



**FONDS EUROPEEN POUR LE RETOUR
PROGRAMME PLURIANNUEL 2008-2013**

ANNEXE 1

Etat membre :	France
Fonds :	Fonds européen pour le retour (FR)
Autorité responsable :	Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.
Période concernée :	2008-2013

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire MIIINDS et en l'occurrence le Sous-directeur de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement est, en application de l'article 26 de la Décision portant création du Fonds pour le retour 2008-2013, l'autorité responsable pour le Fonds retour à compter du 1^{er} janvier 2008. Cette décision a été portée à la connaissance de la commission européenne par le Secrétariat général des affaires européennes par correspondance du 31/07/2008.

1. SITUATION DE L'ETAT MEMBRE

1.1 : Situation nationale et incidence des flux migratoires

La situation géographique de la France, située sur la partie occidentale de l'Europe et dotée de larges façades maritimes et terrestres, l'expose à une vulnérabilité migratoire particulière.

Placée en tampon entre, d'une part, l'Italie, soumise à une immigration irrégulière de masse et d'autre part le Royaume-Uni, toujours considéré par les migrants de ses zones historiques et diplomatiques d'influence comme une sorte d'eldorado, le territoire français se révèle être, de façon concomitante et soutenue, aire de convergence et pays de rebond pour des flux importants d'irréguliers désirant rejoindre le Royaume-Uni.

Il s'agit là d'une problématique complexe, évolutive qui s'alourdit depuis le début des années 2000. Les autorités françaises ont sérié les flux qui proviennent de façon significative du territoire italien et empruntent un « axe » sud -nord en direction des rivages français de la Manche. Les obstacles mis à la traversée en direction de la Grande Bretagne génèrent des concentrations dans le Calais et irradient pour partie la région parisienne.

1.11 : Les principales sources géographiques de l'immigration illégale en France.

Cinq principales zones, sources d'immigration irrégulière, peuvent être distinguées :

a) L'Afrique noire et le Maghreb :

Le Maroc s'inscrit en première ligne et figure parmi les 10 premières nationalités en termes de mesures de non-admission.

L'immigration illégale africaine reste une constante historique au sein des flux migratoires. Toutefois là où s'exerçait une logistique d'entraide familiale, prévaut désormais le recours aux filières d'immigration illégale.

La Mauritanie affirme son rôle de plaque tournante des flux par voie maritime à destination des Canaries. Le Niger se révèle une étape stratégique pour les mouvements à destination de l'Algérie et de la Libye.

Le nombre d'interpellations d'individus en provenance des Etats de la corne d'Afrique et notamment de l'Érythrée poursuit son ascension : 3234 en 2006 contre 6706 en 2007.

Les sites d'interpellations se situent surtout dans la zone nord de la France et stigmatisent principalement une pression migratoire en direction du Royaume-Uni.

L'acuité de cette situation se confirme au premier semestre 2008 avec un volume de 6384 arrestations.

b) Le Moyen-Orient :

Cette zone constitue un réservoir humain pour les flux d'immigrants illégaux. Les difficultés accrues pour gagner la Grande-Bretagne ont réorienté une partie des mouvements vers les pays scandinaves.

La Turquie joue un rôle important de plaque tournante et de relais de l'émigration pour l'ensemble de la sous-région.

c) Le sous-continent indien :

L'essentiel des flux issus de cette région se compose de ressortissants pakistanais, indiens et sri-lankais cherchant à trouver refuge en Grande-Bretagne.

Les routes d'immigration illégale privilégient d'une part l'Iran, la Turquie puis la Grèce et de l'autre l'Europe de l'Est via la Russie et l'Ukraine (cf. carte ci-dessous).

d) L'Extrême-Orient :

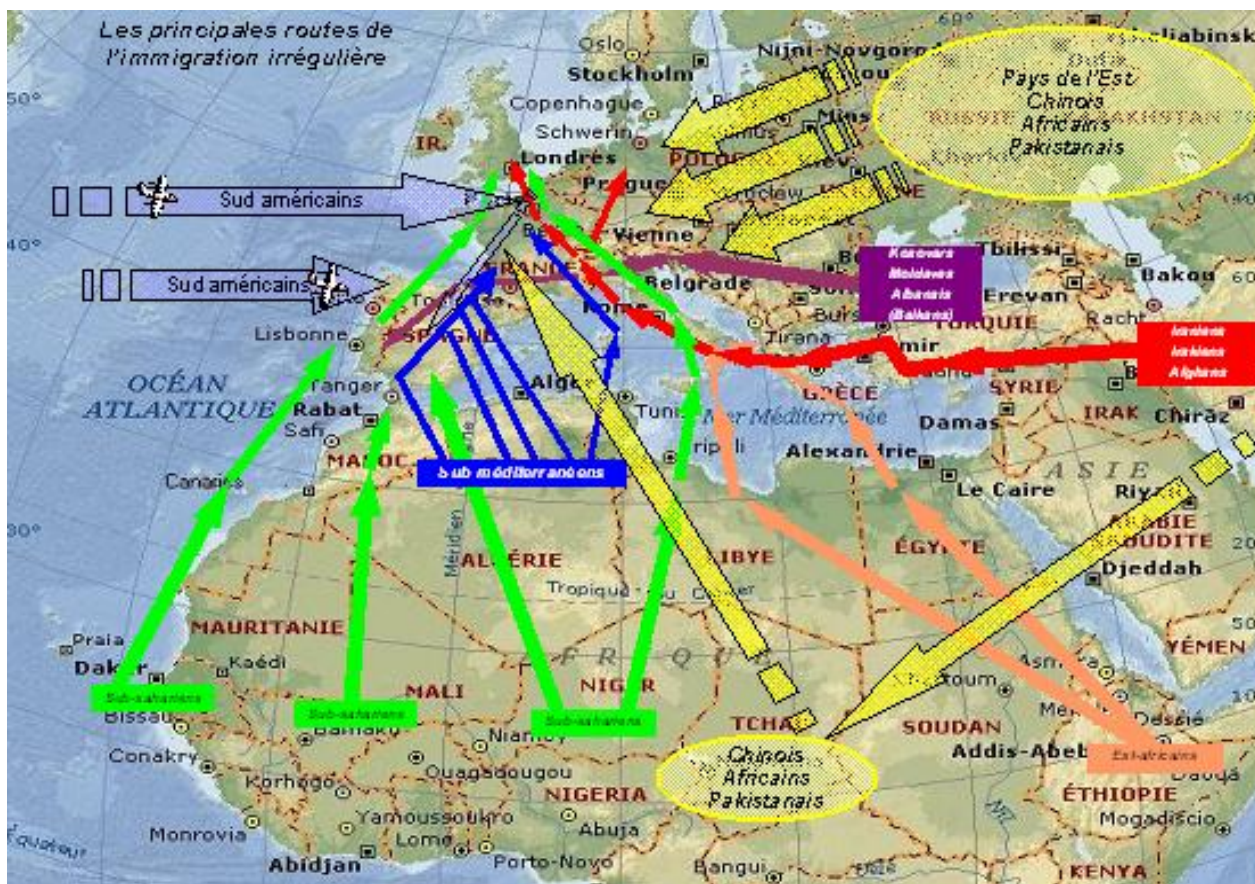
Les flux chinois: la France accueille sur son territoire la plus forte communauté chinoise d'Europe et connaît également une forte pression migratoire en provenance de ce pays.

L'immigration illégale chinoise est largement dominée par la criminalité organisée qui dispose de deux leviers : le maintien illégal de ressortissants dotés de visas réguliers et le recours à de faux documents dont la haute qualité atteste de l'utilisation d'une technologie de pointe. Elle émane de plusieurs régions et en particulier la province du Fujian à destination de la Grande-Bretagne, celle du Wenzhou pour la France.

e) L'Amérique du Sud :

La pression migratoire en provenance de cette région s'effectue par voie aérienne en particulier du Brésil. La situation pour la France devient préoccupante dans la mesure où du statut de pays de rebond, notre pays évolue vers celui de pays d'installation (région francilienne).

Principales routes de l'immigration irrégulière pour l'année 2007.



1.12 : Les étrangers en situation irrégulière: volume et nationalités prééminentes.

1.121 : La situation stratégique de la France à la croisée de plusieurs routes d'immigration illégale à destination de l'Europe se traduit par un nombre élevé d'immigrés illégaux sur le territoire national.

S'il est par définition difficile d'appréhender l'importance du phénomène, nous disposons de plusieurs instruments statistiques pour en effectuer l'évaluation tant en termes quantitatifs que par nationalités.

Le recueil des statistiques judiciaires, appelé état 4001, établi par la direction centrale de la police judiciaire, recense l'ensemble des crimes et délits constatés en France sur la base d'un répertoire distinguant 107 infractions pénales. L'index 69 concerne les "infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers" et à ce titre mesure précisément les procédures diligentées et les personnes interpellées en ce domaine.

Lors des cinq dernières années le nombre de mises en cause pour infraction aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers a connu une progression constante. À titre d'illustration le nombre de faits constatés a connu de 2004 à 2007 une augmentation de 61,2 % pour atteindre 103 556 interpellés.

Ce phénomène poursuit cette année encore une hausse significative puisque le nombre d'auteurs interpellés a atteint 117 075 sur la période octobre 2007 à septembre 2008 soit une

hausse supérieure à 13%.

Cette situation atteste concomitamment de la pression croissante qui pèse sur la France en termes d'immigration illégale de même que de la dynamique des services de police, de gendarmerie et des douanes dans leurs actions de surveillance des frontières et de contrôle du territoire.

Les principales nationalités des étrangers en situation illégale sur le territoire français émanent des pays liés à l'histoire diplomatique et coloniale de la France et de façon plus conjoncturelle, des pays théâtres de conflits notamment au Proche-Orient et en Asie.

A titre d'illustration en 2007 les dix nationalités les plus nombreuses représentaient les 2/3 de l'ensemble des personnes interpellées et se répartissaient entre l'Afrique du Nord (Maroc, Algérie, Tunisie), la Corne de l'Afrique (Erythrée), le Proche-Orient (Irak, Turquie) et l'Asie (Inde, Pakistan, Afghanistan, Iran).

1.122 : La problématique spécifique de la concentration migratoire dans la région de Calais ou Calaisis.

La Grande Bretagne, en dépit des actions entreprises pour démythifier l'image d'un Eden pour migrants, reste empreinte d'une très forte attractivité. Les raisons sont connues : connaissance de la langue, présence d'une communauté étrangère importante et diversifiée qui incite aux rapprochements familiaux, ultime étape pour les migrants désabusés par les expériences éprouvantes vécues dans les précédents pays traversés.

Par ailleurs le renforcement des contrôles opérés par les deux pays sur cette partie de frontière Schengen a restreint les possibilités de traversée de la Manche et allongé la durée de séjour des migrants sur le territoire français.

Il en est résulté une augmentation et une densification des migrants ainsi « bloqués » sur cette partie septentrionale de l'espace Schengen qui se chiffre à plusieurs centaines et génère nombre de difficultés en termes humanitaires, de coexistence entre communautés et avec la population locale.

Conscientes de l'acuité de cette situation, les autorités françaises et britanniques ont décidé de réagir par un ensemble de mesures alliant renforcement des contrôles, mise en œuvre de programmes d'information et d'incitation et d'aide au retour volontaire.

1.2 : Mesures prises par l'Etat membre jusqu'à ce jour.

1.21 Sur le plan institutionnel, la France a créé en 2007 un nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS) dont l'administration centrale a été instituée le 1^{er} janvier 2008.

Cette nouvelle structure ministérielle s'est assigné quatre objectifs prioritaires :

- Maitriser les flux migratoires, ce qui comprend notamment la lutte contre l'immigration illégale et la mise en œuvre du retour des immigrants en situation illégale.
- Encourager le développement solidaire avec les pays d'origine en favorisant des stratégies de développement et de coopération qui intègrent davantage la problématique des migrations par le biais d'accords de gestion concertée des flux migratoires.
- Favoriser l'intégration et l'accès à la nationalité française pour les étrangers souhaitant s'installer durablement en France en leur facilitant l'accès au logement, à l'éducation, à la formation et au travail.
- Promouvoir l'identité nationale comprise comme un ferment d'intégration autour de valeurs communes et un moyen de lutte contre les communautarismes.

La création de ce ministère unique constitue la réponse appropriée pour harmoniser les interventions, parfois insuffisamment coordonnées, de l'ensemble des services ministériels intervenant dans le processus de gestion des phénomènes migratoires (intérieur, défense, justice, ministère des affaires étrangères, travail, santé).

1.22 Sur le plan opérationnel, la Direction Centrale de la Police aux Frontières (DCPAF) est le principal acteur dans la mise en œuvre de ce volet de la police de l'immigration.

1. 221 Les retours forcés

Bénéficiant d'une expérience éprouvée en la matière, la DCPAF assure le contrôle systématique aux frontières extérieures de l'Union européenne et a mis en place une police d'investigation chargée d'identifier les ressortissants étrangers en situation irrégulière, de rechercher et de démanteler les organisations criminelles organisant les filières, d'établir un réseau suivi de coopération policière avec ses homologues étrangers.

Enfin, elle organise et met en œuvre l'éloignement effectif des étrangers identifiés en situation illégale vers leur pays d'origine.

Une mobilisation particulière des acteurs concernés par la chaîne des éloignements forcés a été opérée par le nouveau ministère de l'Immigration comme l'une des composantes essentielles de la gestion des flux migratoires sur le territoire national.

Outre des réunions de sensibilisation des services de police et de gendarmerie, des préfectures une attention particulière a été portée à la qualité et au suivi procédural des dossiers. L'objectif recherché vise à renforcer leur fiabilité devant les juridictions administratives et judiciaires et à systématiser la représentation de l'administration aux audiences pour réduire les causes d'annulation et les remises en liberté subséquentes.

- Au titre de l'année 2007, le nombre total des éloignements forcés était de 19 885 dont 4 426 au titre des réadmissions. Ce qui représente un taux de 86 % au regard de l'ensemble des éloignements effectués en France métropolitaine.

Les dix nationalités les plus nombreuses totalisent à elles seules près de 64 % de l'ensemble des éloignements forcés. Elles proviennent essentiellement des pays maghrébins (Algérie, Maroc et Tunisie) et de l'Asie (Chine, Inde, Turquie). Cf. Tableau joint en annexe.

- Ventilation par fondement juridique des éloignements :

	APRF	Réadmissions	ITF	Expulsions	OQTF	Départs volontaires
2007	11 889	4 426	1 544	206	1 810	3 311

APRF : Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière

ITF : Interdiction du Territoire Français

OQTF : Obligation de Quitter le Territoire Français

Il est à noter que les départs volontaires stricto sensu, sans mesure administrative préalable, ont représenté sur l'année entière plus de 14% des éloignements réalisés.

1. 222 La rétention administrative.

a) Les conditions du placement en rétention administrative :

Cette faculté existe en France depuis 1981. Elle a fait l'objet à plusieurs reprises de dispositions législatives et réglementaires. Actuellement, le fait de retenir dans des lieux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire des étrangers en situation irrégulière, dans

l'attente de leur départ du territoire national, est régi par les dispositions des articles L. 551-1 à L. 554-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

La durée de rétention en France est strictement encadrée et ne peut excéder 32 jours en vertu des dispositions du code suscité.

b) Les centres de rétention administrative.

La France dispose actuellement de 24 centres de rétention opérationnels en métropole offrant une capacité maximale de 1584 places. Un plan pluriannuel a été mis en place pour accroître les capacités de rétention et améliorer la qualité des infrastructures et des équipements.

Les programmations de restructuration et d'implantations nouvelles prévoient ainsi de porter ce chiffre à 1824 places en 2009 et à 2060 places à l'échéance 2011.

Capacité en nombre de places des Centres de Rétention Administrative en métropole

Sites	juin-08		déc-08		année 2009		prévision 2010-2011	
IMPLANTATIONS POLICE NATIONALE	Capacité disponible	date de livraison	Capacité disponible	date de livraison	Capacité disponible	date de livraison	Capacité disponible	date de livraison
06 - Nice - Auvare	40		40		40		40	
13 - Marseille Arcenc y compris ZA								
13 - Marseille Le Canet DPAF	136		136		136		136	
34 - Sète	32		32		32		32	
30 - Nîmes	126		126		126		126	
31 - Toulouse 1	37		37		37		37	
31 - Toulouse 2 (Cornebarthen)	126		126		126		126	
33 - Bordeaux	24		24		24		24	
64 - Hendaye	30	juin 08	30		30		30	
44 - Nantes	8		0	fermeture travaux	0		20	fin 2009
76 - Rouen - Oisnel	72		72		72		72	
62 - Coquelles	75		96	déc. 08	96		96	
59 - Lille - Lesquin 1	40		40		40		40	
59 - Lille - Lesquin 2	96		96		96		96	
69 - Lyon St Exupéry	120		120		120		120	
75 - Paris 3 (dépôt - femmes)	40		40		40		40	
75 - Paris 4 (dépôt - hommes)								
75 - Paris 1 (Vincennes)	0	incendie 22 juin	0		0		0	
75 - Paris 2 (Vincennes)	0		0		0		0	
75 - Paris 1 Bis			60	automne 08	0		60	
75 - Paris 2 Bis					60	2009	60	
75 - Paris 2 Ter							60	2010
93 - Bobigny	55		55		55		55	
78 - Plaisir	32		32		32		32	
91 - Palaiseau	40		40		40		40	
92 - Nanterre								
95 - Roissy en France							96	2010
total PN	1 129		1 202	73	1 202	73	1 438	309
	78%		76%		66%		70%	
IMPLANTATIONS GENDARMERIE NATIONALE								
77- Mesnil Amelot 1	140		140		140		140	
77- Mesnil Amelot 2					120	été 09	120	
77- Mesnil Amelot 3					120	été 09	120	
66 - Rivesaltes	0		0		0		0	
66 - Perpignan	50		50		50		50	
67 - Strasbourg (Geispolsheim)	36		36		36		36	
57 - Metz 1	30		0	fermeture oct. 08	0		0	
57 - Metz 2			96	oct. 08	96		96	
35 - Rennes	60		60		60		60	
total GN	316		382	66	622	306	622	306
	22%		24%		34%		30%	
Total CRA - métropole	1 445		1 584	139	1 824	379	2 060	615

En l'état, le fonctionnement des centres se caractérise par un taux d'occupation moyen de 76% pour les hommes célibataires, de 47 % pour les femmes seules et de seulement 19 % pour les familles.

Seuls trois centres, Le Mesnil-Amelot en région parisienne et les centres de Paris-Vincennes ont dépassé les 80% sans toutefois aller jusqu'à saturation. Cf. le tableau suivant illustrant l'évolution mensuelle de l'année 2007.

Mois	01/07	02/07	03/07	04/07	05/07	06/07	07/07	08/07	09/07	10/07	11/07	12/07
Nombre d'individus placés	3618	3755	3947	3574	3641	4051	3854	3989	4319	4654	4053	3517
Taux d'occupation	79%	73%	88%	86%	88%	82%	83%	80%	75 %	79%	71%	66%
Durée moyenne de rétention en jours	9,9	9,6	9,9	11,3	11,4	9,8	10,3	10,8	10	10,5	10,6	12,5

Au plan annuel, la durée moyenne de rétention s'est élevée à 10,5 jours.

1. 223 Les vols groupés.

Le total des vols menés à la seule initiative de la France et ses participations à des vols conjoints avec d'autres pays européens s'établit à 25 pour l'année 2007.

1. 23 Les autres réponses à l'immigration irrégulière.

1. 231 Les refoulements aux frontières.

D'autres champs d'activité des services sont également, dans leurs registres respectifs, des indicateurs de la pression migratoire irrégulière et permettent d'appréhender l'impact des mesures mises en place. En 2007, 26 593 décisions de non-admission et de réadmission simplifiée ont été prononcées ce qui traduit une baisse de 22,08 %, par rapport à 2006.

1.232 Les non-admissions.

En 2007, les non-admissions maritimes, terrestres et aériennes ont connu un recul par rapport à 2006.

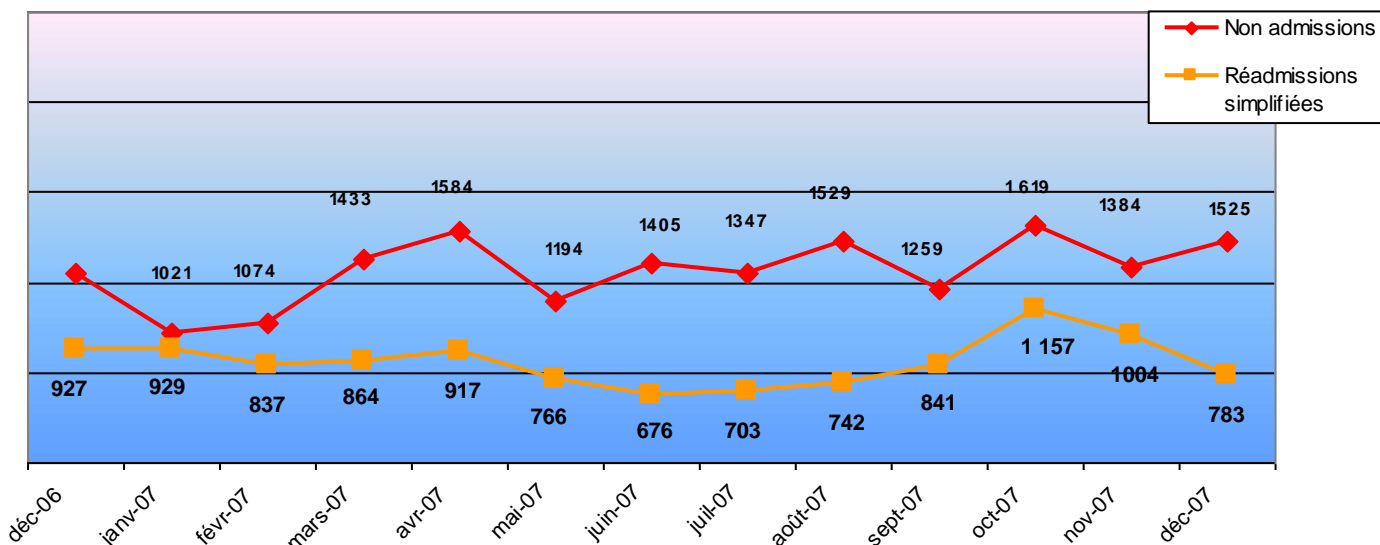
Non-admissions	Cumul 06	Cumul 07	Evolution
aériennes	14 498	12 618	-12,97 %
Maritimes	1 558	1 006	-35,43 %
Terrestres	5 179	2 750	-46,90 %
Total	21 235	16 374	-22,89 %

1.233 Les réadmissions simplifiées.

Les réadmissions simplifiées s'appliquent aux étrangers, ressortissants d'Etats tiers à l'Union Européenne, qui sont entrés irrégulièrement en France. Selon les conditions définies par des accords bilatéraux de réadmission, elles consistent à remettre les intéressés à l'autorité frontalière limitrophe qui les a laissés transiter ou séjourner sur son territoire.

L'année 2007 a connu une diminution de plus de 20% de ce type d'éloignement par rapport à 2006.

Réadmissions	Cumul 06	Cumul 07	Evolution
Total	12 892	10 219	- 20,73 %



1. 234 Les retours volontaires.

La notion d'aide au retour s'est développée au début des années 1990 autour :

- d'un dispositif d'aide au retour volontaire ouvert aux étrangers en situation irrégulière invités à quitter le territoire français (Invitation à quitter le territoire français ou IQTF), créé en 1991;
- d'un programme d'aide au rapatriement humanitaire qui concerne les étrangers en situation de dénuement, créé en 1992.

Ces dispositifs sont gérés par une agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

La création de l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM), en 2005, a permis la fusion des compétences et des moyens de deux structures ayant déjà une expérience ancienne des migrations. D'un côté, l'Office des Migrations Internationales (OMI), créé en 1945 pour gérer et réglementer la venue des immigrés. De l'autre, le Service Social d'Aide aux Emigrants (SSAE), une association créée en 1926, qui mettait au service des migrants, dès leur arrivée sur le territoire national, une action sociale spécialisée.

Soucieux de renforcer l'attractivité et l'efficacité de ces dispositifs, le gouvernement français en a simplifié et rationalisé les conditions d'éligibilité (circulaire du 7 décembre 2006).

L'ANAEM est chargée de la gestion directe des formations civiques et linguistiques dans le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration dont la signature est obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2007 pour les étrangers admis pour la première fois au séjour en France et qui souhaitent s'y maintenir durablement.

- L'aide au retour volontaire a été fortement revalorisée pour renforcer son caractère incitatif à l'égard des étrangers en situation irrégulière soit en principe 2 000 € par personne (3 500 € pour un couple) et 1 000 € supplémentaire par enfant mineur.

- L'aide au retour humanitaire regroupe la plupart des autres formes d'aide au retour existantes jusqu'ici et gérées par l'ANAEM : l'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français, l'aide au rapatriement humanitaire, l'aide au retour de mineurs originaires de pays autres que la Roumanie et l'aide au retour des femmes bulgares victimes de trafics d'êtres humains.

- L'aide à la réinsertion s'inscrit en complémentarité des précédentes et vise à aider les migrants, de retour dans leurs pays après un séjour en France, à démarrer une activité économique génératrice de revenus et à pérenniser leur implantation dans le pays de retour

Elle est mise en œuvre dans le cadre de partenariat entre l'ANAEM, et d'autres organismes d'appui locaux dans le but notamment de pouvoir en mesurer l'impact réel.

1.235 Les procédures judiciaires afférentes à l'immigration illégale.

a) Les mises en cause pour infraction au séjour :

Une attention particulière est portée par les autorités au nombre et au suivi des infractions au séjour régulier sur le territoire national.

Cette infraction est intrinsèquement un indicateur significatif de l'évolution de la pression migratoire en France dans la mesure où il conjugue les résultats de l'activité des services de police aux frontières avec ceux opérant sur l'ensemble du territoire national.

Il est ainsi constaté une hausse conséquente de + 14,6 % par rapport à 2006.

Personnes mises en cause (Index 69) <small>*source DCPJ</small>	Cumul 06	Cumul 07	Évolution
Préfecture Police Paris	7 983	10 484	+31,33%
DCSP	19 096	22 137	+15,92%
DCPAF	56 692	62 296	+9,88%
Gendarmerie	6 549	8 618	+31,59%
TOTAL	90 362	103 556	14,60%

b) Les infractions liées à lutte contres l'immigration irrégulière organisée.

Les procédures recensées dans ce champ concernent les activités de la criminalité organisée en matière d'immigration irrégulière. Elles ciblent les infractions commises par les passeurs et les organisateurs de filières clandestines.

Interpellations	Cumul 06	Cumul 07	Evolution
Aidants	2 920	3 456	18,36 %
Dont organisateurs	154	173	12,34 %
Dont passeurs	1 258	1341	6,60 %
Dont logeurs	597	684	14,57 %

La mise en place d'un outil fiable de comptabilisation, liée à l'élaboration d'une définition précise des filières, a permis de constater que 96 filières d'aide aux clandestins avaient été démantelées depuis le début de l'année (75 par les Brigades Mobiles de Recherches rattachées aux services territoriaux de la DCPAF et 21 par l'Office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre).

1. 24 Analyse de la pression migratoire irrégulière.

1.241 Observations générales.

Le recueil statistique de la police aux frontières permet d'analyser les nationalités des étrangers appréhendés dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière par le recensement des personnes non admises ou réadmissibles par voie terrestre ou maritime soit interpellées par la P.A.F. selon le droit commun.

Les deux premières approches illustrent bien la pression migratoire irrégulière rencontrée sur les points de passage, ne comptabilisant que les nationalités pour lesquelles une réponse a pu être apportée.

La dernière en revanche donne une vision plus large de l'immigration irrégulière telle qu'elle se retrouve à travers le territoire national.

La combinaison des trois modes de perception (non-admissions, réadmissions et interpellations) démontre la stabilité depuis le début de l'année 2007 des nationalités les plus appréhendées par les services de la police aux frontières, qui sont, au plan global irakienne (10 565), érythréenne (6 901), marocaine (6 831), pakistanaise (5 851), et iranienne (5 626).

Total des réadmissions terrestres et maritimes, des non-admissions et des interpellations	Cumul 2007	Part
IRAKIENNE	10 565	10,96%
ERYTHREENNE	6 901	7,16%
AFGHANE	3 644	3,78%
MAROCAINE	6 831	7,08%
CHINOISE	4 018	4,17%
ALGERIENNE	5 188	5,38%
IRANIENNE	5 626	5,84%
TUNISIENNE	3 804	3,95%
INDIENNE	3 517	3,65%
PAKISTANAISE	5 851	6,07%

1. 242 La situation spécifique du Calais.

Après la baisse de la pression migratoire constatée dans le Calais en début d'année 2007, la présence de clandestins est remontée en fin d'année à un niveau plus élevé de l'ordre de 200 individus aux lieux de distribution de repas par les associations.

Malgré les opérations de contrôle quotidiennes en amont du Calais sur les principaux axes routiers et ferroviaires, des arrivées nombreuses de nouveaux migrants sont toujours enregistrées par les services de police locaux (plus de 60 % de primo-arrivants).

De plus, les placements dans les centres d'accueil administratifs (CADA) destinés à soulager la pression physique sur la région ont dû être reconsidérés en raison de la nécessité d'obtenir le consentement des migrants intéressés

Les Erythréens en premier lieu, les Irakiens et les Afghans, sont toujours surreprésentés parmi les étrangers en situation irrégulière interpellés dans le Calais (plus de 80% des interpellations).

Le nombre de migrants mineurs qui a représenté plus de 6% des interpellations d'ESI dans le Calais constitue toujours une réelle problématique, d'autant plus que l'âge moyen de la population concernée est en nette diminution.

1.3 : Ressources nationales totales allouées

Au titre du MIINDS les crédits présentés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, d'un montant de 618,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 609,6 millions d'euros en crédits de paiement, constituent la première étape de l'intégration des dépenses des administrations publiques concourant à la politique de l'immigration et de l'intégration du gouvernement.

Deux programmes figurent au sein de la mission :

a) Le programme 303 « immigration et asile » pour 422,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 414,5 millions d'euros en crédits de paiement. Il regroupe les crédits relatifs aux centres de rétention administrative, aux reconduites à la frontière, au fonctionnement de l'administration centrale des visas, à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile et au traitement de leur demande par l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la commission de recours des réfugiés (CRR).

Les reconduites à la frontière figurent à hauteur de 80,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 79,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Il convient de relever que ces coûts ne prennent pas en compte l'ensemble de ceux liés à la mise en œuvre des mesures d'éloignement, comme le coût des « escortes » de police et de gendarmerie.

La dépense inscrite au sein du programme se répartit entre :

- 39,65 millions d'euros au titre des frais d'éloignement (billets d'avion, de train ou de bateau), pour un coût de 1.523 euros par reconduite.

- 27,6 millions d'euros au titre du fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) pour 2.391 places prévues au total à la mi-2008. Le coût moyen à la place est, selon le projet annuel de performances, de 31,5 euros par jour. Il faut noter que, pour des raisons de simplicité budgétaire, les coûts d'investissement liés à l'achèvement du plan triennal prévu au 1er semestre 2009 visant à la réalisation de nouveaux centres ne sont pas imputés sur le présent programme, mais restent au sein de la mission « Sécurité ».

- 8,09 millions d'euros au titre de la prise en charge sanitaire dans les centres de rétention Administrative.

- 5,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,86 millions d'euros en crédits de paiement au titre de l'accompagnement social des personnes placées en centre de rétention administrative, attribué dans le cadre d'un marché public à l'association CIMADE.

b) Le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française » pour 195,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il finance l'accueil des étrangers par la voie du contrat d'accueil et d'intégration mis en œuvre par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), ou l'intégration par le biais d'associations financées

par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé). Il inclut également les dépenses de l'administration centrale de la naturalisation ainsi que les dépenses de personnel relatives à la direction de la population et des migrations.

2. ANALYSE DES BESOINS DE L'ETAT MEMBRE

2-1 Besoins dans l'Etat membre par rapport à la situation de base.

2.11 : Structurer un environnement institutionnel et juridique propice à une politique migratoire cohérente et efficace.

Cette restructuration du cadre institutionnel et administratif français dont certains aspects ont été abordés (création du MIIINDS et reconfiguration de l'ANAEM) s'inscrit dans une stratégie d'harmonisation et de coordination de l'action des acteurs publics impliqués dans la gestion des flux migratoires.

Cette évolution, qui se poursuit, tend à rendre plus cohérents les pôles décisionnels relevant de l'Etat, et leur donne les moyens d'une politique plus réactive notamment en renforçant leur maîtrise sur les structures opérationnelles.

Ces éléments s'avèrent en fait les prémisses indispensables pour une expression précise des besoins opérationnels pour garantir l'utilisation optimale des moyens supplémentaires procurés par les Fonds européens.

Dans cette optique, les mesures déclinées ci-après donnent un éclairage complémentaire utile pour comprendre l'économie des mesures sollicitées en chapitre 3.

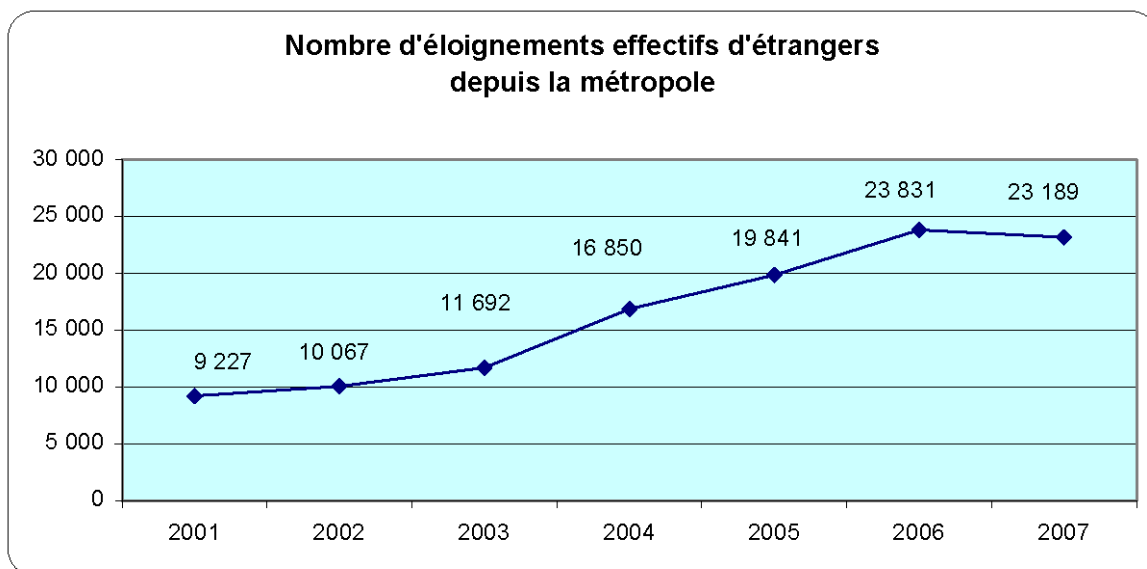
- Pilotage de l'action des services déconcentrés par l'administration centrale.

Des objectifs chiffrés en matière d'éloignement ont été assignés à chaque préfecture assortis d'un dispositif de suivi des résultats obtenus au plan quantitatif et qualitatif.

Ce dispositif a été complété par un autre concernant le nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers (ILE).

Une complémentarité opérationnelle a ainsi été établie au plan national entre un critère d'activité centré sur les infractions au séjour et un critère d'efficacité retenant le nombre d'éloignements effectués.

A titre d'illustration, et en dépit des difficultés juridiques (recours devant les juridictions) et diplomatiques (réticences des consulats en matière de délivrance de LPC), le nombre d'éloignements réalisés a augmenté depuis 2001.



L'infléchissement observé en 2007 est imputable - à l'instar des autres pays européens - à l'élargissement de l'Union européenne.

- Mise en place de pôles départementaux d'éloignements.

A l'échelon départemental, la France finalise la mise en place de pôles de compétence en matière d'éloignements. Placés sous l'autorité du préfet, ils rassemblent l'ensemble des acteurs locaux de l'éloignement et établissent une répartition claire des tâches entre les services de sécurité intérieure et les bureaux des étrangers des préfetures, dans la conduite des procédures d'éloignement.

Ils favorisent une meilleure communication avec l'administration pénitentiaire et les autorités judiciaires.

Ces pôles agissent surtout en tant qu'interface stratégique permettant de capter et de traiter, en vue de leur éloignement forcé, tous les dossiers d'infraction à la législation sur les étrangers.

- Mobilisation des services de sécurité.

L'ensemble des services administratifs et de sécurité impliqués dans la lutte contre l'immigration irrégulière: police, gendarmerie et services préfectoraux ont été impliqués dans une vaste stratégie de sensibilisation alliant réunions, mise en place de dispositifs de soutien juridique, et l'assignation d'objectifs chiffrés en terme d'interpellation et d'éloignements d'étrangers en situation irrégulière.

2.12 Les besoins opérationnels de l'Etat Membre

Compte tenu de la situation décrite au point 1 et des modifications apportées à l'environnement institutionnel et juridique, il convient désormais de:

1. Rendre la politique d'éloignement plus efficace

Il convient notamment d'améliorer la gestion des dossiers d'éloignement et de renforcer les capacités d'éloignement

2. Renforcer la gestion intégrée des retours

Ce besoin se fait principalement sentir dans certaines zones géographiques sensibles, accueillant des migrants en situation régulière particulièrement vulnérables pour lesquels des dispositifs adaptés doivent être mis en place.

3. Accroître le nombre des dispositifs d'aide au retour volontaire

Complément indispensable des retours forcés, ces dispositifs doivent inciter les migrants en situation irrégulière à retourner dans leur pays d'origine dans de bonnes conditions afin de faciliter la réinstallation dans le pays d'origine.

4. Accroître la coopération avec les autres pays de l'Union Européenne dans la mise en œuvre de vols retour

Cette coopération est rendue nécessaire par la rationalisation d'opérations de retour au niveau européen.

5. Rationnaliser la gestion administrative des dossiers des étrangers

La mise en œuvre de mesures d'éloignement ou de retours volontaires doit reposer sur un système d'information fiable et efficace. Ceci permettrait de mieux connaître la situation réelle et de traiter plus efficacement l'ensemble des dossiers.

2.2 Les objectifs opérationnels retenus pour répondre aux besoins.

La mise en œuvre effective de la lutte contre l'immigration irrégulière conjugue notamment les éloignements forcés, les aides au retour et à la réinsertion.

Aussi l'articulation des objectifs opérationnels, tout en s'intégrant à l'arsenal administratif et organisationnel décrit, a-t-elle été conçue pour accroître nos capacités d'action, initier de nouvelles stratégies, et se doter de nouveaux instruments de contrôle et d'évaluation.

2.21 Accroître l'efficacité de la politique d'éloignement des étrangers en situation illégale (ESI).

Priorité de l'action gouvernementale et répondant au besoin n°1, la lutte contre l'immigration irrégulière se décline notamment dans la capacité de pouvoir opérer les éloignements des étrangers en situation illégale sur le territoire national.

Il importe d'améliorer les dispositifs en place en opérant concomitamment sur les différents leviers d'action :

- Renforcer les capacités matérielles d'éloignement,
- Optimiser les moyens de gestion administrative et opérationnelle des dossiers,
- Réduire les obstacles aux procédures d'éloignement.

Le renforcement des capacités d'éloignement requiert la mise à disposition de moyens aéronautiques supplémentaires pour faciliter les reconduites vers les pays tiers.

Il est ainsi prévu de recourir aux services de 2 avions de type Beechcraft destinés à opérer des vols à moyennes distance vers les pays tiers.

Ils offrent en outre un potentiel logistique supplémentaire en cas de participation à des vols groupés en facilitant les procédures d'acheminement.

2.22 : Promouvoir des stratégies régionales de gestion intégrée des retours.

Ce dispositif qui répond au besoin n°2 vise à conjuguer de façon ciblée et cohérente l'ensemble des capacités de retour sur un territoire particulièrement exposé qui nécessite une mobilisation de l'ensemble des acteurs nationaux et locaux.

La région du Calaisis, dont la spécificité a été présentée, cumule ces caractéristiques alliant forte densité des étrangers en situation irrégulière, extrême précarité ou vulnérabilité des migrants (présence de femmes seules, de mineurs isolés) et tensions socio-ethniques entre les communautés.

Un effort spécifique doit être engagé cumulant les moyens d'information et les incitations au retour volontaire, mais aussi des programmes d'aide à la réinsertion dans les pays tiers.

Ce creuset d'actions concertées associant des partenaires privés ou locaux sera aussi l'occasion d'expérimenter de nouvelles méthodes d'actions susceptibles d'être élargies par la suite.

2.23 : Favoriser le recours aux dispositifs d'aide au retour volontaire.

- Ces actions répondent au besoin n° 3 et ont pour finalité de favoriser le recours par les migrants aux dispositifs d'aide au retour volontaire en développant la diffusion et l'impact des informations à ce sujet.

Il s'agit de mettre en place de nouveaux vecteurs de communication pour les inciter au retour et les accompagner au cours de la procédure.

- Ces dispositifs sont associés au versement d'allocations financières destinées à faciliter la réinsertion dans les pays tiers.

Les capacités fournies par le Fonds retour permettent en outre de compléter cette stratégie par l'attribution de moyens supplémentaires afin de pérenniser les implantations dans les pays d'origine. Il s'agit notamment de contribuer à la réalisation de projets personnels de réinsertion économique.

2.24 : Promouvoir la coopération entre Etats membres dans la mise en œuvre de vols groupés de retour.

Bien impliquée dans la participation aux vols groupés avec d'autres partenaires européens, la France souhaite poursuivre et approfondir cette politique, répondant au besoin identifié n°4.

La mutualisation des moyens logistiques d'éloignement a pour effet de réduire de façon notable les coûts financiers des vols retour.

L'analyse des flux migratoires déjà présentée montre les similitudes dans plusieurs Etats membres concernant l'éventail des nationalités des ESI et conduit à optimiser les moyens par des actions communes.

Ces opérations jointes témoignent en outre à l'international que les pays participants appliquent la même stratégie migratoire.

Par ailleurs l'augmentation du nombre d'éloignements a un effet positif sur le taux d'occupation des centres de rétention et contribue à améliorer les conditions de séjour des résidents.

2.25 : Améliorer la gestion administrative et opérationnelle des dossiers des étrangers.

L'ensemble des mesures énoncées supra nécessitent une parfaite maîtrise de la gestion des dossiers des étrangers et la remontée de statistiques fiables de façon à mesurer l'impact et l'efficacité des stratégies mise en œuvre (besoin n°5).

C'est dans cette perspective que la France a prévu de se doter d'un instrument informatique performant et polyvalent de gestion des dossiers des étrangers.

Il s'agit de disposer concomitamment d'un dispositif fiable d'identification des étrangers utilisant les ressources de la biométrie, d'éditer des titres d'identité et de séjour sécurisés afin d'éviter les fraudes et d'une faculté permanente d'actualisation.

Ce système informatique dénommé AGDREF 2, offrira aux autorités une connaissance précise et fiable des populations d'étrangers et renforcera la cohérence et la réactivité dans le traitement des dossiers.

3. STRATEGIE PERMETTANT D'ATTEINDRE CES OBJECTIFS ET CES PRIORITES

Le Fonds retour est appelé à renforcer la mise en œuvre des objectifs opérationnels.

Les objectifs énoncés s'inscrivent dans le cadre des priorités stratégiques définies par l'Union européenne.

- La priorité 1 est destinée à soutenir l'effort engagé par la France en matière d'aide au retour volontaire et d'accompagnement à la réinsertion, grâce notamment aux :

- dispositifs de retour intégré des migrants du Calais ainsi que vers les pays d'Afrique subsaharienne et les pays tiers,
- la mise en place d'un outil de recueil des données biométriques pour optimiser la gestion des bénéficiaires de l'aide au retour volontaire.

Elle est associée à l'utilisation d'instruments destinés à rationaliser et améliorer la gestion des éloignements par :

- la mise en place d'un logiciel informatique spécifique : « ELOI »,
- l'utilisation de moyens aéronautiques supplémentaires pour réguler l'occupation des CRA et faciliter l'exécution des mesures d'éloignements forcés.

- La priorité 2 vise à promouvoir la coopération entre Etats membres en matière de gestion des retours.

Elle se traduit en particulier par la mise en œuvre de plans intégrés de retour, articulés sur l'organisation de vols groupés nationaux et conjoints avec d'autres pays de l'Union Européenne.

- La priorité 3 tend à promouvoir des outils internationaux novateurs destinés à optimiser la gestion des retours.

- Il s'agit d'instaurer de nouvelles procédures permettant l'identification de migrants dépourvus de documents et de prioriser ainsi les actions en direction de groupes cibles grâce à des missions d'identification.

- Ce processus est complété par des dispositifs intégrés d'aide à la réinsertion au profit des migrants pour rendre durable leur présence dans les pays d'accueil et favoriser les réussites en ce domaine.

- La priorité 4 contribue à renforcer le recours aux normes et pratiques communautaires en matière de gestion des retours.

Dans ce domaine, les logiciels GREGOIRE/AGDREF2 sécurisent et rationalisent la gestion des dossiers des étrangers et participent au respect des normes communautaires et nationales dans les procédures.

3-1 Priorité 1 : Promouvoir l'élaboration d'une approche stratégique de la gestion des retours optimisant le recours au volontariat.

3-11 Objectif stratégique 1 : L'amélioration des programmes d'aide au retour volontaire.

Cet objectif se déclinera notamment à travers 3 actions clés visant à développer l'information auprès des migrants et à mettre en œuvre des dispositifs d'aide au retour, de concevoir un dispositif intégré de retour au profit de la région du Calais et en direction des pays tiers en privilégiant l'Afrique sub-saharienne.

Action clé N° 1: Développer l'information sur les dispositifs d'aide au retour volontaire et à la réinsertion dans les pays tiers.

Cette action a pour finalité la promotion et le développement des dispositifs d'aide au retour volontaire et à la réinsertion des migrants des pays tiers qui ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire français selon les dispositions prévues à l'article 3 de la décision 575/2007/CE.

Sur la base du nombre de bénéficiaires recensés en 2007, de l'ordre de 3300, et de l'accroissement des étrangers en situation illégale interpellés en 2008 (cf. tableau d'activité présenté supra), la mesure doit impulser une nouvelle dynamique des aides au retour et à la réinsertion.

Elle vise en particulier les migrants en situation irrégulière dont les nationalités sont les plus nombreuses et notamment ceux originaires de la corne de l'Afrique, du Maghreb, du Proche Orient et de l'Asie. A titre indicatif 50 000 € ont été financés à cette fin par l'ANAEM en 2008.

Des campagnes d'information seront organisées sur les sites recensant un nombre élevé d'étrangers en situation irrégulière et conjugueront plusieurs vecteurs de communication tels que brochures, documents sonores et vidéo qui seront édités dans les principales langues vernaculaires des migrants.

Ce dispositif est susceptible d'être mis en œuvre dans les pays tiers également dans une stratégie proactive visant à dissuader les candidats potentiels d'émigrer.

Dans cette perspective il pourra être fait appel aux media et structures de communication locales pour optimiser l'impact de ces campagnes.

Au titre de 2009 un appel d'offre publique de 100 000€ avec appel à cofinancement à hauteur maximale de 50 % sera lancé pour mettre en place ce dispositif qu'il est prévu de poursuivre et d'adapter chaque année en fonction des résultats obtenus et des capacités de cofinancement.

Les indicateurs sont de nature quantitative : nombre de bénéficiaires, et qualitative : ventilation et ratios d'adéquation aux populations ciblées.

Cible concernée et indicateurs utilisés :

Action clé 1	Groupes cibles	Résultats attendus	Indicateurs
Développer l'information et la mise en œuvre des dispositifs d'aide au retour volontaire et à la réinsertion.	Migrants en situation irrégulière dont nationalités sont les plus fortement représentées.	Inciter les ressortissants étrangers à se déterminer sur la base du volontariat à quitter de façon durable le territoire. Réduire la fréquentation dans les CRA.	Nombre de bénéficiaires totaux par an avec référentiel de 3 300 en 2007. Ratios respectifs par nationalité des bénéficiaires par rapport aux groupes-cibles.

Action clé N° 2 : Mise en œuvre d'un dispositif de retour intégré des migrants du Calais.

La région du Calais fait l'objet d'une pression exceptionnelle des migrants notamment issus des pays sources anglophones attirés par la Grande Bretagne.

Il s'agit de réduire le nombre des migrants en attente sur ce secteur géographique en suscitant des candidatures pour le retour en proposant le cas échéant des projets de réinsertion dans les pays tiers pour pérenniser l'implantation sur place.

Cette action figure au rang de la priorité spécifique N° 1-3 visant à favoriser le retour des étrangers non couverts par des accords de réadmission vers les pays d'origine ou anciens pays de résidence.

Les groupes cibles concernés sont définis géographiquement (Calais et zones urbaines du département) et en fonction de leur situation sociale : femmes seules ou avec enfants et mineurs isolés.

Dans ce dernier cas une action pourra être effectuée auprès des structures d'assistance sociale des pays d'origine pour faciliter l'identification des familles et la réinsertion des mineurs.

Un appel à propositions de 1 800 000 € avec appel à cofinancement à hauteur maximale de 50 % sera lancé pour mettre en place ce dispositif qui a vocation à être pérennisé et adapté chaque année en fonction des résultats obtenus et des capacités de cofinancement des candidats.

Les indicateurs chiffrés ciblent le nombre de personnes contactées par an, le nombre de retour volontaires effectivement réalisés en sériant les ratios de personnes vulnérables (femmes seules, mineurs isolés) sur la base des chiffres enregistrés les années précédentes (environ 110 départs volontaires/an).

Cible concernée et indicateurs utilisés :

Action clé 2	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Mise en œuvre d'un dispositif de retour intégré des migrants du Calais	Etrangers en situation illégale dans la région de Calais et des zones urbaines concernées. Priorité aux femmes seules ou accompagnées d'enfants, mineurs isolés.	Réduction de la pression migratoire illégale sur la zone cible. Augmentation significative du nombre de retours volontaires et diminution des migrants vulnérables. Pérennisation des retours par la réinsertion dans les pays tiers.	Nombre de personnes contactées et de retours effectifs/ année. Ratios de migrants vulnérables (femmes et mineurs) Nombre de dossiers de réinsertion proposés et réalisés.

Action clé N° 3 : Versement d'allocations financières incitatives au retour.

Cet instrument s'inscrit dans le prolongement des mesures d'information et des campagnes incitatives au retour décrites au titre de la priorité 1 et sont destinées à concrétiser les décisions de retour des candidats.

Il ressort à la priorité spécifique N° 1-2 concernant le versement d'incitations en espèces et les mesures destinées à répondre à la situation particulière des rapatriés vulnérables.

Les populations cibles sont analogues aux actions clés N°1 et N°2 suscitées : sont concernés les étrangers en situation irrégulière (ESI) dont les nationalités -en provenance notamment du continent africain- sont les plus nombreuses et les plus exposées sur le territoire national.

Il importe d'explicitier à cet égard la spécificité de la législation française concernant les opérations de promotion et d'information des aides au retour et à la réinsertion et le versement des allocations financières stricto sensu.

a) La promotion des aides au retour et à la réinsertion via des procédures de contacts, l'édition et la diffusion de documents d'information auprès des migrants pour les inciter au retour sont susceptibles d'être opérées par des agences d'Etat ou privées via des procédures d'appel à propositions.

b) Le versement proprement dit de l'aide au retour laquelle, entièrement financée par des fonds publics, ne peut être opérée que par une agence de l'Etat en l'occurrence l'ANAEM selon les dispositions prévues par l'article L 511-1 par.1 § 5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA- loi du 24 juillet 2006) - et précisées par la circulaire interministérielle N°DPM/ACI3/2006/522 du 7 décembre 2006.

A cet égard 2.000 000 € d'allocations financières ont ainsi été versé en 2008.

Ces versement sont bien entendu appelés à être maintenus et adaptés les années suivantes en fonction des budgets alloués par l'Etat.

Action clé 1	Groupes cibles	Résultats attendus	Indicateurs
Versement d'allocations financières incitatives au retour.	Migrants en situation irrégulière ressortissant aux nationalités les plus nombreuses et les plus exposées en France et notamment en provenance du continent africain.	Promotion du nombre de retours volontaires et diminution corrélative des ESI sur le territoire national.	Nombre de bénéficiaires effectifs des aides au retour. Ratio par nationalité pour analyser la pertinence des dispositifs entre les différents pays cibles.

Action clé N°4 : Mise en place d'un outil de recueil des données biométriques des bénéficiaires de l'aide au retour volontaire pour lutter contre les fraudes.

Ce dispositif participe au souci d'une meilleure gestion et d'une meilleure rationalisation de l'aide au retour. Il a été constaté que certains bénéficiaires de ce dispositif revenaient néanmoins sur le territoire national et réitéraient les demandes d'aide au retour sous une autre identité en dépit des règles d'attribution.

Le recueil des empreintes digitales des migrants admis aux aides au retour et la constitution d'un fichier central permettra de lutter contre de tels abus.

Il procurera en outre un degré de fiabilité accru dans la gestion de ces aides et dans la maîtrise de leur évolution.

Les groupes-cibles sont les bénéficiaires de l'ARV.

Les indicateurs chiffrés concernent le volume de données enregistrées au regard du nombre de bénéficiaires des dispositifs d'aide au retour. Sera associé le nombre de tentatives de fraudes que le dispositif aura permis de détecter et son impact sur l'évolution financière globale de l'ARV.

Eu égard au caractère régalien de la capture et de la gestion de données à caractère personnel, seule l'ANAEM -établissement public- sera autorisée à mettre en œuvre le dispositif dont le montant financier est évalué à 190 000 € pour les deux premières années et qui sera pérenne.

Action clé 3	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Mise en place d'un outil de recueil des données biométriques des bénéficiaires de l'aide au retour volontaire pour lutter contre les fraudes.	Les bénéficiaires de l'aide au retour volontaire (ARV) et les auteurs de fraudes.	Meilleure gestion de l'ARV. Détection et réduction des fraudes au dispositif. Impact sur l'évolution financière globale de l'ARV en dissuadant les demandes réitérées.	Nombre de données enregistrées. Taux d'enregistrement de données par rapport au nombre de bénéficiaires de l'ARV. Taux de fraudes détectées.

3-12 Objectif stratégique 2 : Rationalisation et amélioration de la gestion des éloignements.

Action clé N°1 : Actualisation et développement du logiciel « ELOI ».

Elle consiste dans la mise à niveau d'une application informatique pour améliorer les dispositifs d'éloignement par une meilleure lisibilité des procédures et l'homogénéisation des pratiques administratives.

Cet instrument permet en outre un recensement et un suivi statistique plus efficace des dossiers.

Ce dispositif, qui gère des données à caractère personnel, a nécessité la prise d'un décret en conseil d'Etat (N° 2007/1890 du 26/12/2007) après avis de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL).

Initialement développé par la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), l'application a été poursuivie par le département du pilotage et de la gestion des systèmes d'information relevant du MIINDS.

Le renseignement systématique de chaque étape de la procédure par les services intervenants permet une gestion plus rigoureuse des dossiers et une réactivité accrue des autorités notamment dans la gestion de la rétention administrative.

Le logiciel est conçu pour s'appliquer sur tout le territoire national et concerner l'ensemble des étrangers à l'encontre desquels une mesure d'éloignement a été prononcée.

Les indicateurs chiffrés sont le nombre de dossiers figurant dans l'application Eloi et le nombre d'entrées supplémentaires qui seront effectuées chaque année.

Cet instrument est appelé, au cours de l'année 2010, à évoluer et intégrer une autre application informatique: l'Application de Gestion des Dossiers de Ressortissants Etrangers en France (AGDREF2) qui permettra une gestion plus complète et affinée de la situation des étrangers.

Le développement et la mise à niveau du logiciel Eloi représentent un investissement de 152 000 € en 2008 qui devra être poursuivi en 2009 pour un montant évalué à 60 000 €.

Action clé N°1	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Actualisation et développement du logiciel ELOI	Les dossiers des ressortissants étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et retenus en CRA	Meilleur suivi opérationnel des dossiers des étrangers objets d'une mesure d'éloignement, cohérence des procédures administratives et judiciaires, qualité accrue des statistiques.	Nombre de dossiers figurant dans la base de données. Nombre d'entrées supplémentaires introduites par an.

3-13 Objectif stratégique 3 : Optimisation de la gestion des retours forcés.

Action clé N°1 : Réalisation de retours forcés par voie aérienne.

Ces actions d'éloignement par voie aérienne passent par le renforcement des capacités logistiques du ministère de l'immigration pour opérer des éloignements forcés de ressortissants étrangers en situation irrégulière sur un rayon d'action de moyenne portée. Il s'agit principalement des pays situés en Afrique du Nord ou au Proche-Orient.

La France dispose désormais de deux appareils de type Beechcraft qui sont désormais un élément-clé dans le dispositif opérationnel français de reconduite. Ces avions de capacité limitée (environ 20 places) facilitent également la participation à des vols groupés avec d'autres Etats membres en opérant de façon souple et adaptée le transfèrement des retenus dans les aéroports d'embarquement des pays organisateurs.

Ils procurent la flexibilité nécessaire à l'organisation des vols retour et limitent les difficultés dues à la durée réduite de rétention, laquelle est la plus faible d'Europe, et à l'implantation territoriale des centres de rétention administrative (CRA).

Les indicateurs les plus adéquats en termes d'utilisation concernent le nombre d'opérations d'éloignements et de transfèrement opérées ainsi que le nombre de ressortissants étrangers qui ont été transportés par ce moyen sur une période d'une année.

Sur la base de ces éléments auxquels il convient d'intégrer les dépenses connexes notamment afférentes aux escortes, le coût annuel peut être évalué à 2 690 000 €.

Ce dispositif a naturellement vocation à être maintenu et adapté chaque année, selon les nécessités opérationnelles, sans préjudice de la faculté de faire évoluer la capacité et le rayon d'action des appareils.

Action clé N°1	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Réalisation de retours forcés par voie aérienne	Les étrangers en situation illégale en CRA ou objets de mesures d'éloignements forcés.	Amélioration de la gestion des retours forcés par l'augmentation du nombre d'opérations de reconduites et de participation à des vols groupés conjoints avec d'autres pays de l'Union européenne	Nombre d'opérations effectuées par les appareils et nombre de retenus transportés par année.

3-2 Priorité 2 : Promouvoir la coopération entre les Etats membres en matière de gestion des retours.

3-21 Objectif stratégique 1: Amélioration et développement des plans intégrés de retour.

Action clé N°1 : Organisation de vols groupés avec d'autres Etats membres à destination des pays d'origine.

Cette action s'inscrit dans la logique des constats dressés au titre de la situation de la France en termes d'immigration illégale.

Le nombre croissant d'interpellations d'ESI effectuées chaque année atteste de la prégnance du phénomène et de la nécessité de s'inscrire aussi dans une stratégie de développement des vols groupés en partenariat avec d'autres pays.

Cette logique opérationnelle a déjà été mise en œuvre par la France au plan européen et sera poursuivie et intensifiée lors des prochaines années.

Elle répond à plusieurs objectifs : mutualiser les moyens logistiques et techniques pour la préparation, l'exécution et le suivi des vols communs d'éloignement entre pays européens confrontés aux mêmes difficultés.

- Dans nombre de cas la situation géopolitique internationale, associée à un environnement socio-économique très proche pour les pays d'Europe occidentale, conduit à des mouvements migratoires de même nature, où certaines nationalités s'avèrent prééminentes (Corne de l'Afrique, Proche-Orient, Asie : Afghanistan, Pakistan).

La gestion opérationnelle des vols retour pour les ressortissants en situation irrégulière de ces pays s'avère identique pour les différents Etats membres concernés qui peuvent ainsi utiliser leurs ressources diplomatiques et logistiques de façon harmonisée et en optimisant les coûts financiers.

- Par ailleurs l'image portée d'un vol retour groupé est beaucoup plus significative en termes d'affichage à l'égard des pays sources dans la mesure où elle traduit une identité d'analyse et de réaction face à l'immigration illégale de la part des différents Etats européens.

Enfin l'efficacité opérationnelle de cette coopération européenne est améliorée par le partage des expériences et meilleures pratiques entre pays organisateurs et participants.

Il faut bien entendu soutenir dans cette démarche le rôle important de l'agence Frontex tant en ce qui concerne la signature d'accords européens de réadmission que l'organisation et la mise en œuvre de vols retours conjoints avec d'autres pays de l'Union Européenne.

Les groupes cibles sont déterminés par les nationalités les plus représentatives en France résultant des les interpellations d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire national et sur certaines régions où se cristallisent certains phénomènes migratoires (région parisienne, Calaisis).

Les indicateurs portent à la fois sur le nombre de vols groupés conjoints avec d'autres pays de l'Union Européenne effectués et le nombre d'étrangers en situation illégale ayant fait l'objet d'éloignement. Un troisième indicateur, d'ordre qualitatif, consiste dans l'évolution statistique chaque année des nationalités les plus représentatives d'ESI afin de mesurer l'impact de ces vols sur les migrants potentiels.

Au titre de 2008, il est envisagé de consacrer environ 693 000 € à ces opérations qui seront poursuivies les années suivantes concomitamment à celles réalisées en coopération avec l'agence Frontex les années suivantes.

Cette action clé s'inscrit dans le cadre de la priorité spécifique 2-1 relative aux plans intégrés de retour opérés en coopération avec d'autres Etats membres.

Action clé N°1	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Organisation de vols groupés conjoints avec d'autres pays de l'Union Européenne à destination des pays d'origine.	ESI dont les nationalités sont les plus nombreuses sur le territoire national.	Optimiser la gestion des vols retour par mutualisation des moyens. Augmentation du nombre de reconduits dans les pays source. Effet dissuasif avec réduction de la pression migratoire dans les pays participants.	nombre de vols groupés conjoints avec d'autres pays de l'Union Européenne effectués. Nombre d'étrangers en situation illégale éloignés.

3-3 Priorité 3 : Promouvoir des outils (inter)nationaux novateurs spécialement destinés à la gestion des retours.

3-31 Objectif stratégique 1 : Facilitation de l'identification des retenus par les services migratoires des pays d'origine.

Action clé N° 1 : Organisation de missions d'identification des retenus étrangers par les services migratoires des pays d'origine.

Ce dispositif a pour finalité de pallier les difficultés de délivrance de documents d'identification par les services consulaires de certains pays sources.

L'absence de délivrance de laissez-passer consulaires figure parmi les causes majeures d'échec à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

À titre d'illustration, 21,1 % de la totalité des échecs aux éloignements constatés en 2007 (9014) était imputable à la non délivrance de laissez-passer par les services consulaires des pays concernés.

En dépit des efforts et des pressions opérées en direction des délégations étrangères accusant un taux particulièrement faible, force est de constater que la progression annuelle reste très limitée.

Dans le faisceau de raisons qui motivent le comportement de certains services consulaires, figurent notamment les pressions exercées par la communauté nationale implantée sur le territoire national.

La mise en œuvre de missions d'identification par les autorités migratoires des pays d'origine contribue à pallier cette difficulté et à améliorer le taux de délivrance de documents d'identification indispensable à l'organisation des opérations d'éloignement.

Ces missions, dont la charge financière est intégralement supportée par le pays d'accueil, consiste dans la mise en œuvre d'entretiens entre des fonctionnaires des services migratoires des pays d'origine et leurs ressortissants présumés se trouvant dans les centres de rétention administrative.

Ces missions sont envisagées en général avec faveur par les autorités des pays sources et cette faculté peut figurer parmi les dispositions prévues au titre des accords de réadmission ou de gestion concertée des flux migratoires.

Outre leurs résultats positifs, elles permettent d'établir des liens de coopération durable avec les services migratoires en complément des relations traditionnelles avec les services diplomatiques locaux.

À l'instar des vols groupés, la présence de nationalités d'ESI (étrangers en situation irrégulière) communes à plusieurs pays membres permet d'organiser des missions conjointes avec d'autres pays de l'Union Européenne qui contribuent à réduire les coûts de ces opérations.

Les pays cibles sont bien entendu ceux pour lesquels le taux de délivrance de laissez-passer consulaires est le plus faible.

Les indicateurs consistent d'une part dans le nombre de missions organisées et d'autre part dont celui de laissez-passer délivrés à l'issue des entretiens.

L'impact final s'apprécie par l'évolution du taux global de documents d'identification obtenus chaque année pour une nationalité considérée.

Ce dispositif pour lequel 50 000 € ont été prévus au titre de 2009 est appelé à être reconduit et adapté chaque année en fonction de l'analyse des besoins et des résultats.

Il répond à la priorité spécifique 3-2 promouvant les méthodes de travail destinées à accélérer la délivrance des documents requis en coopération avec les services migratoires des pays tiers.

Action clé N°1	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Organisation de missions d'identification des retenus étrangers par les services migratoires des pays d'origine	R ressortissants pour lesquels les taux les plus faibles de LPC sont délivrés.	Améliorer la gestion des éloignements par l'augmentation des documents d'identification des ressortissants étrangers en situation illégale.	Nombre de missions effectuées et de LPC délivrés. Evolution du taux annuel de documents d'identification pour les nationalités ciblées.

3-32 Objectif stratégique 2: Mise en place de moyens novateurs afin d'inciter et de pérenniser le retour des migrants dans les pays tiers.

Action clé N°1 : Mise en place de dispositifs intégrés de réinsertion vers les pays sources et notamment l'Afrique.

Cette action vise à pérenniser l'installation des migrants acceptant leur retour volontaire dans les pays tiers par des dispositifs de formation et de réinsertion. Cette stratégie intégrée de retour associe l'accompagnement et l'aide des migrants, de retour dans les pays tiers, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet personnel durable.

Elle s'inscrit en complémentarité avec l'aide financière au retour, énoncée au titre de l'action clé N° 3 de la priorité 1 dont elle renforce les capacités incitatives à l'égard des migrants en leur offrant sur place des perspectives économiques concrètes.

A ce titre ce dispositif relève de la priorité spécifique 3-1 qui cible les mesures incitatives innovantes destinées à accroître le nombre de rapatriés volontaires.

Cette aide supplémentaire est aussi destinée à développer les potentialités économiques des migrants via des projets personnels en termes de formation, de création d'activités ou d'entreprise.

Au-delà du volet pécuniaire, son caractère novateur résulte du soutien et du suivi qui sont apportés aux bénéficiaires dans sur le site même de leur réintégration.

Un montant de 900 000 € a été alloué, toujours sur fonds d'Etat, au titre de « l'aide publique à la réinsertion des travailleurs étrangers » pour favoriser le démarrage de projets économiques selon les dispositions prévues par les articles D 331-1 et suivants du CESEDA.

Ces actions sont appelées à être prolongées en 2009 et les années suivantes en précisant que le concours de prestataires ou de structures extérieures pourra être sollicité dans le cadre d'actions de promotion de cette aide. Dans cette hypothèse il sera fait recours à la procédure des appels à propositions. Ces partenaires extérieurs ne pourront néanmoins pas se substituer à l'ANAEM pour le versement de cette aide (monopole de droit).

Les indicateurs chiffrés retiennent le nombre de bénéficiaires du dispositif de réinsertion par an et leur ventilation par nationalité.

Action clé 2	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Mise en place d'un dispositif de réinsertion vers les pays sources et notamment l'Afrique.	Migrants en situation irrégulière ressortissant aux nationalités les plus nombreuses en France et notamment en provenance du continent africain.	Pérennisation des retours volontaires. Maintien des migrants au sein des pays tiers grâce à la mise en œuvre de projets de réinstallation.	Nombre de bénéficiaires effectifs des dispositifs d'aide à la réinsertion et ventilation par nationalités. Ratio par nationalité pour analyser la pertinence des dispositifs entre les différents pays cibles.

3-4 Priorité 4: Promouvoir les normes et les meilleures pratiques communautaires en matière de gestion des retours.

Objectif stratégique N° 1 : Amélioration de l'identification et du suivi des ressortissants des pays tiers pour une meilleure gestion des retours au niveau communautaire.

Action clé N°1 : Mise en place du logiciel de gestion AGDREF 2.

Ce logiciel constitue une avancée significative dans la gestion intégrée des dossiers des ressortissants étrangers et des éloignements.

Il est conçu pour répondre à plusieurs finalités concomitantes et notamment :

- améliorer les procédures relatives au règlement de la situation administrative d'un étranger,
- sécuriser les données en vue de la délivrance de "titre de séjour électronique" (TSE) par l'introduction d'éléments biométriques conformément aux dispositions de l'article L.611.3 du CESEDA et du règlement (CE) n° 1030/2002 modifié par le règlement (CE) n° 380/2008 (puce sur titre avec photographie et empreintes digitales),
- prévenir les fraudes documentaires et usurpation d'identité,
- Assurer le suivi et la mise en œuvre des mesures d'éloignement par la gestion des différentes étapes de la procédure,
- Permettre l'établissement de statistiques.

Il a vocation à fédérer l'ensemble des données figurant dans le logiciel ELOI qu'il intégrera et prendra en compte l'intégralité des dossiers des étrangers. Il permettra une gestion optimisée et intégrée des éloignements grâce à la fiabilité et à l'actualisation permanente de la base de données.

Eu égard à la nature des données personnelles qu'il comprend et à ses utilisateurs, cet instrument est de nature régaliennne et financé entièrement sur fonds publics.

La mise en œuvre et le développement de ce logiciel novateur s'inscrit sur plusieurs années et représente des investissements financiers importants. Un montant de 2 000 000 € a été prévu en 2008 auquel succédera 10 200 000 € en 2009, puis respectivement 6,5 M € en 2010 et 4,4 M € en 2011.

Cette action clé relève de la priorité spécifique N° 4-1 en ce qu'elle a pour finalité de contribuer au niveau français à la mise en œuvre équitable des normes communautaires notamment en ce qui concerne la mise en place de titre de séjour des étrangers comportant des éléments biométriques et de permettre un suivi rigoureux des dossiers des étrangers en situation irrégulière.

Action clé N°1	Groupe cible	Résultats attendus	Indicateurs
Mise en œuvre et développement du logiciel AGDREF2	Les dossiers de l'ensemble des ressortissants étrangers	Meilleur suivi administratif et opérationnel des dossiers des étrangers, édition de titre de séjour biométriques et sécurisés, gestion optimisée des éloignements, qualité accrue des statistiques.	Nombre de dossiers figurant dans la base de données. Nombre d'entrées supplémentaires introduites par an.

4. COMPATIBILITE AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS STRATEGIQUES

Les bénéficiaires s'attacheront à assurer l'autorité de gestion qu'il n'y a pas de double financement pour une même action.

Le comité de pilotage présidé par le secrétaire général veille à la cohérence générale des programmes.

Les actions énoncées au titre du versement des allocations financières incitatives au retour et des dispositifs intégrés de réinsertion dans les pays tiers s'inscrivent dans la logique de programmation des actions financées antérieurement par le Fonds pour les réfugiés (FER II).

Les dispositifs soutenus par le FER II en ce qui concerne notamment «le rapatriement volontaire des personnes déboutées de leur demande d'asile», les mesures d'aide à la réinsertion et d'accompagnement sur site après rapatriement sont poursuivies sous l'égide du Fonds retour et l'autorité responsable s'attache à préserver la continuité opérationnelle des opérations antérieures.

C'est en ce sens qu'il convient de considérer les descriptifs des actions figurant au titre des priorités 1 et 3 qui reprennent l'économie et les modalités des instruments précédents.

Enfin les règles de mise en œuvre seront aussi maintenues par l'utilisation des mêmes procédures d'appels à projets.

Le même souci de cohérence est observé avec les priorités déclinées au titre du Fonds pour les frontières extérieures en particulier dans la gestion des équipements des services opérationnels et l'articulation des dispositifs de rétention des ESI.

La France dispose à cet égard d'un atout notable dans la mesure où ces deux Fonds sont gérés par la même autorité responsable et placés sous le même ministère de tutelle : le MIINDS.

5. CADRE DE MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

5-1 Publication du programme

Le programme validé par la Commission sera transmis à l'ensemble des bénéficiaires du programme pluriannuel, une publicité sera effectuée via le site Internet du ministère.

Il convient de préciser que compte tenu de la sensibilité particulière de certaines informations contenues dans ce programme, leur diffusion pourra être éventuellement restreinte.

5-2 Approche choisie pour mettre en œuvre le principe de partenariat

Le financement par le Fonds Retour devra apparaître clairement pour toute activité liée aux projets financés au titre de la mesure en question.

Ainsi, le logo de l'Union européenne et la mention «Projet cofinancé par le Fonds européen pour le retour» apparaîtront sur les documents qui seront édités par le ministère et notamment à l'occasion des appels d'offres publiques qui seront lancés pour réaliser les actions développées supra.

Il figurera également sur les documents et supports d'information distribués aux ressortissants étrangers lors des actions d'information et d'incitation au retour.

6. PLAN DE FINANCEMENT PREVISIONNEL

6.1 Contribution communautaire

6.11 Tableau

Programme pluriannuel - projet de plan de financement							
Tableau 1 : Contribution communautaire							
Etat membre : France							
Fonds : Fonds européen pour le retour							
<i>(en M€ - montants courants)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Priorité 1 : Promouvoir une approche stratégique de la gestion des retours par les Etats membres	2 946 000	3 865 000	3 825 000	6 405 600	9 438 000	11 294 400	37 774 000
Priorité 2 : Promouvoir la coopération entre les Etats membres en matière de gestion des retours.	375 000	750 000	750 000	1 067 600	1 573 000	1 882 400	6 398 000
Priorité 3 : Promouvoir des outils (inter)nationaux novateurs spécialement destinés à la gestion des retours	450 000	200 000	500 000	747 320	1 101 100	1 317 680	4 316 100
Priorité 4 : Promouvoir les outils (inter)nationaux novateurs destinés à la gestion des retours	1 352 949	1 013 000	2 403 000	2 455 480	3 617 900	4 329 520	15 171 849
Assistance technique	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 200 000
TOTAL	5 323 949	6 028 000	7 678 000	10 876 000	15 930 000	19 024 000	64 859 949

6. 12 Commentaires sur les données chiffrées/tendances

- A la date d'élaboration du présent projet de programmation pluriannuelle, les prévisions d'investissement budgétaire au delà de 2 ans restent soumises à nombre d'imprécisions ou d'alea, imputables notamment à la conjoncture et à la règle de l'annualité budgétaire prévalant en France.

Il est vraisemblable dans ce contexte que ce programme soit l'objet d'une révision ultérieure dans le but d'optimiser l'utilisation du Fonds retour et d'apporter les infléchissements nécessaires à la stratégie opérationnelle du ministère.

- Par ailleurs les conditions d'éligibilité du Fonds retour vont conduire à modifier la mise en œuvre de certaines actions qui relèvent de l'appel à propositions.

A l'exception des instruments qui sont par nature ou en raison de dispositions légales administrés explicitement par les pouvoirs ou des établissements publics (par ex. le versement des aides financières au retour), le recours aux règles de l'appel à proposition avec cofinancement sera le principe de gestion.

La chronologie particulière du Fonds retour 2008 n'a pas permis de prendre en compte ces contraintes dans les délais impartis mais elles seront intégrées dans les programmes annuels des années suivantes (à compter de 2009).

6.2 Plan de financement global

6.2.1 Tableau

Programme pluriannuel - projet de plan de financement							
Tableau 2 : Plan de financement global							
Etat membre : France							
Fonds : Fonds européen pour le retour							
(euros courants)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Contribution communautaire	5 323 949	6 028 000	7 678 000	10 876 000	15 930 000	19 024 000	64 859 949
Cofinancement public	3 168 051	12 612 000	7 802 000	10 876 000	15 930 000	19 024 000	69 412 051
Cofinancement privé							
TOTAL	8 492 000	18 640 000	15 480 000	21 752 000	31 860 000	38 048 000	134 272 000
% Contribution communautaire	62,69%	32,34%	49,60%	50,00%	50,00%	50,00%	48,30%

6.2.2 Commentaires sur les données chiffrées/tendances

Il convient de noter que les différences importantes dans le taux de cofinancement communautaire s'expliquent par la mise en œuvre d'actions correspondant à des priorités spécifiques et par conséquent permettant un cofinancement communautaire jusqu'à 75%. Le taux faible de 2009 s'explique par la présence d'une action importante pour laquelle un taux de cofinancement peu élevé sera demandé à la commission.

Les évaluations opérées restent naturellement contingentes à l'évolution de la pression migratoire au plan national et européen ainsi que de l'efficacité des dispositifs mis en place pour gérer le phénomène en particulier dans son aspect « retour ».

La forte capacité évolutive des éléments qui sous-tendent les constats et les stratégies énoncés rendent vulnérables les prévisions au-delà de 2 ans et conduisent à intégrer une capacité d'adaptation dans la programmation.

Signature de la personne responsable