Le PRODES (programme franco-camerounais de développement solidaire) s'appuie sur un secrétariat exécutif chargé de l'instruction et du suivi des projets sur le terrain, hébergé au sein du MINREX. Le secrétariat exécutif rend compte au service des affaires internationales et du développement solidaire et au comité développement solidaire des résultats de l'instruction et du suivi des projets financés. Il est composé de deux experts respectivement mis à disposition par la partie camerounaise et la partie française. Le secrétariat exécutif est opérationnel depuis le dernier trimestre 2011. Le comité développement solidaire est coprésidé pour la partie française par le chef du service des affaires internationales et du développement solidaire ou son représentant et par le secrétaire général du ministère des Relations extérieures (MINREX) ou son représentant, pour la partie camerounaise. Il est chargé de définir les appels à projets, de recueillir et de

procéder à la sélection des projets et de rendre compte de la mise en œuvre du volet développement solidaire au comité de suivi de l'application de l'accord.

Trois premiers projets avaient été identifiés en 2010 et mis en œuvre sur une période de trois ans :

- Insertion professionnelle des jeunes femmes dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration (0,583 M€). En 2011, le centre de formation a été construit et équipé, il a ouvert début 2012.
- Équipement et recyclage des équipements électroniques (0,392 M€). Les travaux de construction du centre ont débuté en 2011 de même que le démarchage des entreprises disposant de déchets d'équipements électroniques retraités dans le centre. Celui-ci est à présent opérationnel.
- Formation aux métiers de l'énergie renouvelable (0,725 M€). Ce projet vise la mise en place d'une formation de niveau licence (bac + 3) dans le domaine du développement durable et des énergies renouvelables. En 2011, les résultats obtenus concernent essentiellement la réalisation d'une étude sur le marché de l'emploi au Cameroun. Dans ce cadre, un document a été rendu, afin d'évaluer les potentialités de développement du secteur des énergies renouvelables (éolien, solaire, hydroélectricité, biomasse, cogénération et transformation des déchets) ainsi que les perspectives offertes par les métiers émergents. En 2012, le contenu de la formation a été bâti pour correspondre au plus près aux besoins des entreprises camerounaises.

En 2011, le comité de développement solidaire a accordé son soutien à trois projets supplémentaires :

- Amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des populations du village de Nzenglah (province de l'Ouest) par le biais d'un renforcement du réseau d'adduction d'eau existant, d'un développement des infrastructures d'assainissement individuel et d'un approfondissement des capacités locales en matière de gestion de l'eau et d'assainissement (0,118 M€).
- Renforcement des capacités du laboratoire de l'hôpital de Mbouo (province de l'Ouest) à travers la construction d'un nouveau laboratoire, l'acquisition de matériel, et l'organisation de sessions de formation du personnel; développement de nouvelles prestations; limitation de l'exode des malades vers les grandes villes. Ce projet vise à renforcer l'accès aux services de santé des populations du district sanitaire de Banjoun (0,053 M€).
- Amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des populations des communes du Nyong et d'Akongo (province du Centre) via la mise en service d'une station de traitement d'eau usée et l'installation de blocs sanitaires individuels (0,248 M€)

> **Le soutien aux politiques sectorielles au Burkina**

L'accord signé avec le Burkina prévoit la mise en œuvre de projets ciblés sur les zones de forte migration. Les premiers projets soutenus en 2010 pour un montant de 4,2 M€ ont fait l'objet d'une mise en œuvre sur l'année 2011 :

Santé maternelle et infantile (0,6 M€)

Ce projet contribue à la protection maternelle et infantile dans la région des Hauts-Bassins et des Cascades. Intégré au programme national de santé, il a pour objectif l'amélioration de l'activité vaccinale, la sécurité chirurgicale et l'appui aux maternités.

En 2011, l'organisation d'un comité de suivi réunissant l'ensemble des autorités de santé locales a permis de fixer les procédures, le rôle de chacun des intervenants et les modalités de la mise en œuvre du projet. Une deuxième phase a permis l'installation des équipements de chirurgie, du matériel médico-technique et des équipements pour le programme élargi de vaccination dans les centres de santé identifiés.

Prévention de la malnutrition (0,4 M€)

Ce projet, NUTRIFASO, vise à améliorer l'état nutritionnel des groupes vulnérables par l'appui à la transformation locale et la promotion d'aliments infantiles fortifiés avec un programme d'éducation nutritionnelle et la création de TPE. Le financement est prévu pour renforcer les capacités de production des entreprises et la commercialisation, appuyer la diffusion des aliments fortifiés et lancer un programme d'éducation nutritionnelle en zone urbaine. En 2011, cinq unités de production ont été appuyées en termes d'équipements et d'aménagements de locaux. Le nombre de points de vente est passé de 193 à 272. La production dépasse actuellement les six tonnes par mois. Les premières actions de promotion menées en 2011 ont permis une évolution d'environ 30 % des ventes sur Ouagadougou et Bobo Dioula. Deux émissions radio sur l'allaitement maternel exclusif et l'alimentation de complément ont été conçues et diffusées, l'une à Bogande, l'autre à Fadasso.

Soutien à la junior entreprise de la Fondation 2iE (0,3 M€)

L'objet du projet est de promouvoir l'entrepreneuriat des jeunes diplômés du 2iE, afin d'appuyer la création des entreprises au Burkina et dans l'espace CEDEAO. Il permet de renforcer les capacités de la junior entreprise (appui à la communication, achat d'équipements, mise en réseau avec d'autres junior entreprises...) et d'accompagner les étudiants dans la réalisation de leur projet de création d'entreprise (formations, mise en place d'un incubateur, soutien au développement de pilotes...). Fin 2011, sept bureaux de la junior entreprise sont établis et mis en concurrence sous la responsabilité des enseignants.

Appui à la formation postbaccalauréat (0,7 M€)

Ce projet a pour objectif de former des diplômés de niveau bachelor (bac + 3) dans les domaines de l'eau et de l'environnement afin de répondre aux besoins des entreprises. Le premier volet de ce projet concerne les études préalables sur l'employabilité, le deuxième volet prenant en charge des boursiers burkinabés admis au 2iE. À fin 2011, quatre-vingts jeunes Burkinabés ont bénéficié d'une bourse pour entreprendre leurs études à 2iE pour trois ans. En 2011 ont également été présentés les premiers résultats de l'étude visant à la création d'une spécialisation en troisième année qui répondra au mieux aux besoins du secteur économique burkinabé sur des nouveaux métiers porteurs (secteur minier, décentralisation, efficacité énergétique, biomasse et énergie solaire). La deuxième phase de l'étude concernera la recherche de partenariats d'entreprises et la mobilisation de migrants burkinabés en France.

Sécurité alimentaire - Fertilité des sols (1 M€)

Ce projet, confié à l'AFD, contribuera, par le développement de techniques adaptées, à améliorer la fertilité de 5000 ha de terres agricoles par la restauration des sols au bénéfice de cinq mille familles de la région nord. Il sera complémentaire aux programmes financés par l'UE sur la conservation des sols (projets cotonniers, de développement local, projet régional de prévention et gestion des crises alimentaires).

Eau et assainissement (0,6 M€)

Ce projet, confié à l'AFD, vise à compléter un programme de développement en eau potable et d'assainissement dans le Centre-Nord. Le financement permettra de réaliser cinquante forages complémentaires bénéficiant à 20000 habitants. Il a fait l'objet, comme le précédent, d'une convention de financement entre l'AFD et l'État burkinabé en septembre 2012.

En 2011, cinq nouveaux projets ont été validés pour un montant de 2,25 M€.

Amélioration de l'offre de soins liés aux accidents de la route (0,5 M€).

Ce projet est conforme au plan de développement national pour la mise en place d'un dispositif de sécurité routière confiée à la brigade nationale des sapeurs-pompiers. Il permet d'équiper des ambulances en matériel de désincarcération et d'assurer les formations prévues. Il est mis en place au bénéfice de la brigade nationale des sapeurs-pompiers pour un montant de 400 000 €. Un soutien de 100 000 € est destiné à l'Ordre de Malte qui apporte son concours à Bobo-Dioulasso aux opérations de secours.

Formation professionnelle – Insertion économique des jeunes (0,6 M€)

Le ministère de la Jeunesse, de la Formation professionnelle et de l'Emploi est désormais le ministère de tutelle sur ce projet. Le projet est mis en œuvre avec l'AFPA. Il est orienté sur des formations en fonction des besoins des entreprises, la formation de formateurs dans des centres identifiés et l'appui direct à la création d'entreprises par les jeunes formés.

Formation de techniciens et ingénieurs aux nouveaux métiers issus du développement durable et des énergies renouvelables (1 M€)

Ce projet est conduit avec 2iE en y impliquant les établissements de recherche burkinabés (laboratoire de physique et chimie de l'environnement de l'université de Ouagadougou et les laboratoires de recherche de l'INERA et du CNRST). Un premier axe concerne la formation doctorale permettant à des chercheurs burkinabés de faire en cotutelle leur thèse afin de participer ultérieurement aux activités de recherche de 2iE tout en étant à l'université. De même est prévu un soutien aux chercheurs de la diaspora afin de favoriser leur retour à 2iE. Il sera envisagé de favoriser la mobilité d'étudiants burkinabés dans le cadre d'une formation en codiplomation avec l'université de Savoie pour un master « systèmes intelligents et énergies renouvelables ». Le deuxième axe porte sur le renforcement des capacités techniques par la mise en place d'une minicentrale à concertation de type Frevel (solaire) venant compléter le dispositif existant à 2iE ainsi que l'équipement du laboratoire LPCE de l'université. Le troisième axe est consacré à l'animation d'une plate-forme africaine des énergies durables avec la participation du ministère des Mines, des Carrières et de l'Énergie, le ministère de la Recherche et de l'Innovation, le ministère de l'Enseignement supérieur, les centres de recherche (CNRST, INERA).

Un projet de soutien de bourses nationales aux étudiants burkinabés engagés dans des études à caractère professionnel à l'université de Ouagadougou sera mis en place sur quatre ans (0,15 M€).

Ce projet intervient en redéploiement d'une opération de formation professionnelle de la région d'Auvergne avec l'AFPA pour laquelle aucune proposition ne peut être faite.

Des petits projets de développement créateurs d'activités génératrices de revenus comme ceux de la région de Ziniare sont également soutenus.

3.1.4 – Protéger sur place les droits des demandeurs d'asile potentiels

Ce volet du développement solidaire intervient pour répondre à des besoins exprimés localement par les populations quant à leur protection contre des situations de « non-droit » ou pour les aider à rester sur place dans un contexte de crise.

> Lutte contre les mutilations génitales féminines au Mali

Le développement solidaire est attentif à ces questions et a souhaité en ce sens appuyer la démarche de l'association Équilibres et populations pour lutter contre l'excision dans une quarantaine de villages dans le district de Kayes en partenariat avec l'Association malienne pour le suivi et l'orientation des pratiques

traditionnelles (AMSOPT) et l'association de migrants Femmes et contribution au développement (FECO-DEV). À cet effet un soutien de 0,25 M€ avait fait l'objet d'une nouvelle convention en 2010.

Des associations issues de l'immigration sont impliquées dans le projet et constituent des relais pour sensibiliser à l'abandon de la pratique au Mali.

Il s'agit aussi d'assurer la prise en charge médicale des cas de complications les plus graves dans les villages touchés par le projet, de renforcer la réponse du système sanitaire à la question de l'excision et d'améliorer la concertation entre les différents acteurs de la lutte contre l'excision à Kayes.

Ce soutien a permis en 2011 d'obtenir les résultats intermédiaires suivants :

- accompagnement d'une centaine de villages vers l'abandon de l'excision au travers d'activités de prévention et d'éducation mises en place sur le terrain dans le cadre du programme national de lutte contre l'excision ;
- prise en charge par des médecins de l'association de deux cents femmes victimes de complications liées à l'excision ;
- implication d'un groupe de migrants relais en France dans la sensibilisation de leurs pairs ;
- renforcement du bureau de Kayes, lieu de nombreuses réunions de sensibilisation.

> Le programme de formation et d'appui à la petite entreprise dans le secteur agricole dans la région autonome du Kurdistan irakien

L'année 2011 était la dernière année du soutien, à hauteur de 0,6 M€, au projet «Ard al Amal» (la Terre de l'espérance), programme de formation et d'appui à la petite entreprise dans le secteur agricole de la région autonome du Kurdistan irakien. L'Institut européen de coopération et de développement (IECD) en a assuré la mise en œuvre avec son partenaire local, le lycée international de Dohuk. Les bénéficiaires principaux du projet sont les déplacés irakiens, réfugiés dans la région pour des raisons sécuritaires. Les deux axes d'intervention du projet sont le renforcement de leurs capacités et un soutien global à leurs activités de production maraîchère et fruitière (vergers), de l'amont (prêt de matériel, fourniture d'intrants, appui technique, prestation de service...) à l'aval (veille de marché, transport, appui à la commercialisation...).

Le projet a respecté ses objectifs en appuyant la production arboricole sur treize villages et la production maraîchère sur huit villages au profit de 107 familles soit 1 267 bénéficiaires directs et indirects.

3.2 - Le champ du développement solidaire

3.2.1 - Pays traditionnels de migration

Sont considérés comme prioritaires pour la mise en œuvre du programme les pays suivants : l'Algérie, le Burkina, le Bénin, le Burundi, le Cap-Vert, le Cameroun, les Comores, le Congo, la république démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, Haïti, Madagascar, le Mali, le Maroc, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Surinam, le Tchad, le Togo, la Tunisie et le Vietnam.

Le choix de ces pays comme partenaires privilégiés a été déterminé par l'importance de leurs communautés vivant en France, le degré d'organisation de ces communautés (un minimum d'organisation facilite la définition et la mise en œuvre des projets), et la volonté affichée par les gouvernements de ces pays d'associer leurs communautés vivant à l'étranger à leur politique de développement.

Ce choix est aussi déterminé par la conclusion des accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire.

3.2.2 - Actions multilatérales

La France déploie également une activité importante pour promouvoir sa politique de développement solidaire sur la scène internationale et européenne et nouer des partenariats susceptibles de la renforcer.

Dans le cadre de sa présidence de l'Union européenne, elle a impulsé le Pacte européen sur l'immigration et l'asile par lequel les États membres s'engagent à conclure des accords avec les pays d'origine, encourageant les migrations circulaires, suscitant des actions de développement solidaire.

Les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire deviennent un instrument de la politique migratoire européenne.

Ce faisant, la France est fortement sollicitée pour contribuer, dans les dialogues entre pays d'accueil, de transit et de destination qui se sont développés depuis 2006 mais aussi dans les travaux d'experts et séminaires à participer, à l'élaboration et au renforcement des liens entre politiques migratoires et politiques de développement.

À travers les nombreux partenariats noués à tous les niveaux (mondial, régional et local), elle se dote de capacités nouvelles pour identifier avec les pays d'origine des actions de développement solidaire qui seront gagnantes pour les deux pays.

> La promotion de la politique française sur la scène internationale

La France participe pleinement à la définition de la politique «migration et développement» dans les instances européennes où elle promeut sa politique. Elle participe également à de nombreux forums ou «dialogues» sur la migration et le développement entre pays d'origine, pays de transit et pays d'accueil, principalement avec les pays méditerranéens et d'Afrique subsaharienne.

Le Forum mondial «migration et développement»

Au niveau mondial, le Forum mondial «migration et développement» (FMMD) constitue la plate-forme globale la plus large d'échange et de dialogue autour des politiques publiques concernant les questions de migration et de développement.

La cinquième édition du FMMD a eu lieu à Genève sous présidence suisse du 1^{er} au 2 décembre 2011 avec comme thème central l'approche globale des migrations. Elle a été précédée cette année d'une quinzaine de séminaires thématiques «décentralisés» organisés par des États volontaires. Ce FMMD a été tout particulièrement l'occasion pour la France de promouvoir sa vision du rôle des associations de migrants dans le développement de leur pays d'origine, notamment en organisant, conjointement avec le Maroc, une réunion internationale sur le thème de «la contribution des diasporas au développement». Cette réunion, qui s'est tenue à Taroudant au Maroc, a connu un fort succès, marqué par la présence de vingt et un pays. La France a pu également bénéficier d'une forte visibilité lors de la réunion finale à Genève où elle a tenu le rôle de rapporteur de la session sur «les outils pour intégrer la migration dans la planification du développement».

La promotion de l'approche globale des migrations au sein des instances européennes

Au niveau européen, la France a participé à de nombreuses réunions organisées à l'initiative de la Commission européenne, notamment pour contribuer à l'évaluation de l'approche globale des migrations, qui constitue jusqu'à présent le cadre politique européen en matière migratoire. Cette évaluation a conduit à l'adoption d'un nouveau document-cadre davantage centré autour de la notion de «mobilité» et se proposant de rationaliser les nombreuses initiatives européennes de coordination des questions migratoires.

La nouvelle communication de la Commission européenne sur « Migration et développement » met en avant plusieurs évolutions :

- promouvoir la cohérence des financements communautaires avec les priorités thématiques et géographiques définies par les États membres ;
- s'appuyer sur la volonté des États d'origine de définir et mettre en œuvre une politique de migration et développement ;
- définir un cadre d'intervention transversal qui mette en avant le lien migration-développement, tienne compte du profil migratoire des pays et puisse être considéré dans les approches thématiques et géographiques ;
- systématiser les évaluations et capitaliser l'expérience acquise sur les projets d'envergure en cours de financement ;
- éviter les effets de dispersion des financements ;
- renforcer la partie « migration et développement » du programme thématique « asile et migration » en privilégiant des actions de coopération concrètes, notamment sur le volet diasporas ;
- porter une attention particulière au rôle des diasporas dans le développement de leur pays d'origine.

La contribution de la France a été sollicitée pour définir la politique de l'instrument financier « migration et asile ». Dans ce cadre, elle a pu mobiliser six associations ou ONG pour répondre à l'appel à propositions du programme de coopération de la Commission européenne avec les pays tiers en matière de migrations et d'asile, publié en octobre 2011.

Enfin, la France a également participé à des missions pour engager des dialogues coordonnés avec d'autres partenaires européens sur des pays ciblés (« les partenariats pour la mobilité ») sous l'égide de la Commission européenne.

L'Intergovernmental Consultations on Migration and Asylum (IGC)

L'IGC est une instance composée des principaux pays accueillant des migrants (États-Unis, Canada, pays européens essentiellement) qui organise de nombreux séminaires et ateliers d'échange thématique entre experts sur les questions pratiques de migration et d'asile. La France, en retrait depuis 2009, a réintégré cette organisation, un accord de financement ayant été signé en novembre 2011.

Les autres processus et dialogues migratoires

Au niveau euro-africain, le processus de Rabat anime le dialogue entre les pays de l'Union européenne et les pays de migration et de transit de la route migratoire ouest-africaine. La troisième conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement s'est tenue le 23 novembre 2011 à Dakar sous présidence franco-sénégalaise, soit trois années après la deuxième conférence euro-africaine sur la migration et le développement qui s'était tenue à Paris en novembre 2008 et qui avait connu l'adoption du « programme de Paris ».

La conférence a conclu sur une déclaration finale déclinant dix objectifs prioritaires sur l'ensemble du champ de la migration. La conférence a été précédée de nombreuses réunions du comité de pilotage de la conférence, regroupant Maroc, Burkina, Sénégal, France, Espagne, Commission européenne et Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest.

En outre, la France a participé en 2011 avec la Commission européenne, des États membres (notamment l'Espagne, la Belgique, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne) et des pays tiers (Tunisie, île Maurice, Cap-Vert, Bénin, Maroc, Sénégal, Burkina, Cameroun, Moldavie) à de nombreux travaux dont :

- réunions d'experts des États membres dans le cadre du dialogue sur la migration de transit en Méditerranée (MTM)
- réunions dans le cadre du dialogue sur la migration, la mobilité et l'emploi (dialogue MME)
- réunions dans le cadre du programme EUROMED II
- réunion du groupe de travail de l'OCDE sur les migrations

> **Le Fonds fiduciaire «migration et développement»**

Le Fonds multidonateur «Initiative migration et développement» est mis en œuvre par la Banque africaine de développement (BAfD) sur la base d'un accord multidonateur pour «l'initiative migration et développement», signé le 23 octobre 2009 entre la France, la Banque africaine de développement et le Fonds international pour le développement de l'agriculture (FIDA). Le soutien du programme 301 «développement solidaire et migrations» au fonds s'élève à 6 M€.

Les cinq axes d'intervention du fonds sont :

- l'amélioration des connaissances disponibles sur les flux de transferts de fonds des migrants (maximum 10 % des ressources) ;
- l'appui aux réformes des cadres réglementaires et la mise à niveau des opérateurs intervenant dans le champ des transferts de fonds (maximum 15 % des ressources) ;
- le développement de nouveaux produits financiers innovants pour mieux répondre aux attentes des migrants et aux besoins des bénéficiaires de ces transferts (minimum 25 % des ressources) ;
- l'appui à l'investissement productif, à travers un soutien à la création de petites et moyennes entreprises (PME) novatrices impliquant les migrants et les entrepreneurs locaux (minimum 15 % des ressources) ;
- l'appui au développement local, à travers le cofinancement de projets d'infrastructures et d'équipements collectifs propres à encourager l'investissement productif (minimum 15 % des ressources).

Le premier appel à projets pour les axes 3, 4 et 5 a été lancé en janvier 2011, en ciblant le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest. Le comité technique de la BAfD s'est tenu à Tunis le 5 décembre 2011 et a validé les six projets suivants, pour un montant global de 1,45 M€ :

- appui aux entrepreneurs marocains résidant à l'étranger pour leurs projets de création d'entreprise au Maroc de l'association Agence pour la coopération internationale et le développement local en Méditerranée (ACIM) (175 K€, projet complémentaire au soutien du programme 301 exposé en 3.1.1) ;
- assistance technique aux entrepreneurs issus des diasporas maghrébines pour la création d'entreprises innovantes en Algérie, au Maroc, et en Tunisie de l'association ANIMA (210 K€) ;
- valorisation de l'expertise de la diaspora ivoirienne en matière de responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans leur pays d'origine de l'association Centre de recherche et d'action pour la paix (CERAP) (150 K€), projet en continuité du soutien du développement solidaire au CERAP (1 M€, sur 2008-2010) ;
- développement de solutions de banque à distance utilisables par les migrants pour leurs transferts de fonds par une institution de microfinance au Bénin et au Togo de la Financière d'Afrique FINADA (360 K€) ;
- appui à l'investissement productif des migrants au Maroc de l'association Migrations & Développement (185 K€, projet complémentaire au soutien du programme 301 exposé en 3.1.1) ;
- projet d'appui à la création de microentreprises en Algérie de l'association «Touiza solidarité» (370 000 €, projet dans la continuité de l'action soutenue par le programme 301 exposé en 3.1.1).

La participation d'autres bailleurs (États, institutions internationales ou partenaires issus du secteur privé) à ce fonds est recherchée. Elle permettra d'accroître le nombre de projets soutenus tout en augmentant l'effet de levier de la contribution française.

Les conventions de financement pour les projets validés sont en cours de signature. L'année 2012 a été l'occasion de lancer un nouvel appel à projets pour les axes 4 et 5 en faveur des pays de l'Afrique centrale et de l'océan Indien.

Un appel à projets pour l'axe 3 sera lancé pour appuyer des initiatives qui s'inscriront dans les recommandations de l'étude cofinancée par la France et la Bafd « Réduire les coûts des transferts d'argent des migrants et optimiser leur impact sur le développement : Outils et produits financiers pour le Maghreb et la zone franc » le 21 février 2012. Le fonds financera les ateliers de restitution de cette étude dans plusieurs pays africains du Maghreb et de la zone franc.

3.2.3 – Réduction du coût des transferts de fonds des migrants

Les transferts sont évalués à 351 milliards de dollars en 2011, représentant ainsi une hausse de 8 % par rapport à ceux de 2010 selon la Banque mondiale. Le montant global des ressources envoyées vers l'Afrique représente 40 milliards de dollars en 2010 dont la moitié pour l'Afrique du Nord.

Ces flux financiers restent stables malgré les contextes de crise. Ils sont moins sensibles aux chocs économiques et aux aléas de la conjoncture que l'investissement direct étranger et les crédits d'aide publique et privée au développement. Les transferts d'argent des migrants constituent ainsi un filet de sécurité pour les populations démunies mais aussi une source complémentaire de devises pour les balances des paiements des États et de capitaux pour les entreprises. Si la plupart des sommes transférées sont consacrées à la consommation, la tendance d'un tropisme vers l'investissement productif est à signaler.

Le coût des transferts de fonds demeure toutefois élevé, en particulier vers l'Afrique subsaharienne. Dans le monde, leur coût moyen s'est accru de 8,89 % à 9,30 % entre 2010 et 2011 selon la Banque mondiale. Les transferts depuis la France ont globalement diminué de 7,33 % depuis 2010 et de 13,5 % depuis 2008 mais leur niveau moyen de 11,63 % reste élevé.

Les conditions des transferts de fonds des migrants constituent un sujet de préoccupation grandissant pour les opinions publiques, les États et les agences de développement bilatérales et multilatérales, inscrit à l'agenda du G8 depuis le sommet de l'Aquila, et réitéré lors du sommet du G20 à Cannes, avec l'engagement de réduire de moitié les coûts moyens des transferts de fonds des migrants d'ici à 2014.

L'atteinte de cet objectif, dont le suivi est assuré par la Banque mondiale, mobilise la politique de développement solidaire mais également le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministère des Affaires étrangères et européennes, dans des initiatives bilatérales, communautaires et multinationales coordonnées au sein du comité interministériel de la coopération internationale et du développement. C'est particulièrement le cas au travers des actions ciblées par le Fonds « migration et développement » évoqué en 3.2.2.

> Le soutien au site [voidargent.fr](http://www.voidargent.fr)

La politique de développement solidaire appuie la refonte du site www.voidargent.fr à travers son soutien à l'AFD pour un montant de 295484 €. Ce projet, démarré en 2009 pour une durée de trois années, a permis d'améliorer les conditions dans lesquelles les migrants envoient des fonds dans leur pays d'origine, en mettant à leur disposition un comparateur des coûts de transfert de fonds sur les principaux corridors France-Afrique, afin d'encourager la transparence des coûts et de proposer une information claire sur les modalités de transferts.

Le nouveau site, inauguré lors d'une conférence en mai 2010, connaît un succès grandissant. Il constitue un espace réunissant les parties prenantes des transferts de fonds aux intérêts parfois divergents : établissements financiers (banques, opérateurs de transferts d'argent, institut de microfinance), organisations de solidarités internationales issues des migrations (OSIM), ONG, collectivités locales, etc. Son animation éditoriale et sa médiatisation sur les réseaux sociaux ont accru le nombre de visites qui avoisine désormais les 15 000 par mois. Depuis septembre 2011, les démarches ont été engagées avec la Banque mondiale en vue de l'accréditation du site, qui permettra d'harmoniser les méthodes de calcul des coûts des transferts.

Une nouvelle convention a été signée en 2012 qui mobilise l'AFD sur trois années supplémentaires.

CHAPITRE V

L'OUTRE-MER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Outre-mer, la France présente, en raison de sa prospérité par rapport à son environnement régional, une attractivité migratoire plus importante qu'en métropole.

Les spécificités géographiques de Mayotte et de la Guyane, et en particulier leur proximité avec des pays sources d'immigration, y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de la politique de contrôle de l'immigration plus difficile. Ce constat se retrouve également à Saint-Martin.

Cette particularité se traduit, pour ces territoires, par :

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

Une estimation de la population en situation irrégulière a été établie par la délégation générale à l'outre-mer :

Guadeloupe et îles du Nord : une fourchette de 10 000 à 20 000 clandestins semble cohérente ;

Guyane : on estime entre 30 000 et 60 000 voire 80 000 le nombre d'immigrés illégaux dont 3 500 à 5 000 en forêt travaillant sur les sites d'orpaillage clandestin ;

Martinique : le chiffre de 2 000 paraît une estimation raisonnable sans évolution notable ;

Réunion : le chiffre de 1 500 clandestins au regard de la population globale reste pertinent ;

Mayotte : 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 Mayotte

	Éloignements en 2009	Éloignements en 2010	Éloignements en 2011
Guadeloupe	1 023	514	546
Martinique	327	454	454
Guyane	9 066	9 458	9 410
Réunion	73	67	74
Mayotte	16 725	20 429	16 374

Source : DCPAF

Tableau n° V-2 : Population (1^{er} janvier 2009), population étrangère en situation régulière au 31 décembre 2011 (pays tiers)

971 - Guadeloupe	972 - Martinique	973 - Guyane	974 -Réunion	976 - Mayotte
401 554 habitants	396 404 habitants	224 469 habitants	816 364 habitants	186 452 habitants
dont étrangers en situation régulière	dont étrangers en situation régulière	dont étrangers en situation régulière	dont étrangers en situation régulière	dont étrangers en situation régulière
18 359	5 825	33 052	7 431	15 582
Haïti 10 879	Haïti 2 181	Haïti 10 996	Madagascar 3 011	Comores 13 525
Dominique 3 085	Sainte-Lucie 1 899	Surinam 7 995	Maurice 1 768	Madagascar 1 447
République dominicaine 2 098	République dominicaine 274	Brésil 7 591	Comores 1 231	Rwanda 184
Sainte-Lucie 226	Chine (Hong Kong inclus) 236	Guyana 2 147	Chine (Hong Kong inclus) 333	Congo, république démocratique du 174
Jamaïque 197	Dominique 198	République dominicaine 1 110	Inde 225	Burundi 32
États-Unis d'Amérique 192	Cuba 109	Chine (Hong Kong inclus) 1 019	Maroc 99	Inde 28
Saint-Kitts-et-Nevis 143	Brésil 107	Pérou 425	Algérie 72	Maurice 14
Chine (Hong Kong inclus) 129	Venezuela 101	Fédération de Russie 254	États-Unis d'Amérique 51	Brésil 13
Inde 128	République arabe syrienne 64	Sainte-Lucie 233	Thaïlande 40	Maroc 12
Guyana 119	Canada 42	République démocratique populaire du Laos 186	Brésil 36	Sénégal 11

Source : SGII-DSED-INSEE

Tableau n° V-3 : Population étrangère en situation irrégulière (estimation)

Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
15 000	2 000	40 000	1 500	50 000

Source : MOM-DéGéOM

1 – LES dispositions applicables

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin sont régies par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), sous réserve de certaines adaptations justifiées par les caractéristiques et les contraintes particulières de ces collectivités (art. L. 111-2 CESEDA).

Dans les îles 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 comporte des adaptations mineures visant à prendre en compte, pour l'application de ces dispositions à Mayotte, Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres Australes et Antarctiques françaises, l'organisation particulière de ces collectivités.

En revanche, la convention d'application de l'accord de Schengen signé le 19 juin 1990 ne s'applique qu'au territoire européen de la République française : le régime de circulation applicable aux liaisons entre l'outre-mer et la métropole est assimilé au franchissement des frontières extérieures. Les départements et les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie sont en conséquence exclus de l'espace de libre circulation créé par cet accord.

Par ailleurs, au fil du temps, plusieurs dispositifs spécifiques à l'outre-mer ont été adoptés :

- loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 modifiant certaines dispositions législatives relatives aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer ;
- 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 et qui renforce la lutte contre l'immigration irrégulière en adaptant le droit applicable ;
- loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, qui traite essentiellement de l'immigration familiale, et qui a été étendue à Saint-Barthélemy et Saint-Martin par l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009 ;
- loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité, qui a transposé en droit interne les dernières directives de l'Union européenne en la matière, et a réorganisé en conséquence les procédures d'éloignement et leur contrôle juridictionnel.

Le droit applicable outre-mer en matière d'entrée et de séjour des étrangers comporte donc des spécificités par rapport au droit commun, sur certains points :

- sur autorisation du procureur de la République, en Guyane, possibilité de destruction immédiate des embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre des infractions au droit de l'entrée et du séjour des étrangers ;
- possibilité de visite sommaire des véhicules par les officiers de police judiciaire dans des zones comprises entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre de celui-ci en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte, en vue de relever les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers. Ce dispositif a été pérennisé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 ;
- sur autorisation du procureur de la République, faculté d'immobilisation des véhicules terrestres et des aéronefs en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte ;
- relevé des empreintes digitales des étrangers non admis à entrer à Mayotte ;
- dispositif de lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité à Mayotte ;
- habilitation des agents des sociétés de transports non urbains de voyageurs à vérifier l'identité des personnes dans les zones d'arrivée des clandestins en Guyane ;
- contrôles d'identité dans les zones d'arrivée des clandestins en Guadeloupe et à Mayotte ;
- dispositif renforcé de lutte contre le travail dissimulé à Mayotte ;
- application du régime de la zone d'attente à toute arrivée fluviale ou terrestre en Guyane ;
- régime dérogatoire au droit commun en matière d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) : en Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, caractère non suspensif du recours en annulation contre l'OQTF et possibilité d'exécution immédiate de celle-ci, sauf si l'autorité consulaire demande que l'étranger bénéficie d'un jour franc.

À Mayotte également, l'arrêté de reconduite à la frontière peut être exécuté d'office, et, du fait de la non-application du CESEDA, le recours en annulation contre cette décision n'est pas suspensif.

2 – LA SITUATION MIGRATOIRE

Outre-mer, le phénomène migratoire se présente de façon hétérogène.

Certains territoires ultra-marins sont soumis à une pression migratoire exceptionnelle, sans équivalent sur aucune autre partie du territoire de la République. C'est le cas de Mayotte et de la Guyane (voir 2.1). Ainsi, si 26 858 éloignements ont été exécutés outre-mer en 2011, 16 374 ont été réalisés depuis Mayotte, et 9 410 l'ont été depuis la Guyane.

Pour les autres collectivités d'outre-mer, la situation est moins préoccupante. Certains territoires, comme la Guadeloupe et la Martinique, présentent des situations intermédiaires (voir 2.2), d'autres sont épargnés par l'immigration clandestine (voir 2.3).

2.1 - L'immigration à Mayotte et en Guyane

2.1.1 - L'immigration à Mayotte

- Les étrangers en situation régulière

Au 31 décembre 2011, le nombre d'étrangers en situation régulière à Mayotte est de 15 582, dont plus de 13 000 Comoriens et environ 1 400 Malgaches.

- Les demandes d'asile

Le nombre de demandes d'asile, qui avait enregistré un repli sensible en 2009, puis avait été multiplié par 1,5 en 2010, continue à augmenter (+ 41 % en 2011). Le nombre de premières demandes est également en hausse, dans les mêmes proportions.

Près de 90 % de la demande provient des ressortissants comoriens, et plus précisément de l'île d'Anjouan. En 2011, la majorité des demandes d'origine comorienne a été traitée par visioconférence, une liaison télématique étant assurée de manière régulière entre le siège de l'OFPRA et la préfecture de Mayotte. Deux missions d'instruction, ayant permis l'audition de 500 dossiers comoriens supplémentaires, ont par ailleurs été organisées.

Tableau n° V-4 : Les demandes d'asile à Mayotte

Mayotte	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demandes (hors mineurs accompagnants)			202	128	241	979	556	844	1 191
dont premières demandes			199	119	203	966	412	828	1 183
réexamens			3	9	38	13	144	16	8
Décisions OFPRA			184	161	179	534	896	753	1 170
dont accords	31	8	28	42	71	114	117	141	92
rejets	56	34	156	119	108	420	779	612	1 078

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

- L'immigration clandestine

Mayotte subit une forte pression migratoire en provenance principalement de l'Union des Comores, plus particulièrement de l'île d'Anjouan, mais aussi de Madagascar, via les Comores. Malgré les moyens mis en place par l'État pour lutter contre l'immigration irrégulière, cette pression migratoire semble augmenter avec le développement de l'économie insulaire et le processus de départementalisation. Dans ce contexte, et afin de préserver les équilibres économiques et sociaux de l'île, la lutte contre l'immigration clandestine revêt une importance capitale.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé à environ 50 000, soit près d'un tiers de la population. Le nombre de personnes reconduites depuis cette île est très important : 16 374 étrangers ont été éloignés en 2011. Si ces reconduites ont diminué d'environ 20 % par rapport à 2010, il convient de noter que cette évolution statistique ne correspond pas à une baisse de la pression migratoire, mais à plusieurs difficultés politiques et matérielles (fermeture des frontières de l'Union des Comores en mars 2011, absence

de vecteur de reconduites pendant le mois de juillet, conflit social de quarante-cinq jours obérant le travail des forces de sécurité intérieure).

Par ailleurs, les interceptions de kwassas-kwassas (canots de pêche locaux) reflètent la pression migratoire qui continue à s'exercer sur ce territoire, et les moyens mis en œuvre pour lutter contre cette dernière : en 2011, 449 kwassas-kwassas ont été interceptés à Mayotte, contre 342 en 2010.

La lutte contre l'immigration clandestine est aussi illustrée par le renforcement des moyens dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière et contre l'emploi d'étrangers sans titre de travail et de séjour. Ainsi, les effectifs de police présents ont été augmentés de 33 personnes entre 2010 et 2011, le total des forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie) affecté à la lutte contre l'immigration irrégulière passant de 598 personnels à 631.

Les services de sécurité intérieure s'organisent par ailleurs afin de lutter de manière optimale contre l'immigration :

- depuis 2010, sous l'autorité du préfet et en concertation avec les autres services, une cellule de coordination opérationnelle zonale a été mise en place par la PAF et coordonne l'action de l'ensemble des services concourant à la lutte contre l'immigration clandestine. Elle permet de mutualiser les renseignements, de définir les stratégies, et d'établir un planning rationnel des moyens nautiques.
- début 2009, un groupe d'intervention régional (GIR) a été créé au niveau de la gendarmerie et d'une brigade mobile de recherche (BMR) au sein de la PAF.

En sus des moyens nautiques, la surveillance de l'immigration clandestine par voie maritime est assurée par quatre radars fixes, exploités par des personnels de la marine nationale, implantés au nord, à l'ouest, au sud et à l'est de l'île de Mayotte, assurant une couverture optimale du territoire. La mise en œuvre d'un quatrième radar fixe en juillet 2011 a en effet permis de couvrir la zone d'ombre existant au sud et de mieux suivre les embarcations : plusieurs embarcations ayant à leur bord des clandestins ont été interceptées depuis qu'il est en service. Une zone d'ombre continue néanmoins d'exister au nord de Mayotte, entre l'îlot Mzamboro et Anjouan. La gendarmerie a acquis un radar mobile afin d'en assurer la couverture à 90 %.

Début 2009, la construction d'un nouveau centre de rétention administrative (CRA) de 140 places en remplacement de l'actuel CRA sous-dimensionné pour faire face au nombre de rétentionnaires accueillis (16 000 par an), ainsi que d'une zone d'attente de 10 places, a été décidée. Ce nouveau centre, implanté sur Petite-Terre, devrait être livré et mis en service en 2015. Dans l'attente, des travaux de réhabilitation sont en cours depuis le mois d'octobre 2011.

Tableau n° V-5 : Nombre d'éloignements réalisés à Mayotte

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2010-2011	Évolution 2005-2011
7 714	13 253	13 990	13 329	16 726	20 429	16 374	- 19,85 %	112,26 %

Source : DCPAF

2.1.2 - L'immigration en Guyane

- Les étrangers en situation régulière

Au 31 décembre 2011, le nombre d'étrangers en situation régulière est de plus de 33 000, dont près de 11 000 Haïtiens, 7 500 Brésiliens, et 8 000 Surinamiens.

- Les demandes d'asile

Depuis 2008, le nombre de demandeurs d'asile ne cesse d'augmenter : en 2011, ce nombre a quasiment triplé par rapport à 2008. Ainsi, la Guyane recueille près de 50 % des premières demandes d'asile déposées outre-mer. Cette demande provient essentiellement des ressortissants haïtiens (63,6 % des demandes) et, dans une moindre mesure, de la République dominicaine (8,3 %) et du Guyana (7,5 %).

Tableau n° V-6 : Les demandes d'asile en Guyane

Guyane	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demandes (hors mineurs accompagnants)	Non disponible		280	368	322	564	1 060	1 196	1 556
dont premières demandes			280	368	322	382	898	1 130	1 427
(dont Haïtiens)			177	201	133	115	379	497	907
réexamens			-	-	-	182	162	66	129
Décisions OFPRA	176	217	156	335	365	365	859	1 113	1 361
dont accords	-	15	-	17	21	10	23	40	34
rejets	176	202	156	318	344	355	836	1 073	1 327

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

- La lutte contre l'immigration clandestine

Alors que la population officielle guyanaise est d'environ 200 000 personnes, on évalue entre 30 000 et 60 000 le nombre d'immigrés illégaux.

La Guyane est le seul territoire de l'Union européenne à avoir une frontière terrestre avec l'Amérique du Sud. La Guyane représente une forte attractivité économique pour les populations des États du Brésil, du Surinam et du Guyana.

La lutte contre l'immigration clandestine est donc une priorité de l'action de l'État en Guyane. Le nombre d'éloignements, après avoir fortement augmenté en 2009, puis en 2010, est resté à peu près constant en 2011. Ces éloignements concernent à plus de 90 % les ressortissants brésiliens et surinamiens.

Tableau n° V-7 : Nombre d'éloignements effectués en Guyane

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2010-2011	Évolution 2005-2011
5 942	8 145	9 031	8 085	9 066	9 458	9 410	- 0,51 %	58,36 %

Source : DCPAF

2.2 - L'immigration dans les départements des Caraïbes

2.2.1 - L'immigration en Guadeloupe

- Les étrangers en situation régulière

Au 31 décembre 2011, 18 359 étrangers résidaient régulièrement en Guadeloupe et sur les îles du Nord, dont plus de 10 800 Haïtiens.

- Les demandes d'asile

En 2011, la demande d'asile en Guadeloupe ne recueille plus que 6 % des premières demandes d'asile outre-mer. En effet, les premières demandes d'asile baissent en Guadeloupe, contrairement à ce qui peut être constaté en Martinique et en Guyane, où elle augmente. Dans le département de la Guadeloupe, la demande d'asile émane à presque 90 % des ressortissants haïtiens.

Depuis le 9 janvier 2006, une antenne de l'OFPRA a été ouverte à Basse-Terre, chef-lieu du département, 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 Guyane et en Martinique. Au cours de l'année 2011, l'activité de l'antenne s'est accrue de 7 % par rapport à l'année 2010, le nombre de dossiers en instance étant essentiellement constitué de demandes déposées dans le département de la Guyane. Une part de plus en plus importante de la demande est désormais traitée par le biais de visioconférences avec la Guyane, la Martinique et Saint-Martin. Également, en 2011, neuf missions d'instruction en Guyane, et une en Martinique, ont été menées, et ont permis d'auditionner 668 demandeurs.

Tableau n° V-8 : Les demandes d'asile en Guadeloupe

Guadeloupe	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demandes (hors mineurs accompagnants)	Non disponible		3 667	674	425	534	431	300	236
dont premières demandes			3 611	537	261	341	281	190	177
(dont Haïtiens)			3 491	537	237	326	256	179	154
réexamens			56	137	164	193	150	110	59
Décisions OFPRA	32	1 297	2 354	2 200	393	456	466	268	224
dont accords	1	11	51	132	28	23	7	11	9
rejets	31	1 286	2 303	2 068	365	433	459	257	215

Source : OFPRA

NB : Les décisions ne correspondent pas forcément à des demandes déposées la même année, mais peuvent porter sur des demandes formulées au cours des années antérieures.

- La lutte contre l'immigration clandestine

La Guadeloupe, en raison de sa prospérité économique relative au sein de son bassin régional, présente une forte attractivité pour l'immigration clandestine. L'effort de lutte contre l'immigration clandestine se porte notamment sur la nationalité dominicaine, qui représente plus de 70 % des éloignements réalisés en 2011. Cette immigration utilise la voie maritime, par nature difficilement contrôlable en raison de l'étendue et du relief des côtes.

En 2011, le nombre d'éloignements a augmenté d'un peu plus de 6 % par rapport à 2010. Néanmoins, ce nombre d'éloignements reste inférieur de moitié au total des éloignements réalisés en 2009, et de deux tiers au nombre d'éloignements réalisés en 2008. La différence entre les années 2010 et 2011 et les années antérieures est due à la suspension des mesures d'éloignement de la population haïtienne, suite au séisme de janvier 2010. Ce moratoire a été partiellement levé en juin 2011, pour les hommes célibataires sans enfants, et est totalement levé depuis le 1^{er} janvier 2012.

Tableau n° V-9 : Nombre d'éloignements réalisés en Guadeloupe et dans les îles du Nord

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2010-2011	Évolution 2005-2011
1 253	1 964	1 826	1 682	1 023	514	546	6,23 %	- 56,42 %

Source : DCPAF

- La situation spécifique de l'île de Saint-Martin

Les étrangers en situation irrégulière sont nombreux par rapport à la population du territoire : ils seraient entre 5 000 et 8 000 pour 40 000 habitants. Il convient de noter que, parmi les 546 étrangers recensés comme ayant été éloignés de la Guadeloupe, 335 ont été éloignés de l'île de Saint-Martin. Pour cette île, le nombre d'éloignements a augmenté de 9 % entre 2010 et 2011, essentiellement en raison de la reprise des éloignements vers Haïti. Un peu moins du tiers des étrangers éloignés étaient en effet haïtiens.

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.

Ce problème est rendu particulièrement délicat par la localisation de l'aéroport international de Sint Marteen dans la zone néerlandaise et par l'absence de contrôle et de matérialisation de la frontière terrestre entre les deux parties de l'île.

2.2.2 - L'immigration à la Martinique

- Les étrangers en situation régulière

Au 31 décembre 2011, 5 825 étrangers résidaient régulièrement à la Martinique pour une population estimée à 397 000 habitants. Cette immigration est qualifiée d'« immigration de proximité » puisqu'elle provient à 80 % des Caraïbes.

- Les demandes d'asile

La Martinique recueille 5 % de la demande d'asile outre-mer pour l'année 2011. Contrairement à la tendance observée depuis 2008, les demandes d'asile pour la Martinique ont diminué de manière importante entre 2010 et 2011, soit d'environ 60 %. Proportionnellement, les premières demandes d'asile ont chuté encore plus fortement (- 73 % entre 2010 et 2011). La demande en Martinique reste largement dominée par les Haïtiens (96 % des demandes déposées en Martinique).

Tableau n° V-10 : Les demandes d'asile à la Martinique

Martinique	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Demandes (hors mineurs accompagnants)	Non disponible		139	156	90	219	323	416	168	
dont premières demandes			131	137	42	210	313	385	101	
(dont Haïtiens)			131	137	41	204	308	382	97	
réexamens			8	19	48	9	10	31	67	
Décisions OFPRA	Non disponible		92	111	220	65	132	341	284	
dont accords			2	20	16	8	4	16	17	4
rejets			90	91	204	57	128	325	356	280

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

La Martinique connaît une immigration clandestine provenant principalement de Sainte-Lucie et d'Haïti. Comme en Guadeloupe, cette immigration utilise essentiellement la voie maritime. Les candidats à l'immigration haïtienne empruntent en effet le trajet aérien Haïti-Dominique via Saint-Domingue, puis tentent de rejoindre la Martinique par la voie maritime.

En 2011, le nombre d'éloignements stagne, après avoir connu une forte évolution entre 2009 et 2010, directement liée à l'augmentation des reconduites en direction de Sainte Lucie, rendue possible par la facilitation de la mise en œuvre de l'accord de réadmission par les autorités locales. Ainsi, l'immense majorité des étrangers reconduits est d'origine saint-lucienne (75 % des reconduites).

Tableau n° V-11 : Nombre d'éloignements réalisés en Martinique

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2010-2011	Évolution 2005-2011
603	432	390	404	327	454	454	0,00 %	- 24,71 %

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 donc désormais dans cette île, mais dans une ampleur moindre que dans les autres départements d'outre-mer. Les éloignements ne portent ainsi que sur quelques dizaines d'étrangers en situation irrégulière, de nationalité mauricienne, comorienne et malgache.

Au 31 décembre 2011, 7 431 étrangers majeurs résidaient régulièrement à la Réunion, pour une population de 816 000 habitants.

La demande d'asile est également très faible, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° V-12 : Les demandes d'asile à la Réunion

Réunion	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Demandes (hors mineurs accompagnants)	Non disponible		2	6	7	33	4	8	3
dont premières demandes			2	6	7	30	4	8	3
réexamens			-	-	-	3	-	-	-
Décisions OFPRA	Non disponible		2	5	5	29	4	7	6
dont accords			1	2	-	4	-	-	-
rejets			1	3	5	25	4	7	6

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.

Tableau n° V-13 : Nombre d'éloignements réalisés à la Réunion

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2010-2011	Évolution 2005-2011
56	64	53	52	73	67	74	10,45 %	32,14 %

2.3.2 - L'immigration en Nouvelle-Calédonie

Sur une population de 250 300 habitants, la Nouvelle-Calédonie compte près de 6 000 étrangers en situation régulière.

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 a confié à l'État la compétence en matière de 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 les nationalités vanuatuanes, indonésienne, vietnamienne et chinoise.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Nouvelle-Calédonie. En 2011, seules 11 personnes ont été reconduites.

2.3.3 - L'immigration en Polynésie française

La Polynésie française attire peu de candidats à l'immigration, du fait de sa situation géographique.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 donne à l'État la compétence en droit de l'entrée et du séjour des étrangers en Polynésie française et à la Polynésie française la compétence en matière de droit du travail, et notamment en matière d'accès au travail des étrangers. En conséquence, les cartes de séjour comportant une autorisation de travail sont accordées après consultation du gouvernement polynésien, compte tenu de sa compétence exclusive.

L'immigration irrégulière n'est pas un enjeu pour la Polynésie française. En 2011, seulement 7 personnes ont fait l'objet d'une mesure de reconduite.

2.3.4 - L'immigration à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna

Aucune pression migratoire ne s'exerce actuellement à Saint-Pierre-et-Miquelon ni à Wallis-et-Futuna.

NEUVIÈME RAPPORT AU PARLEMENT

Liste des contributeurs

Ministère de l'Intérieur

Ministère des Outre-mer

Ministère des Affaires étrangères

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI)

Publication au JORF du 27 mai 2005

Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005

Décret instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

NOR : INTX0500125D

Version consolidée au 27 mai 2005 – version JO initiale

Le président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales,

Vu la Constitution, notamment son article 37 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Le Conseil des ministres entendu,

Article 1

Il est créé un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Ce comité est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre de l'Intérieur.

Il comprend le ministre de l'Intérieur, le ministre chargé des Affaires sociales, le ministre de la Défense, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Éducation nationale, le ministre chargé de l'Économie et des Finances et le ministre chargé de l'Outre-mer.

Le Premier ministre peut inviter d'autres membres du gouvernement à participer aux travaux du comité.

Le comité fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires.

Il adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations de la politique gouvernementale en matière d'immigration, mentionné à l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Article 2

Un secrétaire général, nommé par décret en Conseil des ministres et placé auprès du ministre de l'Intérieur, assure le secrétariat du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il prépare les travaux et délibérations du comité, auquel il assiste.

Il prépare le rapport au Parlement mentionné à l'article 1^{er}.

Il veille à la cohérence de la mise en œuvre des orientations définies par le comité avec celles qui sont arrêtées en matière d'intégration.

Article 3

Le secrétaire général préside un comité des directeurs chargés de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, d'immigration et d'asile.

Ce comité, chargé d'assurer la coordination de l'application des décisions du comité interministériel, comprend :

- Le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur central de la police aux frontières au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur central de la sécurité publique au ministère de l'Intérieur ou son représentant ;
- Le directeur général de la gendarmerie nationale ou son représentant ;
- Le directeur de la population et des migrations ou son représentant ;
- Le directeur de la direction générale de l'action sociale au ministère chargé des Affaires sociales ou son représentant ;
- Le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères ou son représentant ;
- Le directeur général des douanes et droits indirects ou son représentant ;
- Le directeur du budget ou son représentant ;
- Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques ou son représentant ;
- Le directeur de l'enseignement supérieur ou son représentant ;
- Le directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'Outre-mer ou son représentant ;
- Le directeur des affaires civiles et du sceau ou son représentant ;
- Le directeur des affaires criminelles et des grâces ou son représentant ;
- Le secrétaire général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne ou son représentant ;

- Le directeur général de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou son représentant ;
- Le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou son représentant, sans préjudice des dispositions du statut régissant cet organisme.

Le secrétaire général peut inviter à participer aux travaux du comité les directeurs d'administration centrale ou les dirigeants d'organisme public intéressés qui ne sont pas mentionnés aux alinéas précédents.

Le comité des directeurs peut se réunir, à l'initiative du secrétaire général, en formation restreinte aux seuls membres concernés par les questions portées à l'ordre du jour.

Il arrête chaque année son programme de travail.

Article 4

Un comité d'experts est chargé d'éclairer par ses avis les travaux du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il comprend douze membres nommés par arrêté du Premier ministre après avis du ministre de l'Intérieur, du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé des Affaires sociales, et le président du Haut Conseil à l'intégration ou son représentant. Son président est désigné parmi ses membres par arrêté du Premier ministre.

Le comité d'experts se réunit à l'invitation de son président.

Le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration assiste le comité d'experts dans ses travaux.

Article 5

Le Premier ministre, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, la ministre de la Défense, le garde des Sceaux, ministre de la Justice, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la ministre de l'Outre-mer et le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire, porte-parole du gouvernement, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Par le président de la République :
Jacques Chirac

Le Premier ministre,
Jean-Pierre Raffarin

Le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure
et des Libertés locales,
Dominique de Villepin

Le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche,
François Fillon

Le ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale,
Jean-Louis Borloo

La ministre de la Défense,
Michèle Alliot-Marie

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice,
Dominique Perben

Le ministre des Affaires étrangères,
Michel Barnier

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,
Thierry Breton

La ministre de l'Outre-mer,
Brigitte Girardin

Le ministre délégué au Budget et à la Réforme budgétaire,
porte-parole du gouvernement,
Jean-François Copé

JORF n° 0274 du 26 novembre 2010 page 21061
texte n° 11

DÉCRET

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

NOR : IOCX1029472D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres;

Vu le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation;

Vu le décret n° 97-244 du 18 mars 1997 modifié portant création d'une délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle à l'administration centrale du ministère du Travail et des Affaires sociales;

Vu le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 modifié portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 modifié instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration;

Vu le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative;

Vu le décret n° 2006-1033 du 22 août 2006 modifié relatif à la création de la direction générale du travail au ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement;

Vu le décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement;

Vu le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 modifié relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude;

Vu le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire;

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice;

Vu le décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et Européennes;

Vu le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux institutions en charge de la politique de la ville;

Vu le décret n° 2009-639 du 8 juin 2009 modifié relatif à l'administration centrale des ministères chargés de la santé, des affaires sociales, de la protection sociale, des sports, de la jeunesse et de la vie associative et complétant le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative;

Vu le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication;

Vu le décret du 14 novembre 2010 portant nomination du Premier ministre;

Vu le décret du 14 novembre 2010 relatif à la composition du Gouvernement;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Article 1

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité intérieure, de libertés publiques, de sécurité routière, d'administration territoriale de l'État, d'outre-mer, de collectivités territoriales, d'immigration et d'asile. Sans préjudice des attributions du ministre chargé des affaires étrangères, il est chargé de l'organisation des scrutins. Il est, en outre, chargé de coordonner les actions de prévention de la délinquance et de lutte contre les trafics de stupéfiants. Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de prévention de la délinquance.

Article 2

Pour l'exercice de ses missions de sécurité routière, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration définit et met en œuvre la politique en matière de sécurité et d'éducation routières, à l'exclusion des politiques de sécurité des infrastructures routières et de réglementation technique des véhicules. Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de la sécurité routière.

Article 3

Au titre de ses attributions relatives à l'outre-mer, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration est chargé :

1° De coordonner l'action du Gouvernement dans les départements et régions d'outre-mer et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles applicables dans ces collectivités ;

2° D'élaborer et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement à Mayotte, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;

3° De préparer et de mettre en œuvre les règles applicables dans les collectivités mentionnées au 2° dans le respect des compétences propres de ces collectivités ;

4° D'administrer l'île de Clipperton. Il y exerce l'ensemble des attributions dévolues par les lois et règlements aux autorités administratives.

Article 4

Au titre de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration, à l'asile et au développement solidaire, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers, de lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant les ressortissants étrangers, d'asile, d'intégration des populations immigrées et de développement solidaire.

Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de contrôle de l'immigration et le comité interministériel à l'intégration.

Il est chargé, en liaison avec le ministre chargé du travail, de la lutte contre le travail illégal des étrangers. Il est responsable, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et Européennes, de la politique d'attribution des visas.

Il est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées.

Il est responsable de l'accueil en France des ressortissants étrangers qui souhaitent s'y établir et est chargé de l'ensemble des questions concernant l'intégration des populations immigrées en France. Pour l'exercice de cette mission, il est associé à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'éducation, de culture et de communication, de formation professionnelle, d'action sociale, de la ville, d'accès aux soins, à l'emploi et au logement et de lutte contre les discriminations.

Il a la charge des naturalisations et de l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage. Il est associé à l'exercice, par le garde des sceaux, ministre de la justice, de ses attributions en matière de déclaration de nationalité et de délivrance des certificats de nationalité française. Avec les ministres intéressés, il participe, auprès des ressortissants étrangers, à la politique d'apprentissage, de maîtrise et de diffusion de la langue française. Il est associé à la politique menée en faveur du rayonnement de la francophonie.

Il participe, en liaison avec les ministres intéressés, à la politique de la mémoire et à la promotion de la citoyenneté et des principes et valeurs de la République.

Il est chargé de la politique de développement solidaire et, en liaison avec le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre chargé de l'économie, participe à la définition et à la mise en œuvre des autres politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations.

Dans le respect des attributions du ministre chargé de l'économie en matière de statistique, il coordonne la collecte, l'analyse et la diffusion des données relatives à l'immigration et à l'intégration des populations immigrées. Il est associé à la collecte et à l'analyse des données relatives à la population.

Article 5

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité sur le secrétariat général du ministère de l'intérieur, l'inspection générale de l'administration, la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction générale des collectivités locales, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction de la sécurité civile, le secrétariat général du comité interministériel

de prévention de la délinquance, la délégation générale à l'outre-mer, et sur les autres services mentionnés par le décret du 2 octobre 1985 susvisé.

Article 6

Pour l'exercice de ses attributions au titre de la sécurité routière, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité, conjointement avec le ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, sur la délégation à la sécurité et à la circulation routières.

Il dispose, en tant que de besoin, du secrétariat général mentionné à l'article 1^{er} du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 susvisé.

Article 7

Pour l'exercice de ses attributions relatives à la sécurité intérieure, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration peut également faire appel, en tant que de besoin, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, à la direction générale des finances publiques, à la direction générale des douanes et droits indirects et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Article 8

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'administration territoriale de l'État, aux collectivités territoriales et à l'outre-mer, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration dispose, en tant que de besoin, de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Il dispose également de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Article 9

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'outre-mer, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration dispose, en tant que de besoin, des services des autres administrations centrales.

Article 10

I. - Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration, à l'asile et au développement solidaire, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité sur le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration mentionné à l'article 1^{er} du décret du 26 décembre 2007 susvisé.

Il a également autorité sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et sur le secrétaire général du comité interministériel à l'intégration.

Il préside la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration a autorité, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et Européennes, sur la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

II. - Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration, à l'asile et au développement solidaire, le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration dispose de :

- la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats ;
- la direction générale du Trésor ;
- la direction générale des douanes et droits indirects ;
- la direction des affaires civiles et du sceau ;
- la direction générale de la cohésion sociale ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- la direction générale du travail ;
- la délégation nationale à la lutte contre la fraude ;
- le service des affaires francophones ;
- la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives ;
- la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement ;
- le secrétariat général du comité interministériel des villes ;
- la délégation générale à la langue française et aux langues de France.

Il dispose également de l'inspection générale des affaires sociales.

Pour l'exercice des attributions mentionnées au dernier alinéa de l'article 4, il dispose, en tant que de besoin, des services centraux des ministères concernés.

Il dispose également, en tant que de besoin, du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, de la direction des ressources humaines et de la direction des affaires financières, juridiques et des services mentionnées au décret du 8 juin 2009 susvisé et de la direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères et Européennes.

Article 11

Le Premier ministre, la ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et Européennes, la ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 25 novembre 2010.

Nicolas Sarkozy

Par le président de la République :

Le Premier ministre,
François Fillon

Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer,
des Collectivités territoriales et de l'Immigration,
Brice Hortefeux

La ministre d'État,
ministre des Affaires étrangères et Européennes,
Michèle Alliot-Marie

La ministre de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement,
Nathalie Kosciusko-Morizet

JORF n° 0121 du 25 mai 2012
Texte n° 8

**Décret n° 2012-771 du 24 mai 2012
relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur**

NOR : INTX1223370D

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Vu le décret n° 59-178 du 22 janvier 1959 relatif aux attributions des ministres ;

Vu le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ;

Vu le décret n° 97-244 du 18 mars 1997 modifié portant création d'une délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;

Vu le décret n° 2004-1203 du 15 novembre 2004 modifié portant création d'une direction générale du Trésor au ministère de l'Économie, des Finances, de l'Industrie et de l'Emploi ;

Vu le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 modifié instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration ;

Vu le décret n° 2005-1795 du 30 décembre 2005 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative ;

Vu le décret n° 2006-1033 du 22 août 2006 modifié relatif à la création de la direction générale du travail au ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement ;

Vu le décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement ;

Vu le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 modifié relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude ;

Vu le décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire ;

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 modifié relatif à l'organisation du ministère de la Justice ;

Vu le décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et européennes ;

Vu le décret n° 2009-539 du 14 mai 2009 relatif aux instances en charge de la politique de la ville ;

Vu le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 modifié relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication ;

Vu le décret n° 2009-1549 du 14 décembre 2009 créant la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ;

Vu le décret n° 2011-499 du 5 mai 2011 relatif aux attributions du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales ;

Vu le décret du 15 mai 2012 portant nomination du Premier ministre ;

Vu le décret du 16 mai 2012 relatif à la composition du Gouvernement ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu ;

Le conseil des ministres entendu,

Décète :

Article 1

Le ministre de l'Intérieur prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière de sécurité intérieure, de libertés publiques, de sécurité routière, d'administration territoriale de l'État, d'immigration et d'asile. En lien avec le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, et sans préjudice de ses attributions, il prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales. Sans préjudice des attributions du ministre chargé des Affaires étrangères, il est chargé de l'organisation des scrutins.

Il est, en outre, chargé de coordonner les actions de prévention de la délinquance et de lutte contre les trafics de stupéfiants. Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de prévention de la délinquance.

Article 2

Pour l'exercice de ses missions de sécurité routière, le ministre de l'Intérieur définit et met en œuvre la politique en matière de sécurité et d'éducation routières, à l'exclusion des politiques de sécurité des infrastructures routières et de réglementation technique des véhicules.

Il préside, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de la sécurité routière.

Article 3

Au titre de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le ministre de l'intérieur prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers, de lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant les ressortissants étrangers, d'asile et d'intégration des populations immigrées.

Il est chargé, en liaison avec le ministre chargé du Travail, de la lutte contre le travail illégal des étrangers.

Il est responsable, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et européennes, de la politique d'attribution des visas.

Il est compétent, dans le respect des attributions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, en matière d'exercice du droit d'asile et de protection subsidiaire et de prise en charge sociale des personnes intéressées.

Il 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.

Article 4

Le ministre de l'Intérieur a autorité sur le secrétariat général du ministère de l'Intérieur, l'inspection générale de l'administration, la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et sur les autres services mentionnés par le décret du 2 octobre 1985 susvisé.

Il a autorité, conjointement avec le ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, sur la direction générale des collectivités locales.

Article 5

Pour l'exercice de ses attributions au titre de la sécurité routière, le ministre de l'intérieur a autorité sur la délégation à la sécurité et à la circulation routières.

Il dispose, en tant que de besoin, du secrétariat général mentionné à l'article 1^{er} du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 susvisé.

Article 6

Pour l'exercice de ses attributions relatives à la sécurité intérieure, le ministre de l'Intérieur peut également faire appel, en tant que de besoin, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, à la direction générale des finances publiques, à la direction générale des douanes et droits indirects et à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Article 7

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'administration territoriale de l'État et aux collectivités territoriales, le ministre de l'Intérieur dispose, en tant que de besoin, de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale.

Il dispose également de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

Article 8

I. – Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le ministre de l'Intérieur a autorité sur le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration mentionné à l'article 1^{er} du décret du 26 décembre 2007 susvisé.

Il a également autorité sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et sur le secrétaire général du comité interministériel à l'intégration.

Il préside la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées.

Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, le ministre de l'Intérieur a autorité, conjointement avec le ministre des Affaires étrangères et européennes, sur la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

II. – Pour l'exercice de ses attributions relatives à l'immigration, à l'intégration et à l'asile, le ministre de l'Intérieur dispose de :

- la direction générale du Trésor ;
- la direction générale des douanes et droits indirects ;
- la direction des affaires civiles et du sceau ;
- la direction générale de la cohésion sociale ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- la direction générale du travail ;
- la délégation nationale à la lutte contre la fraude ;
- la direction générale des patrimoines ;
- la délégation à l'hébergement et à l'accès au logement ;
- le secrétariat général du comité interministériel des villes ;
- la délégation générale à la langue française et aux langues de France.

Il dispose également de l'inspection générale des affaires sociales.

Il dispose également, en tant que de besoin, du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales mentionné au décret du 5 mai 2011 susvisé et de la direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Article 9

Le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur et la ministre de la Réforme de l'État, de la décentralisation et de la Fonction publique 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 le 24 mai 2012.

Par le président de la République :
François Hollande

Le Premier ministre,
Jean-Marc Ayrault

Le ministre de l'Intérieur,
Manuel Valls

Le ministre des Affaires étrangères,
Laurent Fabius

La ministre de la Réforme de l'État,
de la Décentralisation
et de la Fonction publique,
Marylise Lebranchu

Observations



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Fontenay-sous-Bois, le 22 janvier 2013



OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION
DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES

Directeur général

PBR//CSH/DIR n° 232 /2013

☎ : 01 58 68 13 91

☎ : 01 58 68 13 21

Monsieur le Secrétaire général,

Vous avez bien voulu par courrier du 8 janvier 2013, me faire parvenir la version provisoire du neuvième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration.

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de la part de l'OFPRA.

Je vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire Général, à l'assurance de ma meilleure considération. *et de mon amitié.*

Pascal BRICE

Monsieur Luc DEREPA
Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration
Ministère de l'intérieur
35 rue saint-Dominique
75007 PARIS



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



OFII
OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION
ET DE L'INTÉGRATION

Paris, le 22 janvier 2013

Le Directeur Général

29

Monsieur le Secrétaire général,

Par correspondance du 8 janvier 2013 vous avez souhaité porter à ma connaissance la version provisoire du 9^{ème} rapport au Parlement sur « les orientations de la politique de l'immigration ».

Je vous informe que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de la part de l'OFII.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de ma considération distinguée.

*et de mes sentiments
les meilleurs.*

Yannick IMBERT

Monsieur Luc DEREPA
Secrétaire général à l'Immigration et à l'Intégration
Place Beauvau
75800 PARIS cedex 8

