

# **RAPPORT AU PARLEMENT**

---

## **Les orientations de la politique de l'immigration**

---

Premier rapport établi en  
application  
de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003

# SOMMAIRE

## ❖ Introduction

### ❖ A. Les données quantitatives permettant d'appréhender l'évolution de la présence d'étrangers en France

Cette partie regroupe les points suivants de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 26 novembre 2003 :

- « Le nombre des différents titres de séjours accordés et celui des demandes rejetées et des renouvellements refusés »
- « Le nombre d'étrangers admis au titre de regroupement familial »
- « Le nombre d'étrangers ayant obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, ainsi que celui des demandes rejetées »
- « Le nombre d'attestations d'accueil présentées pour validation et le nombre d'attestations d'accueil validées »
- « Ce rapport propose également des indicateurs permettant d'estimer le nombre d'étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français »

### ❖ B. Les moyens et les mesures visant à accroître l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière et une tentative d'évaluation de leur coût

Cette partie regroupe les points suivants de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 26 novembre 2003 :

- « Le nombre d'étrangers ayant fait l'objet de mesures d'éloignement effectives comparé à celui des décisions prononcées »
- « Les moyens et le nombre de procédures, ainsi que leur coût, mis en œuvre pour lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers »
- « Les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre les trafics de main-d'œuvre étrangère »

### ❖ C. La politique menée afin de favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière au sein de la communauté nationale et les mesures prises pour mettre en place une politique de codéveloppement avec les pays source d'émigration

Cette partie regroupe les points suivants de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 26 novembre 2003 :

- « Les actions entreprises avec les pays d'origine pour mettre en œuvre une politique de l'immigration fondée sur le codéveloppement et le partenariat »
- « Les actions entreprises au niveau national en vue de lutter contre les discriminations et de favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière »

## ❖ Annexes

## INTRODUCTION

Les nouvelles évolutions de l'immigration, telles qu'elles ont été observées au cours des dernières années, rendent plus nécessaires que jamais de se doter des outils et des moyens permettant sa réelle maîtrise.

Jamais, au cours de la période récente, une telle énergie, se traduisant notamment par un travail législatif et réglementaire particulièrement important ainsi que par une mobilisation accrue de tous les acteurs, n'a été consacrée à cet objectif.

Il convient de souligner que la maîtrise durable de l'immigration passe par le respect des règles de droit dont s'est doté notre pays, condition de la crédibilité de cette politique.

Il s'agit de créer les conditions nécessaires à une nouvelle définition de la politique de l'immigration. A cet effet, une lutte efficace contre l'immigration irrégulière permettra seule de restaurer les marges de manœuvre indispensables à une réorientation vers une meilleure prise en compte des besoins réels de notre pays et de son rayonnement international.

Les objectifs de la politique menée par le gouvernement visent ainsi à instaurer une politique de l'immigration maîtrisée et équilibrée, à promouvoir l'attractivité du territoire national au bénéfice de professionnels dont l'économie a besoin et d'étudiants, futures élites de leurs nations, ainsi qu'à renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière, indispensable pour mener à bien l'intégration des étrangers en situation régulière.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité des travaux menés par le haut conseil à l'intégration. Il est le fruit d'un travail collectif mené par les différents ministères concernés par les thématiques de l'immigration et de l'intégration. Ces administrations se réunissent avec la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'institut national d'études démographiques (INED) au sein du groupe statistique du haut conseil à l'intégration ; celui-ci a rendu au Premier ministre, le 13 juillet 2004, son rapport 2002-2003 sur les flux migratoires et les acquisitions de nationalité. Désormais, ce groupe statistique est partie prenante de l'observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration (OSII), créé sous l'égide du haut conseil à l'intégration.

### **1. Les évolutions du phénomène migratoire**

Les adaptations récentes de la politique de l'immigration sont le fruit d'une observation de l'évolution du phénomène migratoire. À cet égard, le constat s'impose d'une immigration qui peut, certes, présenter des caractères économiques aux fins d'emploi mais qui demeure essentiellement et culturellement axée sur le lien personnel et familial ; en outre elle apparaît souvent fondée sur la demande d'asile.

Il faut aussi prendre en compte le développement des pratiques frauduleuses de toute nature ainsi que des activités des filières d'immigration clandestine qui, de plus en plus souvent, sont constitutives de véritables trafics d'êtres humains.

La position de la France dans l'ensemble communautaire doit aussi être prise en compte au moment où se construit d'année en année un véritable droit européen de l'asile et de l'immigration.

L'abolition des contrôles aux frontières communes et leur report aux frontières extérieures, au sein de l'espace Schengen, s'est accompagné de l'adoption d'un ensemble de mesures permettant l'harmonisation des conditions d'entrée, l'instauration de règles de contrôle communes et le renforcement de la coopération judiciaire. Au cœur du dispositif, il convient de citer le système d'information Schengen (SIS), réseau automatisé donnant la possibilité à tous les postes de police et aux agents consulaires de disposer des données sur les personnes signalées, les objets ou les véhicules recherchés.

En matière d'immigration de travail, la France a fait le choix d'une politique caractérisée par la recherche d'une adaptation aux besoins des entreprises et la mise en œuvre d'une procédure d'introduction de la main-d'œuvre étrangère qui est à l'initiative des entreprises et gérée au plus près du terrain, dans chaque département. Ces procédures ont pu être assouplies pour certains secteurs professionnels, tels que l'informatique par exemple, ou simplifiées pour faciliter l'entrée en France d'étrangers appelés à occuper des emplois hautement qualifiés.

Ces choix répondent aux spécificités et aux caractéristiques actuelles de la France en matière de démographie, d'emploi et de flux migratoires : à la différence de la plupart des autres pays européens, elle bénéficie en effet à la fois d'un solde démographique positif et de l'entrée, de droit, sur le marché du travail d'étrangers arrivés en France pour des motifs familiaux : 100 000 étrangers accèdent ainsi chaque année au marché du travail en France.

Par ailleurs, un taux de chômage particulièrement élevé a conduit à privilégier des politiques de retour à l'emploi et d'insertion professionnelle notamment par des actions de formation professionnelle, de revalorisation de certains métiers, conduites en particulier dans l'hôtellerie, la restauration et les travaux publics.

Il est nécessaire néanmoins de mieux éclairer la décision de recourir ou non à la main-d'œuvre étrangère dans un avenir proche où la France sera confrontée notamment à une évolution de sa situation démographique. Des réflexions sont d'ores et déjà engagées pour améliorer les outils permettant une meilleure observation de la demande et des besoins.

De plus, un groupe de travail, réuni sous l'égide du commissariat général du plan, a pour mission de conduire une expertise sur les politiques à mener pour répondre au « choc démographique » qui s'annonce. Il a commencé ses travaux en septembre et s'attache dans un premier temps à élaborer un diagnostic sur le moment auquel les effets du vieillissement démographique se feront sentir sur le marché du travail français et sur les éventuels besoins en main d'œuvre qu'il générera. Le diagnostic étant posé, le groupe devra s'attacher à analyser dans quelle mesure des politiques publiques ciblées sur l'activité et la productivité des résidents, voire leur employabilité, ainsi qu'un recours à l'immigration de travail, permettraient de faire face aux besoins de main-d'œuvre précédemment mis en évidence.

## **2. Une politique de l'immigration contrôlée et équilibrée**

Par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires adoptées en 2003, le gouvernement a entendu promouvoir une politique de l'immigration équilibrée, fondée sur le principe d'ouverture du pays à l'immigration régulière et sur la nécessité d'un renforcement des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière.

À cet égard, il a été procédé à une modification de diverses dispositions de droit pénal et de droit civil que vient renforcer un accroissement important des moyens des services compétents.

Les régimes juridiques régissant l'attestation d'accueil et le regroupement familial ont été réformés en y introduisant un pouvoir de contrôle au profit des maires.

Ces dispositions tirent, en particulier, les conséquences d'un développement des pratiques frauduleuses de toute nature (mariages blancs, mariages forcés, reconnaissances de paternité de complaisance, fraudes documentaires, etc.) ainsi que des activités des filières d'immigration clandestine.

Le constat d'une exécution non satisfaisante des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière et du caractère stratégique du contrôle aux frontières a conduit le législateur à adopter des mesures tendant à l'allongement de la durée maximale de rétention administrative ou à la constitution de fichiers de données biométriques des étrangers en situation irrégulière ou des demandeurs de visas.

Dans le même temps, une meilleure efficacité de l'action des services en matière d'éloignement a été recherchée dans le cadre d'une politique de gestion par objectifs.

Ces dispositifs illustrent clairement la volonté du gouvernement et du législateur de rétablir pleinement une véritable capacité de maîtrise des flux migratoires et, plus généralement, la crédibilité du concept même de politique de l'immigration.

La réussite d'une politique volontariste de l'immigration est en effet indissociable de celle des politiques de contrôle aux frontières et d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Il s'agit de reconquérir le terrain occupé par l'immigration clandestine. La lutte contre les détournements de procédures de toute nature doit, dans le même temps, permettre de restaurer dans leurs fondements l'immigration liée à la demande d'asile ou l'immigration liée à la vie privée et familiale, immigrations sans doute non suscitées mais, pour autant, non subies car l'entrée en France des étrangers s'effectue, dans de telles hypothèses, en application d'engagements internationaux (convention de Genève, convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales en particulier) qui sont, nécessairement, l'expression de politiques publiques.

Le principe d'ouverture du pays à l'immigration régulière trouve un prolongement naturel dans la notion d'intégration qui, de façon explicite, figure désormais parmi les conditions devant être satisfaites pour permettre une installation durable sur notre territoire. Dans son rapport 2003 sur le contrat d'accueil et d'intégration, le haut conseil à l'intégration a posé les principes d'une refondation de la politique de l'intégration.

L'évolution du phénomène migratoire a rendu ainsi indispensable la redéfinition des réponses à apporter concrètement aux enjeux que représentent la notion d'attractivité du territoire, la dynamique d'intégration, le traitement de la demande d'asile, procédure qui a trop souvent été détournée dans la pratique pour en faire un simple mode d'entrée sur le territoire, l'efficacité des contrôles aux frontières, l'exécution des décisions d'éloignement.

### **3. La délivrance des visas répond au souci du gouvernement d'assurer une ouverture contrôlée du territoire national**

Le réseau diplomatique et consulaire français, avec plus de 200 points d'accès à l'étranger où sont déposées les demandes de visas nécessaires à l'entrée sur notre territoire, joue, en amont, un rôle majeur dans la lutte contre l'immigration irrégulière et contre le terrorisme.

En 2003, ces postes diplomatiques et consulaires ont instruit 2 500 000 demandes et délivré plus de 2 000 000 de visas, soit environ 20% des 10 000 000 de visas délivrés l'an dernier par l'ensemble des partenaires Schengen.

Nos postes se montrent particulièrement vigilants dans l'instruction de ces demandes : le taux de refus - un sur cinq - est le plus élevé de l'Union européenne.

Cette vigilance en amont est d'une importance primordiale : la présence sur notre territoire d'un grand nombre d'étrangers en situation irrégulière ne peut que constituer un obstacle à la bonne intégration de ceux qui y résident régulièrement et que la France souhaite accueillir.

De surcroît, l'éloignement des étrangers en situation irrégulière exige souvent des procédures lourdes et coûteuses.

Il y va aussi de notre crédibilité vis à vis de nos partenaires, dans la mesure où les visas de court séjour délivrés par nos postes donnent un libre accès à l'ensemble de l'espace Schengen.

Plus de 700 agents du réseau diplomatique et consulaire consacrent leur activité à la délivrance des visas.

Un programme visant à améliorer les conditions d'accueil du public a été lancé et en grande partie réalisé ces dernières années dans de nombreux postes consulaires. Enfin, les équipements informatiques ont été récemment modernisés. On ne peut plus dire aujourd'hui que les services des visas français soient, pour reprendre une expression qui avait été utilisée il y a quelques années, le « parent pauvre » du réseau diplomatique et consulaire. Néanmoins, le gouvernement veillera à ce que les moyens soient renforcés là où c'est nécessaire.

L'évolution du contexte international conduit le gouvernement à privilégier, pour les années à venir, les axes d'action suivants :

- le renforcement de la coopération entre pays européens ainsi que la mutualisation de nos moyens là où cela paraît possible. A terme, l'objectif doit être la création de consulats européens, chargés de délivrer les visas pour l'ensemble des partenaires Schengen. Compte tenu des contraintes de nature juridique, la mise en place de tels consulats ne pourra se faire que progressivement. La France et l'Allemagne doivent donner l'élan.
- l'introduction de la biométrie dans le processus de délivrance des visas fournira dans un proche avenir un outil extrêmement précieux à la disposition des forces de police. C'est la loi du 26 novembre 2003 qui introduit ces dispositions. Une expérimentation va être engagée dans les semaines qui viennent dans quelques consulats et postes-frontières pilotes, avant que ne soit généralisée dans tous les consulats la prise des empreintes digitales des demandeurs de visas.

Sur le plan européen, les Etats membres ont décidé de mettre en place, dès 2007, une banque européenne de données (« Visa Information System »), qui permettra des échanges d'informations en temps réel sur les visas délivrés ou refusés dans l'ensemble des postes des pays partenaires. La France continuera d'apporter sa contribution active à la réalisation de cet objectif ambitieux.

L'activité de délivrance des visas est ainsi un instrument de politique étrangère au service des relations que la France entretient avec de nombreux pays tiers. Nos postes consulaires ont instruction de faciliter la venue des ressortissants étrangers qui concourent à la vitalité de nos relations bilatérales ou ont des attaches fortes avec la France.

A titre d'exemple, l'accroissement important du nombre de visas délivrés aux étudiants étrangers témoigne de la volonté, rappelée ci-dessus, du gouvernement de rendre notre territoire plus attractif aux élites étrangères.

Dans le même temps, la vigilance doit demeurer la règle, les ambassades et les consulats étant placés en amont de la lutte contre l'immigration irrégulière et le terrorisme. C'est pour répondre à une telle exigence que le gouvernement veillera à ce qu'ils puissent disposer des moyens nécessaires.

#### **4. La nécessité de promouvoir l'attractivité du territoire national**

Conformément au programme lancé par le Premier ministre à La Baule, le 27 juin 2003, lors de la première conférence mondiale pour les investissements internationaux, le gouvernement a pris des mesures importantes afin de favoriser l'attractivité du territoire français.

Ainsi la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants communautaires, comme la suppression de la carte de commerçant étranger pour les ressortissants des pays membres de l'OCDE, répondent à ce souci de simplification administrative au profit des investisseurs étrangers.

De même, la mesure introduite par la loi du 26 novembre 2003, tendant à permettre la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « scientifique » ou « salarié » pour une durée supérieure à un an, réduit les contraintes générées par les multiples déplacements en préfecture de ces catégories d'étrangers.

Dans le même esprit, afin de simplifier les procédures pour l'admission au séjour et au travail des cadres étrangers de haut niveau, le gouvernement a mis en place un groupe de travail, dont les propositions ont donné lieu à la publication de deux circulaires permettant de faciliter leur venue en France ainsi que celle de leurs familles.

La circulaire du 26 mars 2004 positionne l'office des migrations internationales (OMI) comme guichet unique pour l'introduction d'un cadre étranger, ce qui entraîne une réduction des démarches administratives à effectuer et une remise dans les 48 heures du titre de séjour après l'arrivée sur le territoire français.

La circulaire du 7 mai 2004 relative aux conjoints de ces cadres prévoit par ailleurs de ne pas opposer la situation de l'emploi à cette catégorie d'étrangers.

Il importe également de revenir sur les efforts importants faits pour favoriser l'accueil des étudiants étrangers.

Le nombre de visas délivrés aux étudiants traduit toute l'attention qui leur est portée puisqu'il passe de 30 à 69 000 ces cinq dernières années. Cet effort s'est déployé dans un contexte sensible, sachant qu'il convenait d'éviter que dans certains pays, le visa pour études ne soit utilisé à des fins migratoires et détourné de son objet.

En outre, dans le cas de la Chine, l'ambassade de France a créé en 2003 une structure inédite permettant une évaluation académique et linguistique des candidats aux études en France. L'activité de ce centre pour l'évaluation linguistique et académique (CELA) a fait l'objet d'un bilan dans le cadre du séminaire gouvernemental sur l'attractivité du territoire. Le ministère des affaires étrangères s'apprête à mettre en place dans une dizaine de pays-cibles des centres pour les études en France (CEF) à l'image du CELA instauré en Chine.

Afin de favoriser leurs conditions de vie, les étudiants sont autorisés à travailler à mi-temps, pendant la durée de leurs études. Dans le même ordre d'idée, ils bénéficient, comme l'ensemble de la population étrangère, de la simplification des démarches administratives nécessaires pour les demandes de titres de séjour et d'autorisations de travail.

Il n'en demeure pas moins que des difficultés persistent quant à la gestion d'un tel afflux de populations, en particulier sur le plan social.

C'est pourquoi, conscientes de la nécessité de mieux contrôler les éventuels détournements de procédure, les préfectures sont particulièrement attentives lors de l'instruction des demandes de titres de séjours présentées sur ce fondement et ce, même si les services consulaires ont déjà procédé aux vérifications de l'objet et de la nature du séjour au moment de la délivrance du visa. L'admission au séjour aux fins d'études fait ainsi l'objet d'une double vérification.

Afin de renforcer l'attraction du territoire français, le législateur a également procédé à une modification de l'article 12 - alinéa 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, en reconnaissant désormais explicitement aux préfets, sous réserve de la régularité de l'entrée sur le territoire, la possibilité de déroger à l'obligation de présenter un visa de long séjour pour les étudiants étrangers dans deux situations : « en cas de nécessité liée au déroulement des études » et « lorsque l'étranger a suivi une scolarité en France depuis au moins l'âge de 16 ans ».

## **5. La relance de la politique d'intégration**

Longtemps, la politique d'intégration a été peu visible dans l'action publique. Elle se trouvait pour l'essentiel déléguée à un secteur associatif souvent dynamique mais très morcelé, bénéficiaire à ce titre des subventions publiques, notamment du fonds d'action sociale (FAS). L'Etat avait toutefois marqué son intérêt – et reconnu sa responsabilité – d'une autre manière : la création du haut conseil à l'intégration (HCI), en 1989, a donné lieu à un effort substantiel de réflexions et de propositions sur le thème de « l'intégration à la française », matérialisé par un certain nombre de rapports et d'avis qui inspirent largement, jusqu'à aujourd'hui, la politique publique dans ce domaine ; ainsi en est-il des avis rendus le 3 juillet 2003 par le HCI sur les droits de femmes issues de l'immigration et sur la promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté. Par ailleurs, la politique de la ville, novatrice dans ses méthodes, contribue à la politique d'intégration en raison de la présence massive, dans les quartiers de la géographie prioritaire de la ville, des étrangers et des personnes issues de l'immigration.

Le Président de la République, dans le discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002, a entendu donner une nouvelle vigueur au modèle d'intégration français des immigrés et de leurs descendants et faire de l'intégration, facteur essentiel de la cohésion nationale, l'une des priorités d'action du gouvernement. Le HCI a été solennellement confirmé dans sa mission et a repris son rôle de vigilance, de proposition et d'évaluation.



De même, le caractère interministériel, par nature, de la politique d'intégration a-t-il été réaffirmé par la remise à l'honneur du comité interministériel à l'intégration (CII), qui ne s'était plus réuni depuis 1990. Il rassemble près de trente ministres ; son secrétariat général est assuré par la direction de la population et des migrations (DPM). Réuni pour la première fois en avril 2003, ce nouveau CII a adopté un programme pluriannuel de 55 mesures couvrant assez largement les champs de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. Ce programme, constitutif d'un service public de l'accueil, vise à construire des parcours d'intégration pour les nouveaux migrants et à garantir, pour les résidents et les Français issus de l'immigration, la promotion sociale et professionnelle, l'égalité des chances et la protection contre les discriminations.

Alors que jusqu'ici, l'accueil, si important pour engager les personnes concernées dans un véritable parcours d'intégration, était resté partiel, s'agissant des bénéficiaires, et encore largement dévolu à l'offre associative, il va désormais prendre la forme, pour la première fois, d'un véritable service public. L'approche de service public conduit d'abord à définir de façon exhaustive l'ensemble des publics « primo-arrivants » éligibles à ce nouveau dispositif ; il s'agit dans ce domaine d'une évolution quantitative : alors qu'en 2001 l'accueil a bénéficié à quelque 30 000 personnes, le public visé par le dispositif destiné à se mettre en place progressivement jusqu'à la fin de l'année 2005 est estimé à environ 110 000 à 120 000 personnes.

Pour cette mission, un nouvel opérateur, l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), a été créé à partir de la fusion d'un établissement public, l'office des migrations internationales (OMI) et d'une association, le service social d'aide aux émigrants (SSAE). Fort de quelque 900 agents, cet opérateur aura la capacité de mettre en place les prestations d'accueil sur l'ensemble du territoire, notamment à partir de plates-formes d'accueil installées dans les grandes villes.

L'instrument essentiel de ce dispositif est le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), proposé systématiquement aux nouveaux arrivants ; il matérialise les engagements des deux « parties » en ce qui concerne l'offre et le suivi de formations civiques et linguistiques.

Ces dernières sont systématiquement précédées d'un bilan d'aptitude et accompagnées, dans certains cas, d'un bilan pré-professionnel destiné à favoriser l'enchaînement avec les formations professionnelles.

Pour le financement de ces formations, le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) est amené à restructurer fortement son budget ; avec 53 M€ consacrés aux formations linguistiques en 2004, sur un budget d'intervention de 147 M€, ce thème devient dominant dans l'action de l'établissement.

Enfin, la mise en place de ce service public et du CAI conduit à renouveler profondément le périmètre et les méthodes du partenariat, aussi bien entre les opérateurs du premier cercle que sont les services déconcentrés de l'Etat, les équipes locales de l'office des migrations internationales (OMI) et du FASILD, qu'avec les grands services publics – école, emploi, protection sociale – et avec les collectivités territoriales, compte tenu du développement de leurs compétences. Un programme régional d'intégration des populations immigrées (PRIPI), élaboré sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région, détermine l'ensemble des actions concourant à l'accueil des nouveaux immigrants et à la promotion sociale, culturelle et professionnelle des personnes immigrées et issues de l'immigration.

Le gouvernement a décidé d'introduire une condition d'intégration dans l'ordonnance du 2 novembre 1945 qui régit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

La loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité (MISEFEN) subordonne désormais l'accès au statut de résident, tel que prévu par l'article 14 de l'ordonnance de 1945, à une condition d'intégration. Il est en effet apparu nécessaire de considérer que l'accès à la carte de résident valable dix ans et ouvrant de nombreux droits soit une reconnaissance des efforts d'intégration de l'étranger dans la société française.

Enfin, le renouvellement d'une autorisation de travail peut désormais être subordonné à une connaissance suffisante de la langue française ou à l'engagement de l'acquérir après l'installation en France.

Le début de l'année 2005 verra l'organisation d'une conférence sur l'égalité des chances et la mise en place de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

## **6. La création de l'observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration**

En matière de statistiques sur l'immigration et l'intégration, les intervenants sont nombreux. Aux grands organismes publics spécialisés que sont l'INSEE et l'INED, il faut ajouter, parmi les producteurs d'informations, l'OMI, l'OFPRA et le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et le HCI participent de leur côté à l'analyse et à la synthèse des données. Il est nécessaire que le système d'information vise à la cohérence.

C'est bien dans cet esprit que l'observatoire statistique de l'immigration et de l'intégration a été mis en place auprès du HCI. Un tel observatoire n'avait jamais formellement existé jusqu'ici puisque le HCI n'avait reçu mandat, à sa création, que de réunir les contributions des divers ministères producteurs de données sur les flux migratoires. Cet observatoire, dans la ligne des travaux menés, au cours de la période récente, par le groupe permanent chargé des statistiques du HCI, poursuivra sa mission ; celle-ci consiste à collecter et analyser les chiffres de l'immigration et de la présence étrangère en France, en procédant, au besoin, aux ajustements méthodologiques qu'appelle la mise en cohérence d'apports provenant de plusieurs sources. Sur ce point, le travail précédemment effectué par le HCI constitue une base solide. Il reprendra aussi le fil des travaux sur la connaissance de l'intégration, en définissant une commande publique s'adressant aux organismes producteurs de données, de statistiques ou de recherches. Pour officialiser ce nouveau rôle, les missions de l'observatoire seront très prochainement précisées par décret.

Enfin, au-delà de ce besoin d'une coordination que l'observatoire doit réaliser en permanence, il est important que le système d'information soit complété, notamment par une meilleure connaissance du processus d'intégration des immigrés eux-mêmes, mais aussi de leur descendance. A cet égard, une deuxième enquête nationale spécifiquement dédiée à ces questions est programmée par l'INED et l'INSEE à l'horizon 2007-2008. D'ores et déjà, l'enquête de l'INSEE sur l'histoire familiale associée au recensement de 1999 apporte une information complète. L'étude des discriminations a pu être menée grâce à l'enquête de l'INSEE de 2003 sur la construction des identités. Autre avancée majeure, les grandes enquêtes périodiques de l'INSEE auprès des ménages vont désormais permettre d'étudier la situation des enfants d'immigrés, notamment au plan de l'insertion professionnelle.

Enfin, le recensement, tel qu'il a été récemment rénové, apportera avant la fin de la décennie une information détaillée et actualisée chaque année sur la population étrangère et la population immigrée.

## **7. Une politique du droit d'asile réformée**

L'objectif, tel qu'il a été fixé par le Président de la République le 14 juillet 2002, est de rendre les procédures plus rapides pour les personnes en attente d'une légitime protection et, en contrepartie, de rendre ces procédures moins accessibles pour les personnes souhaitant se maintenir illégalement sur notre territoire.

La loi du 10 décembre 2003, modifiant la loi du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, est entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Elle modifie en profondeur les modalités pratiques d'exercice du droit d'asile.

Elle offre des garanties nouvelles aux demandeurs: prise en compte des persécutions d'origine non étatique, protection subsidiaire pour les personnes qui ne sont pas susceptibles d'être protégées par la convention de Genève, procédure unique soumise au contrôle du juge.

Elle introduit en outre des notions jusqu'alors absentes du droit français comme l'asile interne ou les pays d'origine sûrs, qui visent à limiter le champ d'application de certaines garanties aux seuls ressortissants étrangers nécessitant une protection légitime.

A la rationalisation des procédures a correspondu une rationalisation des moyens mis en œuvre pour le traitement des demandes d'asile.

Dès 2003 un dispositif a été mis en place afin de renforcer les moyens de l'OFPPA et de la CRR, de façon à réduire le nombre des dossiers en instance et ramener les délais de traitement des demandes à l'OFPPA à une moyenne de deux mois.

De 2002 à 2003, la subvention de l'Etat à l'établissement est passée de 22,8 à 28,5 millions d'euros, soit une augmentation de l'ordre de 25%. Elle a été portée à 38,2 millions d'euros en 2004. Pour 2005, le gouvernement a proposé au Parlement de porter cette subvention à 46,34 millions d'euros. 125 agents contractuels supplémentaires ont été recrutés à la CRR sur la base d'un audit privé de la juridiction qui vient d'emménager dans des locaux mieux adaptés à ses besoins. L'objectif est de ramener à trois mois les délais d'instruction et de jugement de la CRR d'ici la fin de l'année 2005.

L'accroissement de ses moyens a permis à l'OFPPA de résorber en 2003 son stock de dossiers anciens. Il travaille aujourd'hui en flux tendu et traite les demandes en moyenne en deux mois.

## **8. Le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière**

La France est un pays ouvert à une immigration contrôlée. C'est ainsi que la législation définit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans notre pays. En contrepartie, elle prévoit un certain nombre de mesures permettant d'éloigner de notre territoire ceux d'entre eux qui sont en situation irrégulière ou ne respecteraient pas les lois de la République.

La maîtrise des flux migratoires et le respect des règles de droit qui fixent les conditions dans lesquelles les ressortissants de pays étrangers sont admis à entrer et à séjourner sur le territoire national reposent sur l'efficacité et la crédibilité de l'exécution des décisions judiciaires ou administratives d'éloignement dont font l'objet les étrangers en situation irrégulière.

La mobilisation accrue de l'ensemble des services compétents explique la progression sensible du nombre, en valeur absolue, des mesures d'éloignement, tant prononcées qu'exécutées, au cours de ces deux dernières années.

La principale cause d'échec, quant à leur exécution, reste l'absence de documents de voyage. À cet égard, l'administration est largement dépendante des administrations consulaires. Ainsi, le constat dressé au long des dernières années montre une dégradation régulière du taux de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) ; le taux de 28,76% pour 2003 n'est pas satisfaisant : il signifie que seulement 4 773 LPC ont été délivrés pour 16 597 sollicités.

Par ailleurs, l'exécution des procédures d'éloignement nécessite le placement des étrangers qui en font l'objet en rétention administrative. Or, l'allongement de la durée de la rétention a entraîné une saturation des centres.

De plus, ceux-ci sont souvent vétustes et, n'ayant été conçus que pour une durée de rétention très brève, ne sont plus adaptés à leur usage. L'accroissement des moyens alloués à leur extension et leur rénovation permettra à court terme de résoudre une partie de ces difficultés.

Par ailleurs, une politique de « pilotage » de l'action des services déconcentrés par l'administration centrale a été engagée. Un dispositif de suivi des résultats obtenus, aux plans quantitatif et qualitatif, a été mis en place.

Une action commune est menée dans ce domaine par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministère des affaires étrangères. Les résultats de l'année 2004 font apparaître une progression très sensible du nombre de mesures d'éloignement exécutées (+ 34%). Cette politique volontariste trouve sa place dans un contexte international qui se caractérise par une nécessaire intensification des relations bilatérales et multilatérales.

La France a ainsi signé des accords de réadmission avec 34 pays, dont 28 pays extérieurs à l'Union européenne, et en négocie 8 nouveaux. Elle s'efforce d'obtenir des services consulaires concernés la délivrance en temps utile des laissez-passer permettant de sécuriser la réadmission dans leur pays d'origine des ressortissants étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

L'administration développe, par ailleurs, une approche pragmatique, qui prend la forme d'arrangements administratifs en vue de la reconduite par voie aérienne, ou encore de protocoles pour l'organisation conjointe de vols affrétés, voire d'engagements pris à l'occasion de visites officielles. Dans le même esprit, des relations suivies ont été établies avec les représentations consulaires, de façon à améliorer la compréhension réciproque.

Enfin, la politique d'éloignement participe à la lutte contre le terrorisme international. Ces deux dernières années, une trentaine d'islamistes radicaux ont ainsi fait l'objet de procédures d'éloignement du territoire national.

\*  
\*       \*  
\*

Les dix points définis à l'article 1<sup>er</sup> de la loi et servant de cadre à ce rapport portent sur les trois principaux axes suivants :

A. Les données quantitatives permettant d'appréhender l'évolution de la présence d'étrangers en France.

- « Le nombre des différents titres de séjours accordés et celui des demandes rejetées et des renouvellements refusés »
- « Le nombre d'étrangers admis au titre de regroupement familial »
- « Le nombre d'étrangers ayant obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, ainsi que celui des demandes rejetées »
- « Le nombre d'attestations d'accueil présentées pour validation et le nombre d'attestations d'accueil validées »
- « Ce rapport propose également des indicateurs permettant d'estimer le nombre d'étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français »

B. Les moyens et les mesures visant à accroître l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière et une tentative d'évaluation de leur coût.

- « Le nombre d'étrangers ayant fait l'objet de mesures d'éloignement effectives comparé à celui des décisions prononcées »
- « Les moyens et le nombre de procédures, ainsi que leur coût, mis en œuvre pour lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers »
- « Les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre les trafics de main-d'œuvre étrangère »

C. La politique menée afin de favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière au sein de la communauté nationale et les mesures prises pour mettre en place une politique de codéveloppement avec les pays source d'émigration.

- « Les actions entreprises avec les pays d'origine pour mettre en œuvre une politique de l'immigration fondée sur le codéveloppement et le partenariat »
- « Les actions entreprises au niveau national en vue de lutter contre les discriminations et de favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière »

## **A. Les données quantitatives permettant d'appréhender l'évolution de la présence d'étrangers en France**

Dans cette partie, sont présentées et commentées les données permettant d'évaluer quantitativement la présence d'étrangers sur le territoire national, son évolution au cours des dernières années, selon les différents modes d'entrée en France.

Des indicateurs portant sur une tentative d'évaluation du nombre d'étrangers en situation irrégulière y sont également présentés.

Cette partie regroupe les points suivants de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 26 novembre 2003 :

- « Le nombre des différents titres de séjours accordés et celui des demandes rejetées et des renouvellements refusés »
- « Le nombre d'étrangers admis au titre de regroupement familial »
- « Le nombre d'étrangers ayant obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire, ainsi que celui des demandes rejetées »
- « Le nombre d'attestations d'accueil présentées pour validation et le nombre d'attestations d'accueil validées »
- « Ce rapport propose également des indicateurs permettant d'estimer le nombre d'étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français »

# LE NOMBRE DES DIFFÉRENTS TITRES DE SÉJOUR ACCORDÉS ET CELUI DES DEMANDES REJETÉES ET DES RENOUVELLEMENTS REFUSÉS

## 1. Premiers titres de séjours délivrés de 1997 à 2003

- **Commentaires généraux**

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

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

- les citoyens de l'union européenne (ou assimilé) ;
- les étrangers relevant d'un accord bilatéral liant la France à certains Etats ;
- les étrangers relevant du régime dit « général ».

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

a) les ressortissants étrangers relevant du droit communautaire (citoyens de l'union européenne, de l'espace économique européen et les membres de leur famille quelle que soit leur nationalité) bénéficient d'un droit au séjour privilégié puisqu'ils entrent en France sous couvert d'un simple document d'identité. En fait, leur régime de séjour résulte directement des Traités instituant la communauté européenne, mis en œuvre en France essentiellement par voie réglementaire (décret du 11 mars 1994 modifié).

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

S'agissant des ressortissants des dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, et à l'exception de Chypre et de Malte, des mesures transitoires ont été introduites qui les obligent, s'ils souhaitent exercer une activité économique en France, à solliciter un titre de séjour valant autorisation de travail pendant toute la durée de la période transitoire qui pourra s'étendre de deux à sept ans.

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

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

Pour le Maroc et 12 autres pays d'Afrique subsaharienne, ces accords sont considérés comme largement alignés sur le droit commun de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; même si certaines des nouvelles dispositions introduites dans l'ordonnance par la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 ont fait naître de nouvelles spécificités. En revanche, les accords bilatéraux en vigueur régissent de manière complète pour les algériens, et de manière partielle pour les tunisiens, leurs conditions d'entrée, de séjour et d'emploi en France. Des avenants aux accords franco-algérien et franco-tunisien ont été signés respectivement le 11 juillet 2001 et le 8 septembre 2000 et sont entrés en vigueur les 1er janvier et 1er novembre 2003.

c) les ressortissants étrangers qui ne relèvent ni du droit communautaire, ni d'un régime spécial régi par convention bilatérale, ni des conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires, sont assujettis au régime général de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée et des textes réglementaires pris pour son application.

### • Statistiques

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

- à des entrées réelles dans l'année (54,6%) ou au cours de l'année précédente (17%), ces derniers étrangers étant titulaires d'un document provisoire pendant une période de plusieurs mois avant la délivrance du titre de séjour ;
- à des régularisations ;
- à des changements de statut d'étrangers présents en situation régulière sous couvert de leur document de voyage et, le cas échéant d'un visa de court séjour (3 mois au plus) et qui passent en catégorie long séjour ;
- à des étrangers mineurs entrés au titre du regroupement familial, qui se présentent en préfecture à leur majorité pour obtenir un titre de séjour. 39,7% des 17.335 étrangers, âgés de 16 à 18 ans en 2003 (17 711 en 2002), ayant obtenu en 2003 un premier titre de séjour ont déclaré être entrés en France en 2002 ou 2003.

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** :

1. Si aucun titre de séjour antérieur ne figure au dossier de l'intéressé ;
2. Lorsqu'il s'est écoulé une période d'un an ou plus entre la date de fin de validité d'un titre antérieur et la date de début de validité du titre délivré en 2003 (dans ce cas, les documents provisoires sont pris en compte pour calcul de l'interruption du droit au séjour).



## 1- statistiques globales (union européenne, régime général + régimes spéciaux)

MOTIFS DE DELIVRANCE	TOTAL						
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
<b>1 - MOTIFS FAMILIAUX</b>	94 419	76 885	72 971	69 738	65 882	57 164	50 494
FAMILLE DE FRANCAIS	52 949	41 043	38 199	33 307	28 578	24 186	17 837
MEMBRE DE FAMILLE	31 687	28 387	27 850	28 323	29 745	29 740	32 657
VIE PRIVEE ET FAMILIALE	9 783	7 455	6 922	8 108	7 559	3 238	
<b>2 - MOTIFS DE TRAVAIL</b>	31 222	38 678	36 580	34 546	36 100	68 050	52 486
ACTIF NON SALARIE	1 401	1 961	1 825	2 276	1 859	2 582	2 038
ENGAGEMENT DE TRAVAIL < 1 AN	7 186	6 866	7 786	8 732	8 818	8 077	8 807
SALARIE	21 473	28 712	25 695	22 480	24 474	57 071	41 641
SCIENTIFIQUE	1 162	1 139	1 274	1 058	949	320	
<b>3 - AUTRES MOTIFS</b>	90 948	91 913	87 786	83 978	80 939	76 743	73 227
ANCIEN COMBATTANT	498	422	496	519	538	347	326
ARTISTE	375	242	210	229	223	36	
ASILE TERRITORIAL	144	208	279	353	292	95	
ETRANGER MALADE	4 540	3 370	2 891	1 698	1 413	455	
ETUDIANT & STAGIAIRE	54 569	59 369	55 830	55 038	50 619	46 494	42 022
REFUGIE & APATRIDE	8 174	7 357	5 893	4 675	4 499	4 167	3 955
RENTE ACCIDENT DU TRAVAIL	121	192	71	68	66	87	75
RETRAITE OU PENSIONNE	5 565	3 924	3 295	3 169	2 674	2 611	2 541
VISITEUR	16 613	15 969	17 118	16 046	16 145	18 000	20 027
MOTIF NON DETERMINE	349	860	1 703	2 183	4 470	4 451	4 281
Total	216 589	207 476	197 337	188 262	182 921	201 957	176 207

D'une manière générale, ce tableau illustre l'augmentation sensible du nombre de premiers titres de séjour délivrés chaque année depuis 1999, les années 1997 et 1998 devant être examinées à la lumière des procédures de régularisation initiées par la circulaire du 1997 puis par la loi du 11 mai 1998 dite RESEDA. L'année 2003 est marquée par une hausse de plus de 17 000 premiers titres délivrés pour motifs familiaux alors que les premiers titres délivrés pour permettre l'exercice d'une activité professionnelle connaissent une diminution sensible. 31 222 l'ont été sur ce motif soit le total le plus faible depuis 1997.

S'agissant des autres motifs de première délivrance, ils font apparaître en 2003 une légère diminution des titres de séjour « étudiant et stagiaire » après quatre années d'augmentation continue.

La délivrance de titres de séjour en raison de décisions positives prises sur des demandes d'asile territorial diminue fortement sur la période 1997 à 2003 et en particulier dès l'an 2000. Ce phénomène s'explique notamment par un recours, de plus en plus systématique à cette procédure des étrangers dont la demande d'asile conventionnelle a été rejetée. Cet afflux considérable des demandeurs d'asile territorial dans les préfectures entre 2000 et 2003 a provoqué l'engorgement des différents services en charge de cette demande (allongeant de facto les délais de traitement) constituant ainsi un effet d'appel incitant certains étrangers à déposer des demandes d'asile sans menaces réellement avérées.

**2- statistiques par catégories** : Union européenne, carte de séjour temporaire et carte de résident au titre du régime général, carte de résident algérien et carte de retraité.

- **Titres communautaires et titres espace économique européen**

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

MOTIFS DE DELIVRANCE	CEE & EEE						
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
<b>1 - MOTIFS FAMILIAUX</b>	<b>9 041</b>	<b>8 210</b>	<b>8 812</b>	<b>9 160</b>	<b>9 348</b>	<b>10 369</b>	<b>10 979</b>
FAMILLE DE FRANCAIS	2 000	1 913	2 102	2 419	2 627	2 879	3 114
MEMBRE DE FAMILLE	7 041	6 297	6 710	6 741	6 721	7 490	7 865
<b>2 - MOTIFS DE TRAVAIL</b>	<b>21 183</b>	<b>20 079</b>	<b>21 444</b>	<b>22 211</b>	<b>21 545</b>	<b>21 071</b>	<b>19 902</b>
ACTIF NON SALARIE	999	927	959	1 018	905	902	353
ENGAGEMENT DE TRAVAIL < 1 AN	7 186	6 866	7 786	8 732	8 818	8 077	8 807
SALARIE	12 998	12 286	12 699	12 461	11 822	12 092	10 742
<b>3 - AUTRES MOTIFS</b>	<b>19 460</b>	<b>18 933</b>	<b>20 726</b>	<b>23 710</b>	<b>26 541</b>	<b>26 173</b>	<b>24 674</b>
ETUDIANT & STAGIAIRE	8 281	10 004	11 678	14 879	18 363	18 408	16 362
RETRAITE OU PENSIONNE	4 317	3 450	2 946	2 821	2 568	2 609	2 541
VISITEUR	6 859	5 467	6 077	5 989	5 569	5 074	5 658
MOTIF NON DETERMINE	3	12	25	21	41	82	113
<b>Total</b>	<b>49 684</b>	<b>47 222</b>	<b>50 982</b>	<b>55 081</b>	<b>57 434</b>	<b>57 613</b>	<b>55 555</b>

Le tableau fait apparaître une légère augmentation du nombre de titres de séjour délivrés aux ressortissants communautaires en 2003 après une diminution en 2002.

Globalement, depuis 1998, le nombre de titres de séjour délivré aux ressortissants communautaires tend à diminuer ce qui s'explique notamment par une application anticipée des dispositions de la loi MISEFEN du 26 novembre 2003 instituant la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour.

- **Carte de résident**

La carte de résident, valable 10 ans peut être délivrée soit de plein droit aux étrangers qui disposent de liens personnels et familiaux avec la France ou qui ont été admis au statut de réfugié (article 15) soit à la discrétion des autorités préfectorales aux étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue d'au moins cinq années en France et qui démontrent leur volonté de s'insérer dans notre société (article 14).

La délivrance d'une carte de résident en application de l'article 14 de l'Ordonnance 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. Compte tenu de l'ancienneté et de la nature essentiellement familiale des flux d'immigration à destination de la France, près de 85 % des étrangers légalement établis sur le territoire national sont aujourd'hui en possession d'un titre de séjour valable 10 ans.

MOTIFS DE DELIVRANCE	CR						
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
<b>1 - MOTIFS FAMILIAUX</b>	<b>22 847</b>	<b>22 965</b>	<b>22 384</b>	<b>22 184</b>	<b>23 436</b>	<b>23 804</b>	<b>25 358</b>
FAMILLE DE FRANCAIS	9 171	9 263	9 109	8 652	8 736	8 835	7 340
MEMBRE DE FAMILLE	13 676	13 702	13 275	13 532	14 700	14 969	18 018
<b>2 - MOTIFS DE TRAVAIL</b>	<b>65</b>						
ACTIF NON SALARIE	32						
SALARIE	33						
<b>3 - AUTRES MOTIFS</b>	<b>8 884</b>	<b>8 652</b>	<b>7 763</b>	<b>7 154</b>	<b>7 680</b>	<b>8 714</b>	<b>8 327</b>
ANCIEN COMBATTANT	498	422	496	519	538	347	326
ETUDIANT & STAGIAIRE	9						
REFUGIE & APATRIDE	8 060	7 250	5 818	4 632	4 470	4 159	3 955
RENTE ACCIDENT DU TRAVAIL	59	170	55	50	51	65	68
RETRAITE OU PENSIONNE						1	
MOTIF NON DETERMINE	258	810	1 394	1 953	2 621	4 142	3 978
<b>Total</b>	<b>31 796</b>	<b>31 617</b>	<b>30 147</b>	<b>29 338</b>	<b>31 116</b>	<b>32 518</b>	<b>33 685</b>

Le présent tableau fait apparaître une quasi stagnation du nombre de titre et des motifs de délivrance de la carte de résident.

Les données statistiques concernant la délivrance de cartes de réfugiés laisse apparaître une augmentation constante entre 1997 et 2003 (+106%). Cette évolution est toutefois à mettre en parallèle avec le nombre de demandes d'asile déposées au cours de la même période qui va également croissant.

- **Carte de résident algérien**

MOTIFS DE DELIVRANCE	CRA					
	2003	2002	2001	2000	1999	1998
<b>1 - MOTIFS FAMILIAUX</b>	<b>21 273</b>	<b>10 426</b>	<b>9 369</b>	<b>7 474</b>	<b>8 232</b>	<b>8 087</b>
FAMILLE DE FRANCAIS	14 725	5 916	5 437	3 725	3 798	3 842
MEMBRE DE FAMILLE	4 464	4 510	3 932	3 749	4 434	4 245
VIE PRIVEE ET FAMILIALE	2 084					
<b>2 - MOTIFS DE TRAVAIL</b>	<b>839</b>	<b>8 515</b>	<b>3 950</b>	<b>3 290</b>	<b>2 787</b>	<b>6 188</b>
ACTIF NON SALARIE	72	696	404	421	387	1 027
SALARIE	756	7 819	3 546	2 869	2 400	5 161
SCIENTIFIQUE	11					
<b>3 - AUTRES MOTIFS</b>	<b>7 731</b>	<b>5 731</b>	<b>4 236</b>	<b>2 636</b>	<b>2 252</b>	<b>2 311</b>
ARTISTE	3					
ASILE TERRITORIAL	88	147	158	263	246	86
ETRANGER MALADE	933					
ETUDIANT & STAGIAIRE	5 078	4 415	2 892	1 347	1 007	987
REFUGIE & APATRIDE	70	28	1			
RENTE ACCIDENT DU TRAVAIL	54	16	11	13	10	20
RETRAITE OU PENSIONNE	836					
VISITEUR	583	1 087	1 105	889	842	991
MOTIF NON DETERMINE	86	38	69	124	147	227
<b>Total</b>	<b>29 843</b>	<b>24 672</b>	<b>17 555</b>	<b>13 400</b>	<b>13 271</b>	<b>16 586</b>

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 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée n'ont pas vocation à s'appliquer à l'égard des Algériens.

Cependant, afin de tenir compte des évolutions de la situation dans les deux pays ainsi que de la réglementation française relative au séjour des étrangers, cet accord a été modifié à plusieurs reprises. Il a ainsi fait l'objet, en dernier lieu, d'un troisième avenant, signé à Paris le 11 juillet 2001, qui a transposé dans l'accord les dispositions favorables de la loi du 11 mai 1998, dite loi RESEDA, portant modification de l'ordonnance. Il s'agissait de faire bénéficier les ressortissants algériens de certificats de résidence équivalents aux nouveaux titres instaurés par cette loi portant les mentions « scientifique », « profession artistique et culturelle », « vie privée et familiale » et « retraité ».

Cet avenant, signé en juillet 2001, n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 2003 à l'issue du processus de ratification par le Parlement et de publication (loi de ratification du 29 octobre 2002 et décret de publication du 20 décembre 2002).

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

C'est la raison pour laquelle le nombre de délivrance de CRA « salarié » et « visiteur » a fortement augmenté au cours des années 2001 et 2002. Les nouvelles stipulations de l'accord inspirées des dispositions favorables de la loi RESEDA sont également à l'origine de l'augmentation significative du nombre de première délivrance de certificats de résidence algérien qui caractérise les années 2002-2003, et, dans une moindre mesure, l'année 2001, puisque de nouveaux cas de délivrance de CRA ont été instaurés (scientifique, profession artistique et culturelle, vie privée et familiale, étranger malade, et retraité).

L'absence de stipulation prévoyant la délivrance de CRA aux anciens combattants algériens de l'armée française explique qu'aucun titre de cette nature n'est délivré aux Algériens qui se prévalent de cette qualité.

- **Carte de séjour temporaire**

Une carte de séjour temporaire valable 1 an peut être délivrée, soit aux étrangers venus en France en qualité de visiteurs, étudiants, scientifiques, artistes, ou pour y exercer une activité professionnelle (article 12 de l'ordonnance) ; soit de plein droit aux étrangers présents en France en raison de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'ils y ont noués (articles 12 bis et 12 ter de l'ordonnance). Cette carte de séjour porte la mention de l'objet prévu du séjour et 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 de séjour ayant conduit à autoriser l'étranger à s'installer sur le territoire français. Ainsi :

- la carte de séjour temporaire « visiteur » est attribuée à l'étranger qui apporte la preuve qu'il peut vivre de ses seules ressources et qui prend l'engagement de n'exercer en France aucune profession soumise à autorisation ;
- la carte de séjour temporaire « *salarié* » : l'étranger doit prouver qu'il remplit les conditions pour exercer une activité professionnelle, notamment le respect de la procédure d'introduction de travailleurs étrangers si c'est une profession salariée, ou l'enregistrement sur les registres du répertoire des métiers, si c'est une activité commerciale ;
- la carte de séjour temporaire « *vie privée et familiale* » résulte de la volonté du Parlement de traduire dans la législation française les prescriptions de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'Homme en vertu de laquelle toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. Dès lors un droit au séjour est accordé aux étrangers qui ont vocation à s'établir en France compte tenu de l'intensité des liens personnels et familiaux qu'ils ont noués sur le sol français. Ce titre est aussi délivré aux personnes bénéficiant d'une décision d'asile territorial accordée par le ministre de l'intérieur ;
- la carte de séjour temporaire « *étudiant* » est attribuée à l'étudiant qui justifie, d'une part, d'une inscription dans un établissement d'enseignement supérieur en France et, d'autre part, de ressources suffisantes.
- la carte de séjour temporaire « *scientifique* » est délivrée aux étrangers accueillis en France au sein d'organismes d'enseignement et/ou de recherche habilités en ce sens, en vue d'y mener des recherches ou d'y dispenser un enseignement de niveau universitaire ;
- la carte de séjour temporaire « *profession artistique et culturelle* » est attribuée à l'étranger sous contrat avec un organisme dont l'objet principal est la création, la diffusion et/ou l'exploitation d'une œuvre de l'esprit.

MOTIFS DE DELIVRANCE	CST						
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
<b>1 - MOTIFS FAMILIAUX</b>	<b>41 258</b>	<b>35 284</b>	<b>32 406</b>	<b>30 920</b>	<b>24 866</b>	<b>14 904</b>	<b>6 073</b>
FAMILLE DE FRANCAIS	27 053	23 951	21 551	18 511	13 417	8 630	4 042
MEMBRE DE FAMILLE	6 506	3 878	3 933	4 301	3 890	3 036	2 031
VIE PRIVEE ET FAMILIALE	7 699	7 455	6 922	8 108	7 559	3 238	
<b>2 - MOTIFS DE TRAVAIL</b>	<b>9 135</b>	<b>10 084</b>	<b>11 186</b>	<b>9 045</b>	<b>11 768</b>	<b>40 791</b>	<b>26 655</b>
ACTIF NON SALARIE	298	338	462	837	567	653	1 033
SALARIE	7 686	8 607	9 450	7 150	10 252	39 818	25 622
SCIENTIFIQUE	1 151	1 139	1 274	1 058	949	320	
<b>3 - AUTRES MOTIFS</b>	<b>54 461</b>	<b>58 123</b>	<b>54 712</b>	<b>50 130</b>	<b>44 360</b>	<b>39 544</b>	<b>37 938</b>
ARTISTE	372	242	210	229	223	36	
ASILE TERRITORIAL	56	61	121	90	46	9	
ETRANGER MALADE	3 607	3 370	2 891	1 698	1 413	455	
ETUDIANT & STAGIAIRE	41 201	44 950	41 260	38 812	31 249	27 099	24 818
REFUGIE & APATRIDE	44	79	74	43	29	8	
RENTE ACCIDENT DU TRAVAIL	8	6	5	5	5	2	
VISITEUR	9 171	9 415	9 936	9 168	9 734	11 935	13 118
MOTIF NON DETERMINE	2		215	85	1 661		2
<b>Total</b>	<b>104 854</b>	<b>103 491</b>	<b>98 304</b>	<b>90 095</b>	<b>80 994</b>	<b>95 239</b>	<b>70 666</b>

Ce tableau fait apparaître une quasi stagnation du nombre de premières cartes de séjour temporaires délivrés en 2003 par rapport en 2002. D'une manière générale, les cartes délivrées pour motifs familiaux connaissent une augmentation sensible et régulière depuis 1997 sachant que ces titres dits « vie privée et familiale » permettent l'exercice d'une activité professionnelle. En revanche, les cartes délivrées sur le seul fondement de l'exercice d'une activité professionnelle soumises à l'accord préalable des directions départementales du travail et de l'emploi (DDTE) sont en diminution ces dernières années.

- **Carte de retraités**

Quant aux cartes de séjour valables 10 ans, seules les cartes « *retraité* » et « *conjoint de retraité* » portent une mention spécifique. Elles sont délivrées à l'étranger qui a résidé en France sous couvert d'une carte de résident – ainsi que son conjoint – et qui a souhaité s'établir dans son pays d'origine tout en gardant la possibilité d'effectuer des allers-retours n'excédant pas une année en France. Les cartes de séjour délivrées sur ce motif s'élèvent à 412 en 2003 soit une légère diminution par rapport à 2002.

MOTIFS DE DELIVRANCE	RETRAITE						
	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
RETRAITE OU PENSIONNE	412	474	349	348	106	1	

## 2. Nombre des demandes rejetées et des renouvellement refusés

La politique du gouvernement vise à promouvoir une immigration contrôlée, en fonction des objectifs et des principes qu'elle s'est fixée.

Les demandes de premiers titres ont connu une progression sensible au cours des deux dernières années, passant de 367 422 en 2002 à 469 027 en 2003. Le taux de refus de titres pour 2002, dernière année de gestion consolidée, est de l'ordre de 9% (33 269 refus enregistrés dans l'application informatique de gestion).

Pour ce qui concerne les demandes de renouvellement formulées en 2002, 3 126 refus ont été dénombrés.

## LE NOMBRE D'ÉTRANGERS ADMIS AU TITRE DU REGROUPEMENT FAMILIAL

### 1. Le regroupement familial stricto sensu : Flux d'entrée contrôlés par l'OMI entre 1999 et 2003

#### • Contenu

➤ Il s'agit de la comptabilisation des contrôles médicaux effectués par l'OMI, au cours d'une année, dans le cadre de la procédure du regroupement familial.

Ne comprend pas notamment :

- les entrées de ressortissants des pays membres de l'Espace économique européen ainsi que les entrées des membres de leurs familles (quelle que soit leur nationalité) ;
- les entrées au titre de « famille de Français » qui relèvent des articles 12 bis et 15 de l'ordonnance du novembre 1945 ;
- les membres de familles de réfugiés.

➤ Concerne :

- Les conjoints et enfants mineurs d'étrangers résidant régulièrement en France depuis au moins 1 an et titulaires d'un titre de séjour d'une validité minimale de 1 an ;
- disposant de ressources stables et suffisantes ;
- d'un logement adapté en surface et en confort à la taille de la famille (*familles rejoignantes*) ;
- les membres de familles déjà présents sur le territoire national autorisés, à titre exceptionnel, à régulariser leur situation sur place (*familles régularisées ou admises au séjour*) ;
- les membres de familles de cadres de haut niveau autorisés à travailler en France et pour lesquels les conditions de présence préalable en France du demandeur ne sont pas requises (*familles accompagnantes*).

#### • Commentaires

Depuis les 5 dernières années, les entrées d'étrangers au titre de la procédure du regroupement familial sont en augmentation, passant, hors procédures spécifiques, de 19 213 personnes en 1999 à 26 768 en 2003. Cette augmentation concerne à la fois les familles rejoignantes (+5 800 personnes) et les familles régularisées (+2 000 personnes), alors que le flux des membres de familles accompagnantes reste relativement constant (autour de 2 000 personnes).

Il convient d'ajouter qu'entre 1999 et 2002, 3 151 personnes (sur un total de 8 214) ont été régularisées, au titre du regroupement familial, dans le cadre des dispositions de la circulaire du 24 juin 1997 sur le réexamen.

### REGROUPEMENT FAMILIAL 1999 – 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Dossiers	13 216	13 037	14 046	16 525	15 870
Personnes*	21 762	21 404	23 081	27 267	26 768
*dont réexamen	2 549	509	80	13	

## En 2003

85,7% des personnes (soit 22 947) ont été introduites par l'intermédiaire des missions de l'office à l'étranger ou par l'intermédiaire des consulats de France :

- 8,3% sont des membres de familles de cadres de haut niveau (familles accompagnantes) et sont alors principalement originaires des USA, du Japon, du Canada ou encore d'Inde ;
- 77,4% ont bénéficié de la procédure de droit commun (familles rejoignantes). Les nationalités les plus représentées sont alors les Marocains, les Algériens, les Tunisiens et les Turcs ;
- 14,3% des personnes (soit 3 821) ont été régularisées, à titre exceptionnel, postérieurement à leur entrée en France.

Les principaux départements de résidence sont ceux de l'Île-de-France, et en particulier les Hauts de Seine, la Seine-Saint-Denis et Paris, les Bouches du Rhône, le Rhône.

Le nombre moyen de personnes par dossier est de 1,69, les familles accompagnantes comptant en moyenne 2,16 personnes, les rejoignantes 1,69 et les régularisées 1,51. Toutes procédures confondues, les familles originaires des USA, du Pakistan, du Canada ou de Tunisie sont en moyenne les plus nombreuses (plus de 2 personnes par dossier), alors que les familles algériennes ne comprennent que 1,48 personne et les chinoises 1,30.

Plus de 65% des dossiers ne comprennent qu'une seule personne, seulement 4 familles sont composées de 9 personnes et plus.

46,7% des membres de familles sont des conjoints (12 514) et 53,3% des enfants mineurs. Les conjoints sont très majoritairement de sexe féminin (82,7%).

51,7% des dossiers sont composés uniquement d'un conjoint, 27,1% à la fois du conjoint et d'enfants et 21,2% uniquement d'enfants (cette proportion passe à plus de 60% dans le cadre des familles régularisées).

## 2. Le regroupement familial vu sous l'aspect « Rapprochement des familles » : Flux d'entrées contrôlées par l'OMI entre 1999 et 2003

### • Contenu

➤ Il s'agit de la comptabilisation des contrôles médicaux effectués par l'OMI, au cours d'une année, dans le cadre des procédures d'entrée qu'il est amené à connaître.

Ne comprend pas notamment :

- les entrées de ressortissants des pays membres de l'Espace économique européen ainsi que les entrées des membres de leurs familles (quelle que soit leur nationalité) ;
- les demandeurs d'asile ;
- les étrangers mineurs, sauf dans le cadre de la procédure du regroupement familial ;

➤ Composition de la catégorie « rapprochement familial » :

Il s'agit de recenser les flux d'entrée dont le motif est de caractère familial. Sont donc incluses :

- les entrées au titre de la procédure du regroupement familial : conjoints et enfants mineurs d'étrangers établis en France ;

- les entrées de l'ensemble des membres de familles de Français (personnes âgées de plus de 18 ans ou de 16 si elles désirent travailler), à savoir :
  - conjoints de Français : articles 12bis-4° et 15-1° de l'ordonnance du 2 novembre 1945. S'ajoutent à ces catégories quelques enregistrements encore effectués au titre de l'opération de réexamen (circulaire du 24 juin 1997) ;
  - parents d'enfants français : articles 12bis-6° et 15-3° ;
  - enfants mineurs ou à charge de Français : article 15-2° ;
  - ascendants à charge d'un Français ou de son conjoint : article 15-2°<sup>1</sup> ;
- les entrées au titre de famille de réfugié ou d'apatride : articles 15-10° et 15-11°<sup>2</sup> ;
- en 1999 surtout, plusieurs catégories d'étrangers bénéficiaires du réexamen.

Ont été, d'autre part, ajoutées, 3 catégories d'étrangers pour lesquels le rattachement à l'ordonnance du 2 novembre 1945 peut laisser supposer, pour une partie d'entre eux, un motif familial. L'inclusion de la totalité des flux conduit certainement à une surévaluation des entrées au titre du rapprochement familial. Il s'agit :

- des mineurs ayant leur résidence habituelle en France depuis au plus l'âge de 10 ans : article 12bis-2 ;
- des étrangers ayant des liens personnels et familiaux : article 12bis-7 ;
- des étrangers nés en France ayant résidé au moins pendant 8 ans de façon continue et suivi après l'âge de 10 ans une scolarité pendant 5 ans : article 12bis-8°.

### • Commentaires

Les entrées pour « rapprochement familial », telles que décrites plus haut, constituent le principal motif d'entrée en France pour un long séjour (titre de séjour délivré d'une durée égale ou supérieure à un an, hors étudiants) : 71% en 1999, 79% en 2003, les effectifs passant de 56 828 personnes en 1999 à 74 549 en 2001 et 101 937 en 2003.

Au cours des 5 dernières années, il convient de noter la modification importante de la structure de ces flux d'entrée : augmentation de la part des conjoints de Français qui constituent maintenant près de la moitié des entrées pour « rapprochement familial », diminution de la part prise par le regroupement familial stricto sensu.

#### PRINCIPALES COMPOSANTES DU « RAPPROCHEMENT FAMILIAL » 1999 – 2003

	1999		2000		2001		2002		2003	
<b>Rapprochement familial</b>	<b>56 828</b>		<b>66 066</b>		<b>74 549</b>		<b>90 709</b>		<b>101 937</b>	
<i>Var/année précédente</i>			16,3%		12,8%		21,7%		12,4%	
<b>Selon les principales composantes</b>										
		% total		% total		% total		% total		% total
Regroupement familial	21 762	38,3%	21 404	32,4%	23 081	31,0%	27 267	30,1%	26 768	26,3%
<i>Var/année précédente</i>			-1,6%		7,8%		18,1%		-1,8%	
Conjoints de français	23 344	41,1%	29 955	45,3%	35 638	47,8%	43 996	48,5%	50 192	49,2%
<i>Var/année précédente</i>			28,3%		19,0%		23,5%		14,1%	
Parents d'enfants français	2 963	5,2%	4 445	6,7%	5 184	7,0%	7 087	7,8%	9 445	9,3%
<i>Var/année précédente</i>			50,0%		16,6%		36,7%		33,3%	
Liens personnels et familiaux (12 bis 7)	3 314	5,8%	5 093	7,7%	5 564	7,5%	7 123	7,9%	10 643	10,4%
<i>Var/année précédente</i>			53,7%		9,2%		28,0%		49,4%	

<sup>1</sup> les ascendants et collatéraux d'étrangers qui ne bénéficient plus, depuis 1993, de la procédure du regroupement familial ne sont pas comptabilisés ici. Ils reçoivent le plus souvent un titre de séjour mention « visiteur » et ne peuvent être identifiés séparément. Ils ne sont donc pas comptabilisés au titre de la catégorie « rapprochement familial ».

<sup>2</sup> les étrangers, membres de familles, relevant de l'article 12bis-10° n'ont pas, non plus été pris en compte du fait de l'impossibilité de distinguer, statistiquement, l'apatride des membres de sa famille (catégorie qui regroupe des effectifs très faibles).



Les évolutions réglementaires ont aussi, au cours des dernières années (en particulier en 2002 et 2003), eu un impact sur les effectifs de populations comptabilisés au titre des entrées pour rapprochement familial. En effet les mises en œuvre :

- du 3° avenant à l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 modifié, qui, d'une part, ouvre une possibilité de régularisation de leur situation à certaines catégories d'algériens comme les parents d'enfants français, les personnes ayant des attaches familiales et personnelles et d'autre part, rapproche du droit commun les ressortissants algériens conjoints de français ;
- du 2° avenant à l'accord franco-tunisien du 17 mars 1988 qui permet la délivrance de la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » aux ressortissants tunisiens

ont probablement conduit à une augmentation conjoncturelle des flux d'entrée.

### PRINCIPALES COMPOSANTES NATIONALES DU « RAPPROCHEMENT FAMILIAL » 1999 – 2003

	1999		2000		2001		2002		2003	
<b>Toutes nationalités</b>	<b>56 828</b>		<b>66 066</b>		<b>74 549</b>		<b>90 709</b>		<b>101 937</b>	
<i>Var/année précédente</i>			16,3%		12,8%		21,7%		12,4%	
<b>Selon les principales composantes</b>										
		% total		% total		% total		% total		% total
Hors Algériens - Tunisiens	44 188	77,8%	51 293	77,6%	56 628	76,0%	63 913	70,5%	68 291	67,0%
<i>Var/année précédente</i>			16,1%		10,4%		12,9%		6,8%	
Algériens	9 162	16,1%	9 921	15,0%	12 242	16,4%	19 731	21,8%	24 931	24,5%
<i>Var/année précédente</i>			8,3%		23,4%		61,2%		26,4%	
Tunisiens	3 478	6,1%	4 852	7,3%	5 679	7,6%	7 065	7,8%	8 715	8,5%
<i>Var/année précédente</i>			39,5%		17,0%		24,4%		23,4%	

#### En 2003

Parmi les entrées en France comptabilisées par l'OMI, 101 937 personnes (soit 79,2% des entrées pour long séjour) ont pu être répertoriées au titre du rapprochement familial. 60% d'entre elles étaient membre de famille d'un français (notamment : conjoints pour 49%, parents d'enfants français pour 9%), 26% sont entrées au titre de la procédure du regroupement familial stricto-sensu et 10,5% ont reçu un titre de séjour au titre de l'article 12bis 7° (liens personnels et familiaux).

Les nationalités les plus représentées sont les algériens (24,5% du total), les marocains (20%), les tunisiens (8,5%), les turcs (7%) et les camerounais (2,7%).

Les principaux départements de résidence sont ceux de l'Île-de-France (40% du total), et en particulier la Seine-Saint-Denis et Paris, les Bouches du Rhône, le Rhône, le Nord.

Les étrangers concernés sont majoritairement de sexe féminin (53,8%), mais on constate que les conjoints de Français sont majoritairement de sexe masculin (52,8%) alors que les conjoints appartenant à la procédure du regroupement familial sont très majoritairement des femmes (près de 83%).

# LE NOMBRE D'ÉTRANGERS AYANT OBTENU LE STATUT DE REFUGIÉ OU LE BÉNÉFICE DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE, AINSI QUE CELUI DES DEMANDES REJETÉES

## 1. L'asile conventionnel

- Les demandes d'asile

Hors mineurs accompagnant, l'office française de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré 52 204 premières demandes en 2003 contre 51 087 en 2002, soit une hausse de 2,2 %. Cet accroissement, sans être totalement négligeable, constitue une rupture par rapport aux fortes augmentations observées depuis 1999 (cf. ci-dessous).

En outre, il convient désormais d'ajouter à ces données le nombre de demandes émanant de mineurs accompagnant dont l'enregistrement informatique a été mis en place progressivement à partir du mois de mai 2002. L'année 2003 est donc la première année pour laquelle l'office dispose de séries statistiques informatisées complètes, ce qui porte le nombre de demandeurs d'asile au titre de la convention de Genève pour cette année à un total de **59 768**, total qui inclut 7 564 mineurs accompagnant.

La répartition des demandes d'asile par continent géographique et hors mineurs accompagnant, se présente comme suit :

Continents	1999	2000	2001	2002	2003
Europe	8 450	10 407	14 378	16 864	17 859
Asie	11 158	10 590	8 622	7 639	11 514
Afrique	10 441	15 500	21 149	24 114	20 933
Amériques	751	2 161	3 036	2 339	1 761
section Apatrides	107	89	106	131	137
<b>TOTAL</b>	<b>30 907</b>	<b>38 747</b>	<b>47 291</b>	<b>51 087</b>	<b>52 204</b>
évolution %		+ 25,4 %	+ 22,1 %	+ 8 %	+ 2,2 %

En ce qui concerne l'origine géographique des demandes, celle-ci est représentée habituellement à 60 % par une dizaine de pays :

2003	1ères demandes	mineurs accompagnant	total
Turquie	6 761	431	7 192
Chine	5 294	36	5 330
République Démocratique du Congo	4 407	686	5 093
Algérie	2 431	363	2 794
Mauritanie	2 324	56	2 380
Russie	2 147	1 200	3 347
Sri Lanka	1 967	162	2 129
Moldavie	1 778	123	1 901
Congo	1 762	190	1 952
Serbie & Monténégro	1 755	949	2 704
autres	21 578	3 368	24 946
<b>Total</b>	<b>52 204</b>	<b>7 564</b>	<b>59 768</b>

Les demandes africaines restent les plus nombreuses, même si elles ont fortement diminué (-13 % en 2003 par rapport à 2002) : elles représentaient 34 % du total des demandes en 1999, 47 % en 2002 et 40 % en 2003. La république démocratique du Congo est le premier pays de provenance des demandes africaines, et en dépit de la baisse de 16 % observée entre 2002 et 2003, elle représente toujours plus de 20 % du flux africain. C'est le troisième flux de demandeurs d'asile.

La demande européenne en constante augmentation sur la période considérée, est la seconde dans l'ordre des flux. Les demandes turques et celles issues de l'ex-URSS représentent la part la plus importante de ce flux, la Turquie constituant le premier pays de provenance des demandeurs d'asile depuis 2001 (demande kurde à 60 %).

La demande asiatique, première en importance numérique en 1999 avec 36 % du total des demandes, et qui connaissait depuis une baisse régulière (15 % du total fin 2002), a vu cette tendance s'inverser en 2003 avec la très forte croissance de la demande chinoise, qui a doublé par rapport à son niveau de 2002, devenant ainsi le second pays de provenance des demandeurs d'asile derrière la Turquie.

Les demandes américaines enfin restent très faibles quantitativement en dépit de la hausse observée en 2000 et 2001. Elles représentaient 3 % de l'ensemble en 2003. Il s'agit en très forte majorité de demandes haïtiennes.

**La répartition des demandeurs d'asile sur le territoire national traditionnellement concentrée aux 2/3 dans la région Ile-de-France est en train de changer depuis 2001 : près de la moitié d'entre eux réside dorénavant en province.**

- **Les décisions prises**

Le nombre des décisions prises par l'OFPPA a pratiquement triplé entre 1999 et 2003, passant de 24 151 décisions en 1999 à 66 344 en 2003. Cet effort a permis de résorber la majeure partie des dossiers en attente de décision qui s'étaient accumulés jusqu'à la fin de l'année 2000. L'OFPPA aujourd'hui, avec un stock global équivalent à deux mois d'activité, est en mesure de travailler en temps pratiquement réel.

Décisions prises	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total CR + RJ</b>	<b>24 151</b>	<b>30 278</b>	<b>40 779</b>	<b>50 206</b>	<b>66 344</b>
dont accords ofpra (CR)	4 659	5 185	5 049	6 326	6 526
rejets (RJ)	19 492	25 093	35 730	43 880	59 818
<b>Taux accord ofpra %</b>	<b>19,3%</b>	<b>17,1%</b>	<b>12,4%</b>	<b>12,6%</b>	<b>9,8%</b>
annulations C.R.R. (AN)			2 274	2 169	3 264
<b>total reconnaissances (CR + AN)</b>			<b>7 323</b>	<b>8 495</b>	<b>9 790</b>
<b>Taux global admission %</b>			<b>18,0%</b>	<b>16,9%</b>	<b>14,8%</b>

CR = accord ; RJ = rejet ; AN = CR suite à annulation de la Commission des Recours des Réfugiés (C.R.R.)

taux accord < 2001 % = total CR dont AN / total (CR dont AN + RJ) %

taux accord ofpra depuis 2001 % = CR / total décisions ofpra (CR + RJ)

% global admission = (CR + AN) / total décisions ofpra (CR + RJ)

Le nombre de réfugiés reconnus a doublé en 5 ans, passant de 4 659 à 9 790 personnes ; il a augmenté de 15 % entre 2002 et 2003. Dans le même temps, le taux global d'admission marque un net recul : supérieur à 19 % en 1999, il est inférieur à 15 % en 2003. Les taux globaux d'admission (annulations de la CRR incluses) sont très variables selon les provenances.

Continents	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Europe</b>	20,9%	17,8%	16,8%	18,2%	17,3%
<b>Asie</b>	17,7%	18,2%	23,9%	20,1%	12,3%
<b>Afrique</b>	20,3%	16,6%	16,5%	15,2%	13,3%
<b>Amériques</b>	16,0%	7,4%	8,9%	14,2%	19,7%
<b>section Apatrides</b>	24,3%	60,2%	68,9%	63,2%	47,7%
<b>TOTAL</b>	<b>19,3%</b>	<b>17,1%</b>	<b>18,0%</b>	<b>16,9%</b>	<b>14,8%</b>

En 2003, l'Asie et l'Afrique se situent en dessous du taux moyen d'admission (13 %), l'Europe et l'Amérique, nettement au-dessus (17 et 20 %).

En 2003, les taux d'admission les plus élevés ont concerné le Rwanda (66 %), la Bosnie Herzégovine (49 %), la Russie (46,5 %) et le Tchad (29 %) – (nationalités sur lesquelles plus de 100 décisions ont été prises en 2003).

Les taux d'admission les plus faibles ont concerné l'Inde (5,9 %), la Moldavie (2,6 %), le Nigeria (1,9 %), la Chine (1,1 % alors que ce pays constituait en 2003, le second flux de provenance de demandeurs d'asile) et le Mali (0,5 %).

- **Le nombre d'étrangers réfugiés en France**

Le nombre de personnes placées sous la protection juridique et administrative de l'OFPRA était estimé au 31 décembre 1999 à 108 000 (hors mineurs). Il était de 102 500 au 31 décembre 2000 (hors mineurs), soit une baisse de 11 %. Il est resté relativement stable les années suivantes. Il était estimé à 100 800 au 31 décembre 2003 (hors mineurs).

Les raisons de cette évolution sont difficiles à cerner, car ces chiffres (qui correspondent au nombre de certificats de réfugié en cours de validité au 31 décembre) ne sont que des estimations : si les entrées correspondant aux nouvelles admissions au statut de réfugié sont bien identifiées, en revanche, les sorties (décès, naturalisations, renoncations, retraits,...) le sont beaucoup moins, car souvent enregistrées avec imprécision et retard.

Les différents continents d'origine sont toujours représentés de façon très déséquilibrée : la part de l'Asie qui représentait jusqu'à fin 2001 plus des deux tiers de l'ensemble des réfugiés, ne cesse de décroître (52 % fin 2003). Alors que les réfugiés étaient encore tous européens au tout début des années 70, ce continent ne représente plus que 20 % de l'ensemble, mais tend à augmenter de nouveau depuis 2 ans. En dépit d'une demande d'asile africaine très importante ces dernières années, le nombre de réfugiés africains est resté longtemps relativement faible (moins de 15 % de l'ensemble jusque fin 2000) ; il croît régulièrement depuis (16 % fin 2001, 19 % fin 2002 et 21 % fin 2003). Enfin, les réfugiés américains, historiquement les premiers réfugiés de nationalités non européennes à être arrivés en nombre important sont maintenant pratiquement inexistant quantitatiquement (moins de 3 % de l'ensemble).

## DEMANDES D'ASILE, RÉEXAMENS ET DÉCISIONS PRISES PAR NATIONALITÉ POUR L'ANNÉE 2003

CONTINENTS	DEMANDES OFPRA					décisions OFPRA (hors mineurs A)				admission globale (hors mineurs A)		
	total demandes hors mineurs A	dont 1ères demandes	dont réex	demandes mineurs A	total général	TOTAL	CR	RJ	% accord	CR suite AN	total CR	% CRT
Europe	18 861	17 859	1 002	4 481	23 342	22 882	2 473	20 409	10,8%	1 481	3 954	17,3%
Asie	11 998	11 514	484	456	12 454	8 956	561	8 395	6,3%	542	1 103	12,3%
Afrique	21 513	20 933	580	2 449	23 962	32 536	3 212	29 324	9,9%	1 102	4 314	13,3%
Amériques	1 920	1 761	159	168	2 088	1 859	227	1 632	12,2%	139	366	19,7%
section Apatrides	137	137		10	147	111	53	58	47,7%		53	47,7%
<b>TOTAL</b>	<b>54 429</b>	<b>52 204</b>	<b>2 225</b>	<b>7 564</b>	<b>61 993</b>	<b>66 344</b>	<b>6 526</b>	<b>59 818</b>	<b>9,8%</b>	<b>3 264</b>	<b>9 790</b>	<b>14,8%</b>

mineurs A = mineurs accompagnants ; CR = accord ; RJ = rejet ; AN = annulation C.R.R

taux accord ofpra % = CR / total décisions ofpra (CR + RJ) %

% CRT = taux global admission % = CR+AN / total décisions OFPRA (CR + RJ) %

## 2. L'asile territorial

En 2003, l'asile territorial reste largement couvert par les demandes émanant de ressortissants algériens, à près de 62%. Le reste des demandes intéressent essentiellement des roumains et des turcs.

Le taux d'accord est de 0,3% en 2003. Seuls 111 titres de séjour au bénéfice de l'asile territorial ont été délivrés en 2003 par le ministère de l'intérieur pour un nombre de demandes de 27 741 en 2003.

Depuis sa création en 1998, l'asile territorial n'a été accordé qu'à un peu plus d'un millier de personnes (1 058). Les personnes protégées au titre de l'asile territorial créée par la loi Réséda de 1998 reçoivent une carte de séjour portant mention « vie privée et familiale ».

### DEMANDES RECUES ET DÉCISIONS PRISES EN 2003 \*

Nationalités	2003		
	DEMANDES	ACCORD	REFUS
<i>Ex- URSS</i>	823	14	672
<i>Pays de l'Est</i>	4 203	9	3 224
<b>EUROPE ET TURQUIE</b>	8 046	25	6 288
<i>Maghreb</i>	17 465	61	26 676
<i>Pays anciennement sous administration française</i>	531	6	628
<i>Autres pays d'Afrique</i>	452	10	365
<b>AFRIQUE</b>	18 448	77	27 669
<b>AMERIQUE</b>	182	2	217
<i>Moyen Orient</i>	121		91
<i>Autres pays asiatiques</i>	191	7	220
<b>ASIE</b>	312	7	311
Indéterminée	753		9
<b>TOTAL GENERAL</b>	27 741	111	34 494
<b>TAUX D'EGIBILITE</b>		0,3%	

\* Les demandes recensées sont celles adressées, pour décision, au ministère de l'intérieur par les préfetures.

N.B. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, la loi du 10 décembre 2003 réformant le droit d'asile dispose qu'une seule autorité, l'OFPRA, est désormais compétente pour statuer sur les demandes d'asile. S'il estime qu'une protection doit être accordée, l'OFPRA fera bénéficier le demandeur du statut de réfugié en application de la Convention de Genève ou de la protection subsidiaire. Cette dernière notion se substitue à celle d'asile territorial. La loi nouvelle permet d'éviter le dépôt de demandes multiples sur des fondements juridiques différents. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont des personnes exposées dans leur pays à la peine de mort ou à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ou s'il s'agit d'un civil, à une menace grave, directe et personnelle contre sa vie ou sa sécurité en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflit interne ou international. Cette réforme, qui s'inscrit dans un cadre européen, devrait permettre une plus grande efficacité des procédures et une réduction des délais d'instruction.

## LE NOMBRE D'ATTESTATIONS D'ACCUEIL PRÉSENTÉES POUR VALIDATION ET LE NOMBRE D'ATTESTATIONS D'ACCUEIL VALIDÉES

L'attestation d'accueil est un document officiel rempli par toute personne française ou étrangère résidant en France et qui souhaite accueillir un ressortissant étranger pour une durée inférieure à trois mois.

Elle a pour but de s'assurer du consentement et de l'engagement de l'hébergement à l'accueil d'un ou de plusieurs étrangers pour un séjour n'excédant pas trois mois.

L'attestation d'accueil permet au visiteur de justifier des motifs de son séjour et de se voir ainsi accorder un traitement plus favorable quant aux ressources et garanties financières à présenter.

La mise en oeuvre du nouveau dispositif de délivrance des attestations d'accueil prévu par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité et par son décret d'application permettra de disposer, dès la fin de l'année 2005, de statistiques d'une précision accrue, les préfets ayant été invités à solliciter annuellement des informations précises auprès des maires, seules autorités désormais habilitées à délivrer ou refuser de valider les attestations d'accueil.

### ATTESTATIONS D'ACCUEIL

<b>1999</b>		
Nombre d'attestations visées	Nombre d'attestations refusées	Total d'attestations demandées
<b>436 897</b>	<b>1 399</b>	<b>438 296</b>

<b>2000</b>		
Nombre d'attestations visées	Nombre d'attestations refusées	Total d'attestations demandées
<b>604 405</b>	<b>1 555</b>	<b>605 960</b>

<b>2001</b>		
Nombre d'attestations visées	Nombre d'attestations refusées	Total d'attestations demandées
<b>712 838</b>	<b>1 660</b>	<b>714 498</b>

<b>2002</b>		
Nombre d'attestations visées	Nombre d'attestations refusées	Total d'attestations demandées
<b>633 997</b>	<b>2 312</b>	<b>636 309</b>

<b>2003</b>		
Nombre d'attestations visées	Nombre d'attestations refusées	Total d'attestations demandées
<b>545 582</b>	<b>2 027</b>	<b>547 609</b>

(source : préfectures)

## LES INDICATEURS PERMETTANT D'ESTIMER LE NOMBRE D'ÉTRANGERS SE TROUVANT EN SITUATION IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

Par définition, les étrangers se trouvant en situation irrégulière sur le territoire français ne font l'objet d'aucun enregistrement administratif. Ils ne peuvent donc pas être directement dénombrés.

Il ne s'agit donc pas d'indiquer des données quantitatives précises ni même de relever des tendances réellement significatives.

En revanche, certains indicateurs permettent de donner des informations soit sur les flux d'étrangers entrant ou sortant annuellement de l'ensemble de la population étrangère en situation irrégulière, soit sur une partie des personnes séjournant irrégulièrement sur le territoire français (indicateurs de stocks).

- Concernant les indicateurs de flux, deux principales sources d'entrées peuvent être identifiées :
  - étrangers entrant de façon irrégulière sur le territoire national (franchissement clandestin des frontières),
  - étrangers entrant légalement sur le territoire national (avec ou sans visas selon les conventions internationales en vigueur) et y séjournant sans le titre de séjour requis (que ce titre n'ait fait l'objet d'aucune demande, qu'il ait expiré sans renouvellement ou qu'il ait été refusé ou retiré).

Les demandeurs d'asile conventionnel ou de protection subsidiaire qui se maintiennent sur le territoire national malgré un refus opposé à leur demande, constituent une catégorie particulière, même s'ils sont dénombrés dans ces deux catégories.

- Les causes de sorties de la population étrangère en situation irrégulière sont la conséquence, en dehors des sorties volontaires et des décès, des mesures d'éloignement exécutées par la force publique (interdictions du territoire, reconduites à la frontière, expulsions) et des admissions au séjour décidées en application des dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, notamment, des articles 12bis3 et 12bis7.

L'estimation du nombre d'étrangers en situation irrégulière est compliquée par plusieurs facteurs. Le premier résulte des changements de situation qui affectent régulièrement les étrangers illégaux et qui en font une population par définition très fluctuante. Le deuxième résulte des franchissements de frontières possibles au sein de l'espace Schengen : les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français peuvent être entrés légalement ou illégalement à n'importe quel point de l'espace Schengen avant de s'acheminer vers le territoire national.

Les indicateurs de flux retenus donnent chacun une information partielle sur les causes d'entrées et de sorties de la population en situation irrégulière. Parallèlement sont également proposés trois indicateurs qui permettent d'appréhender le stock de population illégale présente sur le territoire national.

Les données figurant dans ce rapport se réfèrent à la France métropolitaine.



## **A. Indicateurs de flux de personnes alimentant annuellement les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français**

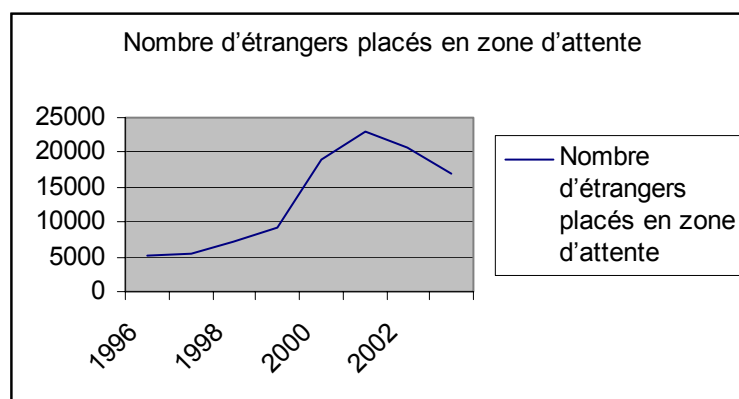
Parmi les indicateurs de flux, il est possible de distinguer entre ceux qui traduisent une pression migratoire à l'entrée du territoire et ceux qui traduisent une pression au séjour.

### **1. Indicateurs de pression à l'entrée du territoire**

#### **1.1 Indicateur du nombre de placements en zone d'attente**

Le nombre de placements en zone d'attente peut donner une indication sur la pression migratoire aux frontières, bien qu'il désigne des individus qui pour une majorité d'entre eux n'entreront pas en France. Ses variations peuvent refléter les tendances d'évolutions des tentatives d'entrées irrégulières sur le territoire national, même si l'activité des services peut là encore constituer un biais dans l'analyse.

La chute des demandes observée depuis 2001 suite à la forte augmentation des années précédentes peut s'expliquer notamment par l'importance des mesures de dissuasion aéroportuaires, et par l'instauration par la France du visa de transit aéroportuaire (VTA) pour les ressortissants d'un certain nombre de pays africains.



Source : DLPAJ/ECT

#### **1.2 Indicateur des refus d'admission sur le territoire**

L'indicateur des placements en zone d'attente peut être recoupé avec celui du nombre des refus d'admission sur le territoire français aux frontières. Comme l'indicateur des placements en zone d'attente, il désigne des individus qui pour l'essentiel n'entreront pas sur le territoire de façon illégale mais qui ont une volonté de migration. Il donne donc indication sur la pression migratoire générale manifestée aux frontières.

Calculé par la direction centrale de la police aux frontières, il recouvre les individus auxquels une mesure de non admission a été notifiée lors de leur présentation à la frontière, quelle que soit la suite donnée à cette mesure, auxquels il faut ajouter les réadmis vers un autre Etat. Sont également comptabilisés dans cette rubrique les étrangers non admis sur les frontières intérieures à l'espace Schengen, en cas de rétablissement ponctuel du contrôle (article 2.2 de la convention d'application des accords de Schengen). L'indicateur laisse apparaître une tendance, légèrement décalée dans le temps par rapport aux placements en zone d'attente, d'atténuation de la pression migratoire après 2002.

Des statistiques dressées par la police de l'air et des frontières, il ressort que parmi les 15 214 personnes arrêtées à la frontière de Roissy en 2003, seules 63,48% ont effectivement quitté le territoire, soit qu'elles aient été directement réacheminées vers leur pays d'origine, soit que leur demande d'asile ait fait l'objet d'un refus suivi d'un réacheminement.

Parmi les 9 431 personnes non admises n'ayant pas sollicité l'asile, 1 541 sont entrées sur le territoire pour des raisons diverses (non identification de l'identité, défaut de délivrance de laissez-passer consulaire, décision juridictionnelle...). Sur les 5 783 personnes qui ont demandé l'asile, seules 5,43%, soit 218 personnes, se sont vu notifier l'autorisation de pénétrer sur le territoire français afin de déposer une demande d'asile auprès d'une préfecture. Les autres, soit 3 797 personnes, font partie des individus présents sur le territoire sans droit au séjour, dont on ignore la proportion qui s'installe durablement en France.

### Nombre de refus d'admission sur le territoire français aux frontières :

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de refus d'admission	24 220	22 945	22 408	26 787	20 278
Nombre de réadmissions	22 782	21 870	16 155	16 156	11 945
Total	47 002	44 815	38 563	42 943	32 223

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction centrale de la police aux frontières.

### 1.3 Indicateur des demandes d'asile à la frontière

Dernier indicateur de pression migratoire aux frontières, les demandes d'asile à la frontière ont connu une très forte croissance entre 1996 et 2001, avec un flux total de demandes multiplié par dix en l'espace de sept ans, même s'il est constaté un certain ralentissement, voire une diminution depuis 2001.

Années	Nombre de demandes
1996	526
1997	1 010
1998	2 484
1999	4 817
2000	7 392
2001	10 364
2002	7 786
2003	5 912

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

## 2. Indicateurs de pression migratoire au séjour

### 2.1 Indicateur du nombre de déboutés du droit d'asile

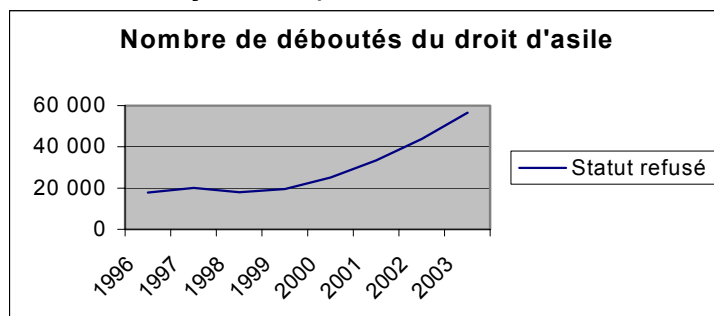
Le deuxième indicateur proposé concerne les rejets de demande d'asile. En forte progression depuis le milieu des années 1990, les demandes d'asile conventionnel sont, pour partie, une source d'alimentation du nombre d'étrangers en situation irrégulière.

Alors que le taux d'acceptation des demandes d'asile conventionnel est faible et tend à se resserrer (19,60% en 1996, 14,76% en 2003)<sup>1</sup>, on estime qu'une forte proportion des étrangers demandeurs d'asile reste sur le territoire français après s'être vu opposés un refus par l'OFPRA et, le cas échéant, par la commission de recours des réfugiés. La proportion des déboutés qui restent sur le territoire français et la part des déboutés dans le flux des étrangers entrant en situation illégale ne sont cependant pas quantifiables<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cette évolution est légèrement biaisée car le mode de calcul des taux ne tient plus compte, depuis 2002, des mineurs accompagnants

<sup>2</sup> A titre indicatif, seules 947 personnes ont bénéficié en 2003 d'une aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire, dont 770 après avoir été déboutés de l'asile. Par ailleurs, à partir d'une étude réalisée sur les régularisations de 1997-98 à partir du fichier AGDREF, l'INED a établi que 23% des candidats étaient d'anciens déboutés du droit d'asile (Thierry, 1999).

En 2003, les décisions négatives d'asile conventionnel se sont élevées à 56 554, en progression de 28,8% par rapport à 2002, soit un flux plus que doublé par rapport à l'année 2000. Ces chiffres confirment l'attractivité du statut de demandeur d'asile, parfois utilisé à des fins dilatoires, qui représente souvent le dernier moyen pour les candidats à l'immigration de s'assurer un accès au territoire français lorsque les autres voies leur ont été refusées.



## 2.2 Indicateur du nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) non exécutés

Troisième indicateur, le nombre de mesures d'éloignements (interdictions du territoire prononcées par voie judiciaire, arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière et arrêtés d'expulsion ministériels ou préfectoraux) permet de donner une indication sur les flux de sorties, tandis que les mesures non exécutées permettent d'appréhender le nombre d'étrangers en situation irrégulière restant sur le territoire national. Ces deux chiffres sont à analyser dans la limite du biais créé par les fluctuations de l'activité des services.

L'indicateur retenu sera le nombre d'APRF non exécutés, calculé par différence entre les APRF prononcés et ceux exécutés. En effet, le nombre global des mesures d'éloignement ne peut être considéré comme un indicateur pertinent dans la mesure où il comprend aussi les mesures d'expulsions qui, prononcées à l'encontre des étrangers présentant une menace grave et imminente pour l'ordre public, sont pour partie des étrangers en situation régulière. Cependant, cet indicateur ne permet pas d'effectuer des dénombrements de personnes, dans la mesure où un même étranger peut faire l'objet de plusieurs APRF au cours d'une année.

Le nombre d'APRF prononcés est en progression forte depuis 1997 et atteint 64 221 en 2004. Par ailleurs, le nombre d'APRF non exécutés, qui traduit le nombre d'étrangers en situation illégale restant présents sur le territoire malgré la mesure de reconduite prononcée à leur encontre, connaît une tendance croissance, en particulier depuis 1998.

	APRF prononcés	APRF exécutés	APRF non exécutés
1996	29633	7304	22329
1997	21918	5653	16265
1998	37361	4501	32860
1999	33855	5144	28711
2000	36614	6592	30022
2001	37301	6161	31140
2002	42485	7611	34874
2003	49017	9352	39665
2004	64221	13069	51152

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction des libertés publiques et des affaires juridiques

### **2.3 Indicateur du nombre de refus de titres de séjour**

Dernier indicateur de stocks, le nombre de refus de titres de séjour opposé par les préfectures donne une indication sur le nombre d'étrangers présents sur le territoire national et sollicitant une première demande ou un renouvellement de titres de séjour, parmi lesquels une partie continue de séjourner en France dans l'illégalité. Le nombre de refus de titres de séjour ne peut être directement délivré par l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF).

Néanmoins, il est possible de déduire des flux de délivrance de titres un taux de refus de 9% par rapport aux dossiers qui font effectivement l'objet d'une instruction en préfecture, soit 33 269 personnes s'étant vu opposer un refus de délivrance de titres sur les premières demandes formulées en 2002.

## **3. Indicateurs de flux de sortie**

### **3.1 Indicateur des délivrances de titres aux étrangers déclarant être entrés de manière irrégulière sur le territoire.**

En dehors des opérations ponctuelles de régularisation des étrangers en situations irrégulière, qui permettent de donner des estimations du nombre de personnes en situation illégale souhaitant voir leur situation régularisée, l'application AGDREF du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales peut fournir des indications plus pérennes.

Il permet en particulier de dénombrer les étrangers ayant déclaré être entrés irrégulièrement sur le territoire français auxquels sont délivrés annuellement des titres de séjour et qui passent ainsi du statut d'étrangers en situation irrégulière à celui d'étrangers en situation régulière. Ainsi en 2003, 20 496 étrangers ont vu leur situation régularisée par la délivrance d'un titre, dont 5 539 ont obtenu le statut de réfugié. Ces chiffres, qui représentent 12,3% des premiers titres délivrés (hors EEE) sont en forte croissance sur les quatre dernières années. Le tableau permet de déduire que près de 80 000 étrangers en situation illégale ont vu leur situation régularisée entre 1999 et 2003. Ces chiffres doivent néanmoins être analysés avec prudence, compte tenu de l'incertitude qui peut entourer les enregistrements effectués par les préfectures.

## Entrées irrégulières enregistrées dans l'AGDREF pour les premiers titres délivrés

Motifs de délivrance	1999	2000	2001	2002	2003
Motifs familiaux	6 431	6 791	6 668	7 501	9 865
Motifs de travail	3 050	1 524	1 512	1 747	645
Réfugiés/apatrides et leur famille	2 424	2 623	3 716	4 942	5 700
<i>dont réfugiés</i>	2 330	2 497	3 586	4 828	5 539
Séjour habituel	368	284	252	212	2 063
Autres motifs	2 155	1 955	2 066	2 462	2 223
<b>Total</b>	<b>14 428</b>	<b>13 177</b>	<b>14 214</b>	<b>16 864</b>	<b>20 496</b>

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction des libertés publiques et des affaires juridiques.

### 3.2 Indicateur des APRF exécutés

Deuxième indicateur de flux de sortie, le nombre d'APRF exécutés permet de mesurer le nombre d'étrangers en situation illégale sur le territoire qui sont éloignés de force par les pouvoirs publics. En croissance continue depuis 1996 (voir ci-dessus), il retrace l'un des flux de sorties du territoire, auxquels il convient d'ajouter les départs volontaires et les décès, non mesurables. Ces sorties ne sont toutefois pas toutes définitives, puisqu'une partie des étrangers reconduits à la frontière avec une volonté migratoire affirmée tentent une nouvelle fois d'accéder au territoire français dans les mois ou les années suivantes.

## B. Indicateurs d'estimation de la population en situation irrégulière sur le territoire français.

Les indicateurs qui tentent d'estimer le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire national ont dans leur ensemble un caractère très parcellaire, dû aux difficultés intrinsèques à l'observation de cette population, qui engendrent des hypothèses de travail et des biais statistiques importants. Trois principaux indicateurs sont proposés.

### 1. Indicateurs du nombre d'infractions à la législation sur les étrangers

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

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

Le nombre d'interpellations connaît une certaine stabilisation voire une baisse depuis l'année 2002, qui a vu le nombre des interpellations se multiplier dans le cadre de la préparation de la fermeture du centre d'accueil d'urgence de la Croix-Rouge à Sangatte.

#### Nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière :

Année	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre d'interpellations	27 293	43 508	37 586	49 470	45 500

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction centrale de la police aux frontières

La seconde, plus large puisqu'elle englobe à la fois les services de police et de gendarmerie, consiste à dénombrer l'ensemble des délits à la police des étrangers. Pour l'année 2003, on recense en France métropolitaine 66 062 personnes mises en cause, dont 59 023 pour une infraction aux conditions générales d'entrée et de séjour des étrangers et 2 392 mineurs, soit une hausse de 4,5% par rapport à 2002.

Les chiffres d'interpellation doivent néanmoins être analysés avec prudence : si les variations constatées peuvent refléter les fluctuations du nombre d'étrangers en situation irrégulière (et non estimer le stock, seule une faible partie des étrangers en situation illégale étant interpellés chaque année), elles sont peu cohérentes avec celles des interpellations enregistrées par la DCPAF, comprennent des doubles comptes (un même étranger peut être interpellé ou mis en cause à plusieurs reprises) et peuvent refléter les fluctuations de l'activité des services.

### Délits à la police des étrangers en France métropolitaine :

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Personnes mises en cause	43003	42949	43233	56923	58171	52842	63233	66062

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction générale de la police nationale, direction centrale de la police judiciaire : *Aspects des la criminalité et de la délinquance constatés en France.*

## 2. Indicateur du nombre de placements en centre de rétention administrative

L'indicateur du nombre d'interpellation peut être complété par l'indicateur du nombre d'étrangers transitant par un centre de rétention administrative (CRA) au cours de l'année. Cet indicateur prend en compte les étrangers en situation irrégulière en attente de reconduite à la frontière et traduit ainsi l'importance des mesures de sorties forcées du territoire. Cependant, figurent également parmi les étrangers transitant en CRA les personnes condamnées à une peine d'interdiction du territoire, que ce soit à titre de peine principale ou complémentaire, sans qu'il soit possible de distinguer les deux types de mesures.

Années	2002	2003	2004 (1 <sup>er</sup> semestre)
Nombre d'étrangers en rétention	25 131	28 155	16 591

Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, direction des libertés publiques et des affaires juridiques

## 3. Indicateur du nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat

Depuis la loi du 25 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle (CMU), l'aide médicale d'Etat (AME) ne concerne plus que les personnes ne remplissant pas les conditions de stabilité et de régularité du séjour, c'est à dire une très grande majorité d'étrangers en situation irrégulière ainsi qu'une minorité de personnes sans domicile fixe. Ainsi, l'indicateur du nombre de bénéficiaires et d'ayants droits de l'aide médicale d'Etat fournit un indicateur précieux pour évaluer le nombre d'étrangers résidant irrégulièrement en France.

Toutefois, cet indicateur doit être utilisé dans les limites suivantes :

- L'AME ne concerne que les personnes ayant eu recours à des soins. Or la part des étrangers en situation irrégulière ayant fait appel au système de soin français reste inconnue.
- Les droits à l'AME étant ouverts pour une année, le nombre d'ayant droits peut contenir des personnes dont la situation a été régularisée ou qui ont quitté le territoire français.

Le nombre annuel de bénéficiaires est passé de 139 000 à 170 000 entre 2001 et 2003.

## **B. Les moyens et les mesures visant à accroître l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière et une tentative d'évaluation de leur coût**

La France a fait le choix d'une immigration contrôlée. La lutte contre l'immigration irrégulière, obstacle à la maîtrise des flux migratoires et à l'intégration au sein de la communauté nationale des étrangers en situation régulière, apparaît ainsi comme une priorité.

Les services et les moyens consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière ont ainsi fait l'objet d'une mobilisation renforcée depuis deux ans.

Cette partie regroupe les points suivants de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003 :

- « Le nombre d'étrangers ayant fait l'objet de mesures d'éloignement effectives comparé à celui des décisions prononcées »
- « Les moyens et le nombre de procédures, ainsi que leur coût, mis en œuvre pour lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers »
- « Les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre les trafics de main-d'œuvre étrangère »

## LE NOMBRE D'ÉTRANGERS AYANT FAIT L'OBJET DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT EFFECTIVES COMPARÉ À CELUI DES DÉCISIONS PRONONCÉES

- **Constat**

Il ressort du bilan de l'éloignement de ces dernières années, une forte croissance du nombre de mesures exécutées à partir de 2003 et surtout de 2004.

En 2004, 15 660 étrangers ont été éloignés du territoire français, en exécution de mesures d'éloignement dont ils avaient fait l'objet en application de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et du code pénal. Parallèlement, 69 602 mesures d'éloignement judiciaires ou administratives ont été prononcées.

Un progrès sensible de l'activité éloignement par rapport à l'année précédente a été réalisé. En effet, en 2004 le nombre des mesures prononcées (hors réadmission) est supérieur de 24.4% à celui de 2003 où 55 938 mesures avaient été prononcées, et celui des mesures exécutées est supérieur de 33.9 % à celui de cette même année 2003 où 11 692 étrangers avaient effectivement été reconduits à la frontière. C'est la troisième année consécutive que ces chiffres sont en progrès, 2003 affichant déjà, par rapport à 2002, une hausse de 13.9 % en ce qui concerne le nombre des mesures prises et de 16.1 % en ce qui concerne le nombre des mesures exécutées. La tendance à la reprise de cette activité se confirme, après une longue période de déclin depuis 1994.

Les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) représentent 92.3 % des mesures prises en 2004, alors que les interdictions du territoire français (ITF), mesures judiciaires, en représentent moins de 7.5 %. Cette répartition confirme une évolution commencée en 1998, auparavant l'équilibre s'établissait autour de 75% d'APRF pour 20 % d'ITF.

- **Commentaires**

Au regard des chiffres, il est indéniable que l'action menée conjointement par les services de police, la gendarmerie nationale et l'administration préfectorale est de plus en plus efficace. Ce fait peut sans nul doute être attribué à une forte mobilisation, sous l'impulsion du ministre, des acteurs précités et, notamment, de la police aux frontières.

Il résulte aussi d'une meilleure organisation et, en particulier, de la mise en place des pôles de compétence éloignement. Il s'agit de structures créées par les préfets, regroupant les bureaux d'étrangers des préfectures, les services de police départementaux et les unités de gendarmerie départementale et visant à coordonner, sur la base de protocoles d'accord, l'action de ces différents acteurs dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière. Les parquets peuvent être associés à ces structures auxquelles peuvent aussi participer d'autres services comme l'administration pénitentiaire ou le service des douanes.

Les départements les plus importants se sont dotés de tels pôles. D'autres ont suivi dans le courant de l'année.



L'exécution des mesures d'éloignement prononcées se heurte à un certain nombre de difficultés majeures sur lesquelles l'action des acteurs de l'éloignement n'a que peu d'effet.

Certaines tiennent au fait que le ressortissant étranger visé par une mesure d'éloignement peut être introuvable. C'est le cas lorsque la mesure a été notifiée par voie postale. En dépit des difficultés rencontrées pour son exécution, une telle mesure est jugée nécessaire, d'une part pour montrer la volonté de l'administration de ne pas tolérer le séjour irrégulier, d'autre part pour permettre le signalement des étrangers concernés et faciliter leur reconduite ultérieure.

D'autres difficultés peuvent résider dans le fait que les étrangers sont des ressortissants de pays avec lesquels il n'y a pas de liaisons commerciales possibles pour cause d'insécurité persistante (cas de l'Iraq actuellement , par exemple).

Enfin, les dernières sont directement liées aux difficultés rencontrées dans l'identification et la recherche de nationalité des étrangers à éloigner. A cet égard, le taux global de délivrance des laissez-passer consulaires n'est pas satisfaisant . En effet, variable selon les pays, il reste globalement en dessous de 30 % depuis 2001.

Les difficultés recensées sont de plusieurs types :

- le manque de coopération du ressortissant étranger, qui se défait de tout document personnel, notamment de son passeport ;
- les contraintes de temps inhérentes à la procédure d'éloignement et singulièrement la durée, précédemment insuffisante, de la rétention, certains laissez-passer étant délivrés hors délais (jusqu'à la promulgation de la loi MISEFEN du 26/11/2003 la durée maximale de la rétention était de 12 jours) ;
- les pratiques, parfois contestables, de certaines autorités consulaires, qui aboutissent soit à des réponses hors délais, donc inexploitable, soit à des refus ;
- la pratique, qui tend à se répandre, de certaines autorités consulaires, de conditionner la délivrance du laissez-passer au bien fondé de la décision d'éloignement prise à l'encontre de leurs ressortissants, alors même que la nationalité de l'intéressé n'est pas contestée ;
- l'absence de réponse aux requêtes des préfectures ;
- l'absence de représentation consulaire en France (Sierra Leone).

Il existe un dernier frein à la progression du nombre des mesures d'éloignement mises à exécution : c'est le nombre des places de rétention administrative à la disposition des préfets.

En effet, il est très rare qu'un étranger en situation irrégulière puisse être conduit à l'aéroport dans les instants qui suivent son interpellation, ne serait-ce que pour des raisons juridiques dans la mesure où il dispose d'un délai de 48 heures pour faire un recours contre l'APRF pris à son encontre.

Le placement en rétention administrative est donc quasiment nécessaire. Or, en 2003 il n'existait que 775 places effectives dans les centres de rétention administrative.

Un simple calcul tenant compte de la durée moyenne de la rétention et du taux optimal d'occupation des centres de rétention permet de constater que le nombre des procédures d'éloignement que l'administration peut matériellement engager est limité.

- **Perspectives**

Afin que l'évolution positive qui se dessine depuis trois ans en matière de lutte contre l'immigration clandestine se poursuive et même s'accroisse, une politique volontariste a été décidée et mise en application. Elle se traduit par un certain nombre de mesures :

1. La mise en place des pôles de compétence, bien engagée en 2003, a été étendue à une majorité de départements en 2004.

2. Dans le même ordre d'idée, il a été décidé, au niveau de l'administration centrale, la création d'un pôle de compétence appelé centre national d'animation et de ressources (CNAR), placé sous la responsabilité conjointe de la direction centrale de la police aux frontières et de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Cette nouvelle structure a notamment pour missions :

- d'apporter un soutien logistique aux préfetures dans la conduite des procédures d'éloignement, en particulier celles qui sont loin de Paris ;
- d'évaluer l'activité des préfetures par la création de tableaux de bord et la réalisation de synthèses périodiques ;
- de participer à la formation des personnes chargées de mettre en œuvre les procédures d'éloignement, en particulier par la création d'outils pédagogiques ;
- de fournir aux services chargés de l'éloignement un conseil ou une expertise juridique.

Cette structure est pleinement entrée en service au début de l'année 2004.

3. Afin d'améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires, le ministère des Affaires étrangères (direction des français à l'étranger et des étrangers en France) intervient auprès des ambassades dès qu'il est informé des difficultés rencontrées par les préfetures dans leurs demandes d'obtention de laissez-passer consulaires. Ces interventions entraînent généralement une meilleure coopération de ces représentations étrangères dans le traitement de leurs dossiers. Le ministère des affaires étrangères organise périodiquement et conjointement avec le ministère de l'intérieur des rencontres avec les représentants des ambassades des pays avec lesquels des difficultés ont été observées.

Elles sont suivies dans un deuxième temps par des réunions opérationnelles d'experts (Inde, Sénégal, Gabon, Mali, par ex.), consacrées aux modalités pratiques (constitution des dossiers, liste précise des documents permettant de prouver ou de présumer la nationalité, mise au point d'un questionnaire, assistance au transport des autorités consulaires, organisation des auditions dans les centres de rétention, paiement des LPC, etc...).

4. Pour faire face au manque de places de rétention, un programme national de construction de centres de rétention a été élaboré. Ce programme prévoit l'ouverture à l'horizon 2006 de 700 places supplémentaires portant à 1814 le nombre total de places disponibles.

Il a été fixé pour l'année 2004 comme objectif le doublement du nombre des arrêtés de reconduite à la frontière pris à l'encontre d'étrangers en situation irrégulière exécutés, et à chaque préfet un objectif particulier d'A.P.R.F. à exécuter. La réalisation de ces objectifs nécessite un effort accru sur les interpellations de clandestins.

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) a créé, à l'usage de ses services, des outils capables de retracer à la fois leur activité de police administrative et de police judiciaire. Depuis 2003, PAFISA (programme d'analyse des flux et indicateurs statistiques d'activité) remplace STATS 2000 devenu désuet.

### **BILAN STATISTIQUE DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES ET EXÉCUTÉES**

Mesures	Année 2004		Année 2003		Année 2002	
	Prononcées	Exécutées	Prononcées	Exécutées	Prononcées	Exécutées
Interdictions du territoire	<b>5089</b>	<b>2360</b>	<b>6536</b>	<b>2098</b>	<b>6198</b>	<b>2071</b>
Arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière	<b>64 221</b>	<b>13069</b>	<b>49 017</b>	<b>9 352</b>	<b>42 485</b>	<b>7 611</b>
Arrêtés d'expulsions	<b>292</b>	<b>231</b>	<b>385</b>	<b>242</b>	<b>441</b>	<b>385</b>
<b>Total des mesures d'éloignement</b>	<b>69 602</b>	<b>15560</b>	<b>55 938</b>	<b>11 692</b>	<b>49 124</b>	<b>10 067</b>

# **LES MOYENS ET LE NOMBRE DE PROCÉDURES, AINSI QUE LEUR COÛT, MIS EN ŒUVRE POUR LUTTER CONTRE L'ENTRÉE ET LE SÉJOUR IRRÉGULIERS DES ÉTRANGERS**

La détermination des moyens et du nombre de procédures mis en œuvre par l'administration pour lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers suppose une approche globale, prenant en compte l'ensemble des ministères concernés. Le calcul de leur coût nécessite, en l'absence de généralisation d'une comptabilité d'analyse des coûts, de procéder à plusieurs arbitrages concernant d'une part la méthode de calcul retenue (1) et d'autre part le périmètre à prendre en compte (2). Compte tenu de l'absence d'outils et d'indicateurs pertinents dans toutes les administrations concernées, l'approche proposée dans ce premier rapport devra être améliorée progressivement, notamment grâce à l'apport de l'analyse des coûts prévue par la nouvelle loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

## **1. Méthode de calcul.**

La méthode choisie vise à calculer un coût de la politique de lutte contre l'immigration illégale incluant à la fois le coût en personnel et en fonctionnement des moyens mis en œuvre. Compte tenu de l'impossibilité, à l'heure actuelle, d'intégrer de façon totalement satisfaisante dans le calcul les coûts de l'immobilier et des fluides, le coût calculé ne peut être considéré comme un coût complet.

## **2. Périmètre retenu**

### **2.1. Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales**

Le coût estimé de l'immigration irrégulière au sein des services du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales comprend le coût des services des étrangers des préfectures, des services de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (administration centrale), et des services de police.

Au niveau des préfectures, seuls les moyens humains et matériels consacrés aux procédures aboutissant à un refus de délivrance de titres de séjour ont été pris en compte. En effet, il serait abusif de considérer que l'ensemble des moyens consacrés par les préfectures à l'examen des procédures concernant le séjour des étrangers et son contrôle sont relatifs à l'immigration irrégulière, dans la mesure où ces services se consacrent à la gestion des étrangers légaux et illégaux. Ont ainsi été mis en évidence les coûts de fonctionnement et de personnels des services des étrangers, au prorata de la part des refus de titres, estimée à 9%. Cette part correspond au ratio entre le nombre de dossiers refusés et le nombre de dossiers examinés. Le rapport du nombre de refus au nombre d'étrangers qui se présentent aux guichets des préfectures est inconnu car tous les individus qui se présentent aux guichets ne sont pas systématiquement rentrés dans l'application informatique AGDREF.

Au sein de l'administration centrale (direction des libertés publiques et affaires juridiques) ont été pris en compte les coûts des missions et tâches suivantes :

- l'élaboration et de la gestion de la norme ;
- les refus de séjour prononcés suite à des recours hiérarchiques ;
- les amendes prononcées à l'encontre des transporteurs en infraction ;
- les avis sur les visas ;

- la gestion de la convention de Dublin ;
- la gestion des procédures d'asile à la frontière ;
- les mesures d'éloignement, à l'exception des expulsions prononcées pour des mesures d'ordre public à l'encontre d'étrangers majoritairement en situation légale ;
- le contentieux relatif au séjour des étrangers ;
- les régularisations prononcées dans le cadre de la Loi sur la sécurité intérieure du 18 mars 2003 ;
- la gestion des interventions parlementaires.

Pour calculer les coûts en administration centrale, il a été procédé au recensement des agents chargés des missions énumérées ci-dessus. A chaque agent, il a ensuite été appliqué :

- un coût moyen en fonction de son grade, calculé sur la base de l'indice moyen de chaque grade (soit l'indice majoré du 1<sup>er</sup> échelon + l'indice majoré du dernier échelon, le tout divisé par 2), au prorata du temps passé par l'agent à la gestion de la politique des étrangers en situation illégale (calcul en équivalents temps pleins). Lorsque l'information disponible ne mentionnait pas le grade exact ou la classe de l'agent, les coûts retenus ont systématiquement été ceux d'un agent de 2<sup>ème</sup> classe, ce qui conduit à légèrement minorer les coûts de personnel ;
- un coût moyen de fonctionnement, soit 1527 euros et un coût moyen d'équipement, soit 548 euros, au prorata du temps consacré à la gestion de l'immigration illégale<sup>1</sup>.

Concernant la police et la gendarmerie, le dénombrement des infractions à la législation sur les étrangers met en évidence les résultats suivants :

Mises en cause en matière d'infractions à la législation sur les étrangers (ILE) :

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total des mises en cause pour ILE</b>	<b>47 029</b>	<b>47 021</b>	<b>41 814</b>	<b>46 416</b>	<b>45 869</b>	<b>47 462</b>	<b>57 643</b>	<b>59 702</b>
Dont infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour	33 802	36 241	34 704	39 028	38 802	40 887	50 881	51 310
Dont aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers	2 551	1 906	1 652	1 573	1 786	1 338	1 455	1 772

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales/DGPN

Les crédits budgétaires de la direction centrale de la police aux frontières, qui se consacre quasiment exclusivement à la lutte contre l'immigration illégale, sont, par simplification, inclus dans leur globalité dans le calcul du coût. Les crédits mentionnés sont les crédits budgétaires exécutés en 2003. Ils comprennent les crédits de l'administration centrale et de l'ensemble des services déconcentrés de la police de l'air et des frontières.

En revanche, il n'est pas possible d'estimer le coût des procédures de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP), de la direction de la surveillance du territoire (DST) et de la direction centrale des renseignements généraux (DCRG) pour 2003.

Concernant la DCSP, seule la part des mises en causes pour infraction à la législation sur les étrangers (ILE) dans la totalité des mises en cause et le nombre d'heures/fonctionnaires consacrées à la surveillance des étrangers en centre de rétention administrative et aux mesures de reconduction et d'expulsion sont connus (voir tableau).

<sup>1</sup> Coût moyen de fonctionnement et d'équipement par agent de la DLPAJ issu du *Bilan de gestion 2003*. Ces coûts recouvrent les coûts du parc informatique, du mobilier, de l'immobilier, de l'affranchissement, du téléphone, de la reprographie, des fournitures et des frais de déplacement. Une partie des données sont déclaratives. (Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières, sous-direction du contrôle de gestion et des études)

Le coût des procédures de mise en cause pour ILE est obtenu à partir des estimations de la gendarmerie, celle-ci étant appliquée à la totalité des mises en cause pour ILE (DCSP et gendarmerie confondues). A ces coûts, il convient ensuite d'ajouter les coûts de fonctionnement des centres et locaux de rétention administrative (voir ci-dessous).

Le coût total obtenu, soit 93 000 000 d'euros environ, est un coût très approximatif qui ne prend en compte, pour les procédures, que les coûts en personnels et qui part de l'hypothèse non vérifiée que les coûts calculés par la gendarmerie sont proches de ceux de l'activité de la DCPAF et de la DCSP.

## 2.2. Ministère de la défense

Concernant la gendarmerie nationale, les procédures de mises en cause en matière d'infraction à la législation sur les étrangers se sont élevées à 7 165 en 2003.

	2001	2002	Evolution	2003	Evolution
<b>Total des mises en cause pour ILE</b>	<b>5 475</b>	<b>6 816</b>	<b>+24,5%</b>	<b>7 165</b>	<b>+51,2%</b>
Dont infractions aux conditions générales d'entrée et de séjour	5 096	6 299		7 165	
Dont aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers	214	284		383	
Dont autres infractions à la police des étrangers	165	233		346	

Source : Ministère de la défense/ Direction générale de la gendarmerie nationale.

La Gendarmerie nationale a procédé à l'évaluation des coûts en personnel et en fonctionnement des centres de rétentions administratives qu'elle gère, soit 17 465 810 euros en 2003. A ces coûts s'ajoute l'estimation de la rétention dans d'autres locaux, les escortes et reconduites, chiffrées à 700 357 euros en coûts de personnel uniquement. Les coûts indiqués des procédures (861 746 euros), ensuite appliqués par extension à la police nationale et à la police aux frontières, ne comportent également que les coûts en personnel (hors coûts de fonctionnement), ce qui conduit à minimiser le coût total.

## 2.3. Ministère des affaires étrangères

### • Les moyens

Le ministère met à la disposition du public étranger soumis à l'obligation de visas 214 points d'accès pour déposer des demandes de visas, au sein du réseau diplomatique et consulaire français. Une vingtaine de postes n'a plus d'activité visa en particulier suite à des regroupements en Europe. Il convient de rappeler que ce dispositif s'intègre au sein du réseau européen « Schengen ».

Celui-ci est constitué d'un total de 1 600 services des visas dans le monde qui sont habilités à délivrer des visas d'entrée à des fins autres que l'immigration, uniformes, valables pour l'ensemble de l'espace Schengen et pour une durée totale de séjour n'excédant pas 90 jours par période de six mois.

Les ressources humaines consacrées à plein temps à cette activité comptaient 703 agents, toutes catégories confondues, en 2003 (cf. tableau ci-dessous). Ce nombre ne comprend pas l'encadrement des missions diplomatiques et des postes consulaires qui peut intervenir à un moment ou à un autre dans les procédures (signature, recours gracieux ou hiérarchiques locaux, interventions,...).

La formation est assurée par l'institut de formation à l'administration consulaire (IFAC situé à Nantes) avant le départ en poste, à l'occasion de stages organisés durant toute l'année à l'administration centrale ou de sessions régionales. Elle est en outre renforcée localement dans les grands postes par les chefs de service en collaboration avec les services spécialisés de l'ambassade (service de coopération technique internationale de la police (SCTIP) et partenaires Schengen par exemple).

Les équipements informatiques, en constante évolution, sont fournis par un service spécialisé du ministère, chargé du développement, de la maintenance et des adaptations du système appelé « Réseau Mondial Visa » version 2 (RMV2) dont la diffusion à l'ensemble des postes s'est achevée début 2004. Logiciel d'aide à la décision, le RMV2 s'enrichit constamment de nouveaux modules (statistiques, édition des quittances des frais de dossiers, intégration de la photographie d'identité sur les vignettes visas etc....).

- **Les procédures**

Au titre de l'article 5-d de la convention de Vienne sur les relations consulaires faite à Vienne le 24 avril 1963, les fonctions consulaires consistent à « délivrer [...] des visas et documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'État d'envoi ».

La Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) confie la délivrance des visas uniformes « Schengen » de court séjour aux missions diplomatiques et aux postes consulaires. Cette activité « communautarisée » représente plus de 90% de l'activité visas.

La France a délivré en 2003 un total de 2 025 000 visas, soit un peu plus de 20% des 10 000 000 de visas de Schengen délivrés par l'ensemble des 15 États mettant en œuvre la Convention. Il convient de souligner que dans ces conditions, huit étrangers sur dix peuvent accéder au territoire français sous couvert d'un visa délivré par un partenaire.

Le ministère des affaires étrangères conduit la délégation française aux travaux du « groupe visas » à Bruxelles, dont les initiatives permettent d'adapter et de faire évoluer les procédures au niveau européen (adaptation des instructions, visa uniforme, formulaire harmonisé, tarif unique par exemple).

Les visas nationaux, qui représentent moins de 9% du total des visas délivrés (pour des durées de séjours supérieures à 90 jours, ainsi que pour les DOM-TOM) sont le plus souvent instruits en liaison avec d'autres ministères, dont le ministère de l'intérieur, le ministère chargé des affaires sociales et du travail.

Le ministère des affaires étrangères négocie par ailleurs la conclusion d'accords bilatéraux d'exemption de visas (court séjour pour les DOM, ou de long séjour pour études par exemple, ou pour les titulaires de passeports officiels) pour les catégories qui ne relèvent pas des règlements communautaires.

Les refus de visas restent de la compétence du droit national des États membres. Pour la France, a été instaurée en novembre 2000 une « commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France » (CRV), préalable à toute saisine du Conseil d'État. En 2003, près de 20% des demandes (soit près de 500 000) ont fait l'objet d'un refus, alors que dans le même temps, la CRV enregistrait 3 300 recours.

Le ministère des affaires étrangères, sur la base des principaux textes – communautaires et Ordonnances de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France en particulier – tient à jour une « instruction générale sur les visas », disponible sur l'intranet du ministère, destinée aux agents chargés de l'instruction des demandes de toutes les catégories de visas.

- **Données portant sur la délivrance des visas (effectifs et nombre de visas demandés et délivrés)**

a) Effectifs

Activité visas dans les postes – Effectifs et nombre de demandes

2003 Postes Effectifs	Titulaires			Personnel administratif de bureau	Personnel temporaire (vacations)	Effectif total	Nombre de demandes reçues	Dossiers par agent par an
	A	B	C					
<b>Postes (214)</b>	0	17	158	374	106	655	<b>2 508 052</b>	<b>3 567</b>
<b>ADMIN. CENTRALE (SDCE, SOUTIEN ALGERIE)</b>	0	02	37	0	09	48		
<b>TOTAL INSTRUCTION PAR DOSSIERS</b>	0	19	195	374	115	703		

Administration centrale – DFAE

Affectation/Agents	A	B	C	Vacations	Total
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>69</b>	<b>15</b>	<b>131</b>

b) Nombre de visas demandés et délivrés de 2001 à 2003 (toutes catégories confondues)

Catégorie/Années	2001	Part du total délivré	2002	Part du total délivré	2003	Part du total délivré	Évolution 2001/2003
<b>Total demande</b>	<b>2 913 202</b>		<b>3 044 004</b>		<b>2 508 052</b>		<b>-13,9%</b>
<b>Total délivrance</b>	<b>2 125 055</b>		<b>2 036 282</b>		<b>2 024 179</b>		<b>-4,7%</b>
Nombre de refus de visas	788 147		1 007 722		483 873		
Taux de refus	27%		33,11%		19,29%		
<b>1. Visas Schengen (90 jours) (y compris Visas Diplo. Ou Serv.) (dont « visas de circulation »)</b>	<b>1 944 940</b> (191 745)	<b>91,53%</b>	<b>1 848 688</b> (181 262)	<b>90,80%</b>	<b>1 850 463</b> (209 981)	<b>91,41%</b>	<b>-4,8%</b> (+9,5%)
<b>2. Visas Nationaux :</b>							
<b>Visas de long séjour (dont étudiants)</b>	<b>131 161</b> (57 883)	<b>6,17%</b> (2,72%)	<b>143 289</b> (65 017)	<b>7,03%</b> (3,19%)	<b>133 791</b> (69 568)	<b>6,60%</b> (3,43%)	<b>+2%</b> (+20,18%)
<b>Visas DOM-TOM</b>	<b>36 220</b>	<b>1,7%</b>	<b>33 647</b>	<b>1,65%</b>	<b>34 254</b>	<b>1,69%</b>	<b>-5,42%</b>
<b>3. Visas Pays Tiers*</b>	<b>12 734</b>	<b>0,6%</b>	<b>10 658</b>	<b>0,52%</b>	<b>5 671</b>	<b>0,28%</b>	<b>-55,46%</b>

\*Pays africains représentés par la France

- **Les coûts**

En l'absence de comptabilité analytique, il n'est pas possible aujourd'hui de chiffrer avec précision le coût des services des visas, qui se trouvent aux avant-postes de la lutte contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers. En 2003, près de 500 000 refus ont été opposés à des étrangers qui avaient sollicité un visa pour la France.

Le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finance (PLF) 2005, établi en application des dispositions de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), indique que l'enveloppe consacrée à l'action « instruction des demandes de visas » du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » (au sein de la mission « action extérieure de l'État ») représentait 71 773 063 euros en loi de finance initiale (LFI) 2004 (soit 9% du programme); 74 648 726 € sont inscrits au PLF 2005. Ce chiffre inclut les crédits de rémunération des agents des services visas. Il n'intègre pas les crédits de rémunération des agents des services visas. Il n'intègre pas les crédits de fonctionnement des consulats, recensés dans le programme « action extérieure de la France en Europe et dans le monde ».



Il ne s'agit donc pas à ce stade de coûts complets. Le chiffrage sera affiné à mesure des progrès qui seront réalisés en matière de comptabilité des coûts.

Pour mémoire, les recettes pour le compte du trésor public au titre de 2003 (produit des frais de dossiers perçus à l'occasion d'une demande de visa) se sont élevées à 72 000 000 €.

On considère pour l'activité de délivrance des visas assurée par les postes consulaires du ministère des affaires étrangères que seules les décisions relatives à la délivrance des visas Schengen et des visas pour les départements et collectivités territoriales d'outre mer font courir un réel risque migratoire. Ces deux catégories de visas constituent le périmètre « visas » de lutte contre l'immigration illégale.

Pour les années 2001, 2002 et 2003, le dénombrement des procédures aboutit aux résultats suivants :

Année	Estimation coût total	Part de Visas Schengen et DOM-CTOM	Coût retenu
2001	72 000 000 €	88 %	63 360 000 €
2002	72 000 000 €	87 %	62 640 000 €
2003	72 000 000 €	88 %	63 360 000 €

Source : Ministère des affaires étrangères

## 2.4. Ministère de la justice

Le nombre de procédures judiciaires relatives l'immigration irrégulière est résumée dans le tableau suivant, relatif à l'année 2002<sup>1</sup>, qui ne concerne cependant pas exclusivement des étrangers en situation illégale sur le territoire national :

années	2000	2001	2002
Infractions à l'emploi des étrangers	108	110	130
Aide à l'entrée et au séjour	748	604	644
Autres infractions à la police des étrangers	4	2	2
Infractions à l'expulsion , interdiction du territoire, reconduite à la frontière	1746	1456	1769
Infractions à l'entrée et au séjour	3038	3386	4240
<b>Total</b>	<b>7644</b>	<b>7559</b>	<b>8787</b>

Source : Ministère de la justice

En revanche, en l'absence de comptabilité analytique, les coûts de ces procédures ne sont pas chiffrables. Il conviendra à l'avenir d'évaluer le coût :

- des procédures spécifiques diligentées suite aux recours exercés par les étrangers en zone d'attente ou placés en centre de rétention administrative ;
- de la prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse des mineurs isolés et / ou en séjour irrégulier qui ne peuvent être refoulés ou reconduits ;
- de la prise en charge par l'administration pénitentiaire des étrangers en séjour irrégulier condamnés pour des infractions à la législation des étranger ou connexes à leur séjour irrégulier ;
- de l'aide juridictionnelle accordée aux étrangers en situation irrégulière.

## 2.5. Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

L'aide délivrée par l'OMI dans les centres de rétention administrative et les zones d'attente, qui ne fait l'objet d'aucune estimation pour l'année 2003, pourra être intégrée au calcul dans les prochaines années.

<sup>1</sup> Les chiffres de l'année 2003 ne sont pas encore connus.

## 2.6. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

La direction générale des douanes participe à la lutte contre l'entrée et le séjour irréguliers d'étrangers sur le territoire national et à la lutte contre les trafics de main d'œuvre étrangère. Seul le premier élément a pu faire l'objet d'une évaluation pour l'année 2003.

Il en ressort que les charges de personnel, de fonctionnement et d'investissement pour la surveillance des frontières terrestres, maritimes et aériennes s'élève à 112 941 489 euros.

Ce chiffre est cependant largement surestimé, dans la mesure où il rend compte du coût de l'ensemble des unités support, dont l'activité n'est que partiellement consacrée à la lutte contre l'immigration clandestine sans qu'il soit possible de distinguer entre les différentes activités. En conséquence, ce chiffre n'a pas été inclus dans le calcul de coût.

## 3. Estimation du coût de la politique de lutte contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers

### 3.1. Les services du ministère de l'intérieur et la gendarmerie

- Administration centrale (DLPAJ) :

	total	personnel	fonctionnement
DLPAJ	2 693 933	2 541 835	152 098

- Les services préfectoraux :

Préfectures	éloignement	6 898 986	6 321 739	577 246
	séjour	42 088 850	37 662 976	4 425 874
Total		48 987 836	43 984 716	5 003 120
Part des refus	0,09			
<b>Préfectures au prorata des refus</b>		<b>4 408 905</b>		

- Les services de police et de gendarmerie :

Coûts police et gendarmerie	Coût des CRA + LRA	90 050 911		
	coût des procédures ILE DCSP et gendarmerie	2 961 825		
	<b>Total</b>	<b>93 012 736</b>		
DCPAF	crédits budgétaires 2003 (administration centrale et services déconcentrés)	<b>244 333 383</b>	219 744 002	24 589 381

### 3.2. Le ministère des affaires étrangères

Visas consulaires		72 000 000		
Part des décisions négatives	0,88	88%		
Visas au prorata des décisions négatives		63 360 000		

### 3.3. Le ministère de la justice

Justice	infractions relatives à la législation sur les étrangers	non renseigné		
	condamnation pénale pour soustraction à une mesure d'éloignement	non renseigné		
	aide juridictionnelle délivrée pour ces procédures	non renseigné		

### **3.4. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale des douanes et des droits indirects)**

MENEFI - DGDDI	lutte contre l'entrée et le séjour des étrangers irréguliers	112 941 489	88 475 666	24 465 823
----------------	--	-------------	------------	------------

#### **4. L'évaluation des coûts directement liés aux mesures d'interpellation et d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière, notamment la masse salariale et le fonctionnement.**

Ces deux mesures sont des actes disjoints dans le temps, le lieu et sont le fait de services différents de la police, de la gendarmerie, des douanes...

- L'interpellation d'un ESI est un acte indissociable de la mission de police générale et s'opère à l'occasion d'une patrouille, d'une intervention sur les lieux d'une infraction, d'initiative ou sur réquisition. Elle n'est actuellement soumise à aucun contrôle de gestion et ne le sera pas dans un avenir proche, contrairement aux actes de détection et d'identification des ESI et aux mesures d'éloignement.
- Depuis 1994, le bureau de l'éloignement de la DCPAF met en oeuvre, en liaison avec un voyageur, Carlson-Wagonlit-Travel, les mesures d'éloignement décidées par les préfetures métropolitaines.

D'un point de vue opérationnel, ce bureau intègre, au sein du centre national d'animation et de ressources (CNAR) institué par une circulaire en date du 22 octobre 2003 qui associe les services de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et ceux de la direction centrale de la police aux frontières, une cellule centrale opérationnelle d'éloignement (CCOE).

Cette cellule est l'héritière de l'ancienne cellule régionale d'éloignement d'Ile-de-France et vise à l'amélioration du taux de délivrance des laissez-passer consulaires en jouant le rôle d'intermédiaire entre les préfetures et certains consulats de la région parisienne et d'assistance aux services de province.

La plupart des escortes internationales sont assurées par l'unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention (UNESI), créée par arrêté du 23 février 1999.

Par ailleurs, dans le cadre de la préconisation d'affrètements communautaires fin 2002, la France a bénéficié de la mutualisation des moyens aériens espagnols, britanniques et néerlandais à trois reprises en 2003 et a permis aux allemands de profiter d'un vol français.

Dans le cadre du doublement des objectifs des préfetures en matière d'éloignement, la DCPAF s'emploie à améliorer le taux d'exécution des mesures d'éloignement par le renforcement et la formation des effectifs participant à la mission d'éloignement ainsi que son implication dans les pôles de compétence.

A ce jour, 39 départements métropolitains bénéficient de ces structures qui conjuguent la capacité du service des étrangers de la préfeture et celle de la direction départementale de la PAF. Progressivement, au cours du deuxième semestre 2004 et de l'année 2005, l'ensemble des départements métropolitains devrait bénéficier de ce nouveau dispositif.

La DCPAF veille également, en 2004, à l'extension des capacités d'accueil des principaux centres de rétention administrative. Cette priorité opérationnelle dans le traitement des procédures d'éloignement découle de l'allongement des délais de la rétention administrative instituée par la loi citée en objet.

L'ensemble des éléments décrits ci-dessus montre la complexité de la gestion d'un acte d'éloignement qui associe des services de ministère différent, des thèmes aussi variés que le prix de l'essence, le coût d'une formation ou le temps passé à une escorte qui peut donner lieu à des temps de récupération supplémentaires, voire des pays européens. Dans l'attente de la mise en place du contrôle de gestion, la DCPAF a néanmoins évalué le coût moyen par éloignement à 4 000 € environ.

## **LES MOYENS MIS EN ŒUVRE ET LES RÉSULTATS OBTENUS DANS LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS DE MAIN-D'ŒUVRE ÉTRANGÈRE**

La direction centrale de la police aux frontières , dans le cadre de la lutte contre les trafics et l'emploi de main d'œuvre étrangère en situation irrégulière est structurée de façon suivante.

A l'échelon central, l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) identifie et interpelle les organisateurs et complices de structures employant illégalement des étrangers dépourvus de titre de travail ou de séjour. Au niveau local, les brigades mobiles de recherche (BMR) ont vocation à lutter contre ce type particulier de délinquance, dans le cadre de leur compétence territoriale.

Les services de police de la sécurité publique, les agents des douanes, les inspecteurs et contrôleurs du travail participent également, dans le cadre de leurs attributions, à la lutte contre le travail illégal.

Cette pluralité d'intervenants, nécessaire à l'efficacité de la répression, est l'une des caractéristiques de l'action qui doit être menée contre ce type de délinquance.

L'OCRIEST, qui concentre une part importante de son activité sur la répression de filières d'immigration irrégulière de plus en plus nombreuses et structurées, intervient principalement en matière de travail illégal lorsque les moyens à mettre en œuvre ou la complexité des investigations à réaliser justifient ce niveau de saisine. Un groupe spécialisé de 8 fonctionnaires est en charge des enquêtes concernant ce type d'infractions.

Depuis 2002, ce groupe a traité 11 affaires de travail illégal impliquant des étrangers en situation irrégulière, aboutissant à l'interpellation de 68 organisateurs et de 33 étrangers employés sans titre, permettant ainsi 30 présentations de mis en cause à des magistrats instructeurs ou du parquet.

Remplissant son rôle d'office central, l'OCRIEST tente également de mettre en lumière les liens pouvant exister entre l'activité d'une filière d'immigration irrégulière et l'exploitation de structures ayant recours au travail illégal de clandestins acheminés par celle-ci.

Ainsi, en mai 2003, l'OCRIEST interpellait dans la région de Nîmes plusieurs membres d'une organisation permettant à des ressortissants thaïlandais de gagner le territoire national afin de travailler illégalement à la cueillette des fruits et légumes.

Cette opération, qui illustre particulièrement les conditions de travail et d'hébergement contraires à la dignité humaine auxquelles sont parfois soumis les clandestins, était menée conjointement par l'office central, le service de la PAF de Nîmes, la brigade mobile de recherche de Marseille et le commissariat de sécurité publique de Nîmes.

\*  
\*       \*

Dans les tableaux ci-dessous, sont comptabilisées toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui, dans le cadre du travail illégal, sont considérées comme employeurs ou comme salariés, sans distinction quant à leur statut administratif.

Métropole :

	1999	2000	2001	2002	2003	1 <sup>er</sup> sem. 2003	1 <sup>er</sup> sem. 2004
Employeurs	1 635	1 242	1 132	959	1 167	516	533
Salariés	2 640	3 562	1 893	1 554	1 642	789	547

(source Direction centrale de la police aux frontières/OCRIEST)

Outre-mer :

	1999	2000	2001	2002	2003	1 <sup>er</sup> sem. 2003	1 <sup>er</sup> sem. 2004
Employeurs	233	196	142	167	124	50	71
Salariés	335	374	233	241	185	76	114

Il est à noter que les départements de la Guadeloupe et de la Guyane cumulent plus de 80 % de l'activité de lutte contre le travail illégal qui tend à augmenter.

### **C. La politique menée afin de favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière au sein de la communauté nationale et les mesures prises pour mettre en place une politique de codéveloppement avec les pays source d'émigration**

La politique d'intégration désormais renouvelée des étrangers en situation régulière est le complément indispensable de la politique de l'immigration dont s'est dotée la France. Elle s'appuie sur une ambitieuse politique d'accueil dont le contrat d'accueil et d'intégration, récemment mis en place, constitue l'une des pièces maîtresses.

Elle doit être mise en relation avec la politique visant à assurer l'égalité des chances et à lutter contre les discriminations.

Par ailleurs, le codéveloppement initié avec certains États source d'émigration peut apparaître comme un complément de cette politique, son but étant de les faire bénéficier des compétences acquises par les migrants et d'aider à la réinsertion de ceux qui veulent revenir dans leur pays d'origine.

Cette partie regroupe les points suivants de l'article 1er de la loi du 26 novembre 2003 :

- « Les actions entreprises avec les pays d'origine pour mettre en œuvre une politique de l'immigration fondée sur le codéveloppement et le partenariat »
- « Les actions entreprises au niveau national en vue de lutter contre les discriminations et de favoriser l'intégration des étrangers en situation régulière »

# LES ACTIONS ENTREPRISES AVEC LES PAYS D'ORIGINE POUR METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE L'IMMIGRATION FONDÉE SUR LE CODÉVELOPPEMENT ET LE PARTENARIAT

## 1. Définition

On entend par codéveloppement toute action d'aide au développement, quelle qu'en soit la nature et quel que soit le secteur dans lequel elle intervient, à laquelle participent des migrants vivant en France, quelles que soient les modalités de cette participation (celle-ci peut intervenir à une ou plusieurs étapes du projet : conception, étude de faisabilité, financement, réalisation, évaluation).

Le codéveloppement, dont le principe s'inscrit de plus en plus dans une perspective européenne, peut concerner aussi bien les immigrés qui désirent retourner dans leur pays pour y créer une activité que ceux (hommes d'affaires, universitaires, médecins, ingénieurs notamment) qui, tout en étant durablement établis en France :

- soit sont disposés à investir dans leur pays d'origine pour y promouvoir des activités productives et y réaliser des projets sociaux (écoles, centres de santé, etc.) ;
- soit souhaitent faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences, de leur savoir-faire et de leurs réseaux de relations.

## 2. Les enjeux

Ce sont habituellement les aspects négatifs des migrations qui sont mis en avant. Pourtant, elles peuvent aussi constituer une chance pour les pays de départ comme pour les pays d'accueil.

Les communautés de migrants représentent, en effet, à un double égard, un potentiel qui peut être valorisé pour aider au développement de leur pays d'origine :

- ils rapatrient des fonds très importants (supérieurs à l'APD, équivalents à 3 % voire 5 % du PNB de leur pays d'origine et 10 % à 20 % du budget de l'Etat). Si ces fonds étaient davantage utilisés pour des investissements productifs, ils auraient un effet de levier non négligeable ;
- une partie des migrants a acquis des qualifications élevées, souvent dans des domaines où leur pays souffre de manques.

Pour les pays d'accueil, qui bénéficient déjà de leur travail, les migrants peuvent être des médiateurs, des intermédiaires, grâce auxquels ils peuvent asseoir leur influence dans les pays d'origine, voire refonder sur des intérêts partagés pour l'avenir une relation souvent basée sur l'héritage du passé.

## 3. Les priorités de la politique française de codéveloppement

Une communication présentée en conseil des ministres le 3 octobre 2003 par le ministre délégué à la coopération et à la francophonie, M. Pierre André Wiltzer, a arrêté deux grandes priorités de la politique française de codéveloppement, correspondant aux deux principaux enjeux précédemment décrits :

- la canalisation de l'épargne des migrants vers l'investissement productif dans leur pays d'origine ;
- la mobilisation des diasporas hautement qualifiées au bénéfice de leur pays d'origine.



#### 4. Typologie des actions possibles

Outre les actions correspondant aux deux priorités arrêtées par le Conseil des ministres, le codéveloppement peut comporter des actions dans deux domaines pour lesquels la coopération française dispose déjà d'une expérience ancienne :

- les projets d'aménagement local (auxquels sont très attachées les associations de migrants) ;
- les aides à la réinsertion (pour lesquelles existe une demande, notamment de la part de personnes en situation d'échec en France et désireuses de rentrer chez elles, mais qui ne peuvent s'y résoudre que si ce retour s'effectue dans la dignité).

Concrètement, les actions suivantes peuvent être proposées dans ces différents domaines :

- **La promotion de l'investissement productif**

Deux objectifs essentiels sont poursuivis :

- inciter les migrants à consacrer à l'investissement productif dans leur pays d'origine une part plus grande des fonds qu'ils rapatrient ;
- faciliter l'accès au crédit pour les micro-sociétés ou PME qui, souvent issues du secteur « informel », ont des marchés et sont capables de les satisfaire, mais ne peuvent mettre en valeur ces potentialités, faute des financements nécessaires à leur expansion. Le micro-crédit n'est plus suffisant pour leurs besoins, et les banques ne leur font pas encore confiance, parce qu'elles n'ont pas eu le temps de faire leurs preuves et ne disposent pas des garanties habituellement demandées (alors même qu'elles seraient en fait en mesure de rembourser un prêt).

Les réflexions en cours sur la manière d'atteindre ces objectifs portent en particulier sur :

- la mise en place de circuits de transferts des fonds des migrants fiables, rapides et peu coûteux ;
- l'organisation de systèmes de cautionnement mutuel ;
- la mise à disposition de banques de lignes de refinancement et de fonds de garantie (dans le cadre de conventions définissant les obligations respectives des banques et de la coopération) ;
- la création d'un plan d'épargne développement (ou plan d'épargne projet), qui serait calqué sur le plan d'épargne logement, mais servirait à réaliser des investissements dans les pays d'origine.

- **La mobilisation des compétences des élites de la diaspora**

La mobilisation des élites hautement qualifiées des diasporas intervient sous forme de missions de courte durée, qui peuvent être répétées à intervalles réguliers (des enseignants peuvent ainsi dispenser des cours, des médecins réaliser des opérations particulièrement délicates, des chercheurs diriger des thèses, etc.). Dans des cas exceptionnels, la coopération peut prendre en charge un complément de salaire pour des cadres disposés à rentrer au pays pour y exercer des responsabilités importantes.

Pour les enseignants et chercheurs a parfois été évoquée la possibilité de créer des « doubles chaires », qui leur permettraient de partager leur temps entre la France et leur pays.

- **Projets d'aménagement local**

Des cofinancements peuvent être consentis pour des projets que des associations de migrants projettent de réaliser dans leur région d'origine, mais qu'elles ne sont pas en mesure de financer entièrement (école, centre de santé, électrification rurale, petits barrages agricoles, etc.)

- **Aides à la réinsertion** (terme désormais préféré à celui d'aides au retour)

Ces aides concernent des migrants désireux de retourner dans leur pays d'origine pour y créer une activité (petit commerce, agriculture, artisanat, taxi, etc.). Elles peuvent consister en : conseils pour la mise au point et le suivi du projet, financement (compris entre 4 000 et 7 000 euros selon la qualité du projet). Les intéressés bénéficient d'un visa de circulation.

## **5. Les structures**

Un « ambassadeur délégué au codéveloppement » a été nommé en décembre 2002. Il est rattaché administrativement au secrétaire général du ministère des affaires étrangères, et fonctionnellement au ministre délégué à la coopération et à la francophonie.

## **6. Les modes d'action**

L'ambassadeur délégué n'a vocation, ni à être opérateur, ni à gérer des crédits, ces missions incombant aux services compétents dans les domaines considérés. Il lui appartient de proposer des stratégies, de donner des impulsions et de jouer un rôle de catalyseur.

Il peut aussi avoir l'initiative de programmes concrets, mais il partage cette prérogative avec les ambassades et services d'administration centrale, et ce sont en tout état de cause les ambassades et les services qui élaborent le détail des programmes et assurent leur mise en œuvre (celle-ci est très décentralisée : les crédits sont déconcentrés dans les ambassades et les projets sont sélectionnés par des comités mixtes comprenant des représentants de l'ambassade, des autorités, collectivités locales et associations du pays concerné ; pendant la phase de mise en œuvre, l'ambassadeur délégué, pour sa part, assure la liaison avec les communautés de migrants en France).

## **7. Le champ géographique**

Des programmes sont en cours d'exécution ou d'élaboration avec quatre pays : Sénégal, Mali, Maroc, Comores ont été choisis comme partenaires privilégiés pour la mise en place de programmes expérimentaux.

Le choix de ces pays 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 à l'étranger à leur politique de développement.

Des échanges sont actuellement en cours avec un certain nombre d'autres pays intéressés, et 2005 verra l'élargissement du champ géographique du codéveloppement.

## 8. Les programmes en cours

Si l'on excepte les actions conduites dans le cadre de la première priorité arrêtée par la communication en conseil des ministres du 8 octobre 2003 (canalisation de l'épargne des migrants vers l'investissement productif dans leur pays d'origine) les actions de codéveloppement ne sont pas de nature différente de celles qui sont mises en œuvre dans le cadre de programmes classiques de coopération.

La mise en place de programmes spécifiques de codéveloppement présente cependant trois avantages :

- assurer une meilleure visibilité (aussi bien vis-à-vis des communautés concernées que des autorités et opinions publiques dans les pays d'origine) à des modes d'action novateurs, pour lesquels la France joue un rôle pionnier ;
- conférer une plus grande ampleur à ces actions ; les mécanismes proposés sont encore trop peu connus de nombreux bénéficiaires potentiels ; mettre en place des programmes spécifiques permet de mettre en valeur les actions proposées ;
- accroître l'efficacité ; c'est ainsi par exemple que beaucoup d'associations étrangères, dont les moyens d'action sont modestes - elles fonctionnent presque exclusivement avec des bénévoles - ne sont en fait guère à même de bénéficier des financements de la mission pour la coopération non gouvernementale ; dans le cadre d'un programme spécifique de codéveloppement, un accompagnement approprié peut leur être offert.

C'est pourquoi il a été décidé de mettre en place plusieurs programmes spécifiques. Mais, progressivement, certains programmes classiques commencent à inclure, lorsque cela est possible et paraît opportun, un volet « codéveloppement ».

- **Les programmes spécifiques de codéveloppement**

### a) Le Mali

Le programme « codéveloppement Mali », réalisé sur le fonds spécial prioritaire (FSP), comporte quatre composantes, correspondant aux quatre types d'action évoqués ci-dessus (financement d'activités économiques, soutien de réseaux scientifiques, projets d'aménagement local dans les villages d'origine, aides à la réinsertion).

Ce programme couvre la période 2003-2005. Il devrait permettre de financer une cinquantaine de projets d'aménagement local, la création d'une dizaine de micro-entreprises, et 300 à 400 retours. Son montant est de 2,6 millions d'euros (sur budget coopération), auxquels s'ajoutent des financements OMI pour les aides à la réinsertion.

### b) Le Sénégal

Un FSP analogue à celui du Mali, adopté en juillet 2004, est en cours de constitution. Son montant sera de 2,5 millions d'euros, également sur trois ans.

### c) Le Maroc

Un programme de 1 500 000 euros (financement européen) a commencé en octobre 2003. Mis en œuvre par l'agence française de développement (AFD), il comporte deux volets :

- création de gîtes ruraux et de chambres d'hôtes dans la région de Taroudant, dans le cadre d'un plan global de promotion du tourisme rural élaboré en liaison avec le ministère marocain du tourisme . Des Marocains de France participent au financement, et quelques uns vont rentrer au Maroc pour gérer des établissements ;
- un fonds d'aide à la création de PME par des Marocains installés en France. Une entreprise a été créée (services informatiques), et une dizaine d'autres projets sont en cours d'instruction.

#### d) Les Comores

Un FSP est en cours de constitution. Il devrait être prêt début 2005.

#### e) Le programme migrations et initiatives économiques (PMIE)

Le PMIE est un programme financé par les ministères chargés des affaires étrangères et des affaires sociales (chacun à hauteur d'environ 200 000 euros). L'objectif est d'aider les migrants à créer des activités économiques, aussi bien en France que dans les pays d'origine.

Le PMIE propose des bourses (qui permettent au porteur de projet de se rendre sur place pour étudier la faisabilité de son projet), un accompagnement- conseil (expertises, étude de marché), et met le migrant en relation avec des banques.

Si les prestations ainsi proposées paraissent tout à fait pertinentes, le PMIE souffre de l'absence de financement directement disponible pour réaliser concrètement l'investissement (même s'il arrive que la caution morale du PMIE facilite l'obtention d'un crédit). En fait, ce programme est intéressant pour vérifier dans quels pays existe un potentiel pour un FSP de type Mali ou Sénégal.

#### f) Le projet « programme solidarité-Eau / OCIV

L'association PS-Eau (qui participe à Paris à la mise en œuvre du FSP Mali) a obtenu 800 000 euros de l'Union européenne, conjointement avec une association belge (l'OCIV), pour réaliser un programme de codéveloppement dans cinq pays (Bénin, Cameroun, Togo, République démocratique du Congo et Guinée). Ce programme est en cours de démarrage.

- **Le codéveloppement dans les programmes classiques de coopération**

#### a) Programmes prenant déjà en compte le codéveloppement

En dehors des programmes spécifiques mis en œuvre pour les pays précités, la MCNG (mission de la coopération non gouvernementale de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)) cofinance, dans de nombreux pays, des projets d'aménagement local initiés par des associations de migrants (écoles, centres de santé, électrification rurale, petits barrages agricoles, etc.).

La DGCID finance par ailleurs un programme de recherche sur les problèmes migratoires ouvert à des organismes français de recherche employant des chercheurs originaires du sud et qui associent à leur travail des institutions partenaires dans les pays d'émigration du sud. C'est le premier projet conçu en dehors du codéveloppement qui comporte un volet « codéveloppement ».

## b) La prise en compte du codéveloppement dans notre stratégie globale de coopération

Le conseil d'orientation stratégique du FSP (tenu le 30 mars 2004) a par ailleurs décidé que, désormais, tout service élaborant un FSP serait invité à examiner la possibilité et l'opportunité d'inclure dans ce FSP un volet « codéveloppement » (par exemple en faisant appel à des experts issus de la migration pour participer à l'élaboration ou à la réalisation du projet, ou en sollicitant les associations de migrants qui paraissent susceptibles d'être intéressées à participer au financement, etc.).

### **Conclusion**

Le codéveloppement se situe à la confluence de trois problématiques essentielles : les migrations internationales, la mondialisation et le développement. Les défis qui se posent dans ces trois domaines concernent aussi bien les pays du nord que ceux du sud, et des solutions viables ne pourront être trouvées que dans le cadre du dialogue et du partenariat entre les Etats concernés, en associant les sociétés civiles à ce dialogue.

Par ailleurs, la participation des migrants et de leurs associations, par le biais du codéveloppement, à notre action d'aide au développement contribue à mieux les intégrer (de par les liens noués avec des services officiels et des associations françaises de solidarité). On peut citer à cet égard, le FORIM (forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations), lieu de concertation entre associations de migrants et administrations françaises sur la politique d'aide au développement.

A terme, le codéveloppement deviendra une réalité de terrain substantielle dans les pays avec lesquels il avait été décidé il y a deux ans d'engager des programmes expérimentaux (Maroc, Mali, Sénégal, Comores). D'autres Etats (gouvernements ou dirigeants d'associations représentatives de communautés étrangères vivant en France) regardent favorablement ces initiatives.

## **LES ACTIONS ENTREPRISES AU NIVEAU NATIONAL EN VUE DE LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET DE FAVORISER L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE**

La politique menée en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, telle qu'elle a été engagée par le gouvernement et présentée en comité interministériel du 10 avril 2003, a mobilisé des moyens renouvelés et a promu les notions de responsabilisation et de contractualisation telles qu'elles ont été définies par le haut conseil à l'intégration dans son rapport 2003 sur le contrat et l'intégration. La mise en œuvre la plus notable de cette nouvelle approche de l'intégration est le contrat d'accueil et d'intégration.

### **1. Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**

Selon les termes du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité la création du contrat d'accueil et d'intégration vise à instaurer entre la France et les personnes nouvellement arrivées et désireuses de s'y installer durablement « une relation de confiance et d'obligations réciproques ».

Pour cela, au travers du contrat, l'Etat propose à chaque nouvel arrivant :

- un entretien individuel avec un auditeur social destiné à établir un diagnostic social,
- une formation civique centrée sur les principes et valeurs de la République, les droits et devoirs fondamentaux du citoyen,
- une formation à la langue française modulable selon les besoins établis à la suite d'un bilan linguistique,

et éventuellement :

- une information sur la vie en France dispensée au cours d'une journée de formation destinée à sensibiliser les nouveaux arrivants au fonctionnement de la société française et abordant, au cours d'ateliers thématiques, notamment, la santé et la protection sociale, l'école et les modes de garde, la formation et l'emploi, le logement ;
- un entretien avec un travailleur social qui peut proposer d'effectuer auprès du nouvel arrivant un suivi social ;

En contre-partie, l'étranger s'engage à :

- respecter les valeurs fondamentales de la République française ;
- suivre les formations qui lui auront été prescrites ;
- se rendre aux entretiens qui seront fixés afin de permettre le suivi du contrat.

Le contrat est signé pour une durée d'une année et est éventuellement renouvelable pour une durée identique.

L'objectif est, à terme, de pouvoir proposer la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration à l'ensemble des 100 000 primo-arrivants désireux de s'installer en France.

- La mise en œuvre

La mise en œuvre du CAI a été confiée à l'office des migrations internationales (OMI) pour l'accueil et les prescriptions en matière linguistique notamment, le fonds d'action sociale et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) étant, quant à lui, en charge des formations civiques, linguistiques et des modules d'introduction à la vie en France.

Les étrangers susceptibles de bénéficier du contrat d'accueil et d'intégration<sup>1</sup> sont convoqués par les services de l'O.M.I. à une séance d'accueil qui, sur une demi-journée, leur permettra, outre le passage du contrôle médical réglementaire, de bénéficier d'une première présentation de la France et de ses institutions, du bilan de prescription linguistique, de souscrire, s'ils le désirent, le contrat d'accueil et d'intégration et d'être reçus par un travailleur social.

A l'issue de cette demi-journée, les étrangers qui souscrivent au CAI, reçoivent une convocation à la journée de formation civique et éventuellement, selon les prescriptions du bilan linguistique, une convocation auprès d'un organisme de formation à la langue française. Une attestation ministérielle de compétence linguistique (A.M.C.L.) est délivrée aux personnes, qui, en raison de leur bonne connaissance du français, ne bénéficient pas de la formation linguistique.

Les 12 départements sélectionnés pour la phase d'expérimentation de 2003 ont permis de couvrir une population potentielle annuelle de 31 000 personnes. Au cours de l'année 2004, le CAI a été étendu à 14 nouveaux départements afin de couvrir une population potentielle annuelle de 66 000 personnes.

- Commentaires

- ❖ Aperçu des principales caractéristiques des signataires du contrat d'accueil et d'intégration – Situation au 30 novembre 2004

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003, plus de 41 000 personnes primo-immigrantes (41 182) ont souhaité signer un contrat d'accueil et d'intégration :

- 8 027 au cours du second semestre de 2003, alors que 12 départements étaient concernés par la première phase d'expérimentation ;
- 33 154 entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 novembre 2004, pour un total de 24 départements<sup>2</sup> concernés par la seconde phase de l'expérimentation.

Si le taux d'adhésion<sup>3</sup> global pour la période est de 89,5 %, on constate une évolution positive de ce taux dans le temps : 87,1% en 2003, 90,1% en 2004.

- ❖ Les principales nationalités concernées (situation au 30 septembre 2004)

Près de 140 nationalités différentes sont représentées par les signataires du CAI ; les plus nombreux sont :

- pour 52,4% du total, les ressortissants des pays du Maghreb : 9 073 Algériens (soit 28,6% du total), 5 400 Marocains (17%), 2 160 Tunisiens (6,8%) ;
- Turcs : 1 849, soit 5,8% de l'ensemble des signataires ;
- ressortissants d'Afrique subsaharienne francophone, avec notamment les Congolais (4,2%), les Ivoiriens, les Camerounais (2,7%), les Sénégalais (1,6%).

---

<sup>1</sup> Notamment : travailleurs permanents, conjoints et enfants majeurs bénéficiant du regroupement familial, familles de Français (conjoints, enfants majeurs, ascendants, parents d'enfants français), réfugiés et membres de leurs familles, bénéficiaires d'un titre de séjour temporaire délivré dans le cadre de l'article 12bis, alinéas 3 (résidence habituelle depuis plus de 10 ans...), 7 (liens personnels et familiaux) et 8 (nés en France, résidence pendant 8 ans dont 5 ans de scolarité), de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

<sup>2</sup> Depuis le 01/01 : Bouches-du-Rhône, Gironde, Haute Garonne, Hauts-de-Seine, Hérault, Jura, Nord, Bas-Rhin, Rhône, Sarthe, Val d'Oise et Vienne ; depuis le 01/03 : Loire ; depuis le 01/05 : Moselle ; depuis le 01/06 : Essonne, Paris, Seine-St-Denis ; depuis le 01/07 : Ain, Alpes maritimes, Isère, Loire atlantique, Pas-de-Calais ; depuis le 01/09 : Tarn et Vendée. Les 2 deux derniers départements de l'extension 2004 (Ille-et-Vilaine et Aude) proposeront le CAI au cours du mois d'octobre.

<sup>3</sup> Taux d'adhésion = nombre de contrats signés/nombre de contrats proposés.

Ils sont aussi ressortissants des pays de l'Europe de l'Est : Russes (1,9%), ressortissants de Serbie-Monténégro (1,1%), Roumains (0,9%), Arméniens (0,7%) ou encore Haïtiens (1,1%), Comoriens (1,1%), Chinois (1%), Sri-lankais (1%), Vietnamiens (0,9%) ou Indiens (0,8%).

#### ❖ La structure démographique

##### Selon le sexe

51,5% des signataires sont des femmes, 48,5% des hommes.

On peut noter que le contrat a été proposé dans 52,8% des cas à des femmes et dans 47,2% des cas à des hommes. On enregistre un certain écart entre les hommes et les femmes dans le taux d'adhésion : les femmes adhèrent au CAI pour 86,7% d'entre elles, alors que les hommes signent dans une proportion de 91,2%.

##### Selon l'âge

L'âge moyen des signataires est de 32 ans. ¼ d'entre eux a moins de 26 ans, 50% moins de 30 ans et les ¾ moins de 37 ans.

Les classes d'âges pour lesquelles le taux d'adhésion est le plus fort sont comprises entre 31 et 45 ans : 91,6% pour les 31-35 ans, 91,7% pour les 36-40 ans et les 41-45 ans. Les 18-20 ans n'adhèrent qu'à 86,7%, les 21-25 ans à 87,8% et les 26-30 ans à 90%.

#### ❖ Le statut des étrangers

61,5% des signataires du CAI sont des membres de familles de Français :

- 51,2% sont des conjoints ;
- 9,3% des parents d'enfants français ;
- 1% des enfants ou des ascendants.
  
- 14% sont des conjoints ou enfants (majeurs) de ressortissants étrangers ayant bénéficié de la procédure du regroupement familial ;
- 10,8% sont réfugiés ou membres de leurs familles ;
- 10,7% obtiendront un titre de séjour « vie privée et familiale / liens personnels et familiaux » (article 12bis7° de l'ordonnance du 2 novembre 1945, modifiée);
- 0,5% sont des travailleurs permanents ;
- 2,5% appartiennent aux autres catégories de bénéficiaires potentiels (résidence ancienne en France notamment).

#### ❖ Le niveau de connaissance de la langue française

Plus des 2/3 (64%) des signataires du CAI sont capables de communiquer de manière correcte en langue française et se sont vus délivrer l'attestation ministérielle de compétences linguistiques.

22% ayant une communication difficile et 14% une communication impossible se sont vus proposer une formation en langue française.

Les taux d'adhésion au CAI selon le niveau de connaissance du français sont disparates :

- 91,3% pour le niveau 3 (communication possible)
- 89% pour le niveau 2 (communication difficile)
- 79% pour le niveau 1 (communication impossible).



## 2. Le rôle du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)

L'Etat contribue aux actions en faveur de l'intégration et de lutte contre les discriminations à hauteur de 200,1 M € (budget primitif 2004, chapitre 46-81), contre 195,4 en 2003 et 194,8 en 2002. L'essentiel est constitué par la subvention versée au fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), soit 154,3 M € en 2004, contre 170,7 en 2003 et 2002 (la différence entre 2004 et les années précédentes est due au fait que l'Etat verse désormais directement au service social d'aide aux émigrés (SSAE, une association loi de 1901 chargée d'une mission de service public) une subvention de 16,4 M € jusqu'alors servie par le FASILD). Par ailleurs, l'OMI, dont le relais sera pris par l'agence nationale pour l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), autofinance ses actions à hauteur d'un budget s'élevant, pour l'année 2004, à 56 millions d'€ (budget primitif 2004).

Le tableau ci-dessous fait apparaître la façon suivant laquelle sont répartis les crédits d'intervention du FASILD, établissement public de l'Etat à caractère administratif, principal opérateur de l'Etat pour la mise en œuvre d'actions d'intégration et de lutte contre les discriminations.

### Ventilation des crédits d'intervention du FASILD

DOMAINES	BP 2004 EN M€	BP 2003 EN M€
1- observation et analyse de l'immigration, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations	4,65	5,5
2- accueil des primo-arrivants	7,51	24,2(*)
3- apprentissage du français	55,5	46
4- connaissance et exercice des droits	27,4	26
5- participation à la vie publique	14,1	18
6- évolution des foyers de travailleurs migrants	22,9	26,2
7- prévention et lutte contre les discriminations	5,4	6
8- promotion de la diversité culturelle	9,44	10,25
TOTAL	147	162,25(*)

(\*) dont 16,4 M€ pour le financement du SSAE, soit 145,8 M€ hors SSAE

L'effort accompli exprime la réorientation des activités du FASILD en fonction des priorités définies par le Gouvernement lors du comité interministériel à l'intégration du 10 avril 2003. En particulier, la mise en place du contrat d'accueil et d'intégration expérimenté dans 12 départements sur six mois en 2003, étendu à 14 autres en 2004, avant d'être généralisé d'ici le début de 2006, se traduit par une augmentation très sensible des crédits consacrés aux formations linguistiques, qui passent de 46 à 55,5 M € d'une année sur l'autre. L'effort réel est encore plus important que ne le laisse penser l'examen des chiffres des budgets primitifs, si l'on considère que les crédits consommés en 2003 se sont élevés (après décision modificative) à 51,1 M (contre 46 au départ), dont 10 pour les formations destinées aux seuls primo-arrivants, auxquels le contrat est destiné ; en 2004, ce sont 27 M qui ont été inscrits à cette fin.

La nouvelle politique d'accueil et d'intégration des nouveaux immigrés, dont le contrat constitue la pièce maîtresse, accorde en effet une place essentielle à l'acquisition et à la maîtrise du français, considérées comme indispensables à la réussite de l'intégration. Il a été possible de mobiliser les crédits nécessaires, à enveloppe constante, grâce à un ciblage plus précis des interventions du FASILD dans ses autres domaines d'action.

On notera que les interventions du FASILD ne concernent pas que les seuls étrangers, mais l'ensemble des personnes immigrées ou issues de l'immigration, sans qu'il soit possible, généralement, de distinguer entre les deux catégories - à la notable exception des crédits de formation linguistique pour les signataires du contrat d'accueil et d'intégration

### 3. L'insertion professionnelle

Les étrangers en situation régulière bénéficient, de plein droit et à égalité de traitement avec les nationaux, des mesures de lutte contre le chômage et en faveur de l'emploi et ont, de ce fait, accès aux dispositifs de formation professionnelle.

#### ❖ Les stages de formation

- Les stages en faveur des jeunes de 16 à 25 ans :

Plusieurs dispositifs de formation se sont succédés depuis une vingtaine d'années. Les pouvoirs publics ont progressivement mis en place un dispositif qui permet d'organiser des itinéraires de formation des jeunes, en liaison avec les exigences du monde du travail. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, ce sont les régions qui sont responsables de la mise en œuvre de cette politique.

Le programme TRACE (TRAjet d'ACCès à l'Emploi), institué par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, visait à créer un parcours d'insertion permettant aux jeunes de bénéficier en alternance de formation professionnelle et de périodes de mise en situation professionnelle. Depuis janvier 2004, il ne peut plus être admis de jeunes dans le programme TRACE. Ce dispositif est en effet abrogé par l'article 138 de la loi de finances pour 2004. Il doit être remplacé par le volet "accompagnement social vers l'emploi" du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) dès parution des textes d'application.

- Les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) :

Ils regroupent les stages de reclassement professionnel (SRP), les actions d'insertion et de formation (AIF) et les stages du fonds national de l'emploi (FNE) ; et visent à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi connaissant des difficultés d'accès à l'emploi. Si le nombre de bénéficiaires des SIFE diminue régulièrement, la proportion d'étrangers entrant dans le dispositif (16,7 % en 2002) augmente.

- Les stages de formation professionnelle :

En 2002, les étrangers représentent 14,2 % des stagiaires de formation professionnelle (stagiaires Etat, stagiaires gérés pour le compte de certains ministères et stagiaires des conseils régionaux, gérés par le CNASEA), contre 12,3 % en 1999.

- Les actions menées par l'AFPA :

L'AFPA est la clef de voûte de la politique de formation, volet indispensable à l'intégration économique des intéressés.

Il apparaît que :

- selon la situation observée, le taux de présence étrangère est régulièrement compris entre 6 et 7 % ; par ailleurs les stagiaires étrangers se caractérisent par :

\* une proportion de ressortissants communautaires de l'ordre de 13 à 14 % ;

\* des taux de féminisation toujours plus élevés parmi les nationaux de l'Union européenne (l'écart étant environ de 3 à 4 points par rapport à ceux calculés pour les étrangers des pays tiers), et plus faible pour les diplômés que pour les autres situations examinées ;

- en ce qui concerne les stagiaires étrangers présents à l'AFPA en fin d'année :

\* la hausse observée en 2003 (près d'un quart de l'effectif total), est d'abord le fait des éléments féminins (+ 48 %) et tout particulièrement parmi les ressortissantes des pays tiers (+ 56 %) ;

\* les Africains du nord et du sud du Sahara représentent constamment entre 70 et 72 % des stagiaires.

Pour ce qui est des différents dispositifs de formation et d'aide à l'emploi :

\* la présence étrangère varie fortement selon la nature de la mesure : de 2 % dans les contrats d'apprentissage à 17 % dans les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) ;

\* une observation de même ordre peut être faite quant à la répartition selon l'appartenance ou non à l'UE, les ressortissants des pays tiers constituant ainsi de 80 à 90 % de l'effectif étranger total dans la plupart des dispositifs mais un peu plus de la moitié dans ceux qui ont une visée professionnelle plus affirmée (apprentissage, contrats d'adaptation).

#### ❖ Les emplois aidés

• Dans le secteur marchand : les contrats d'apprentissage, contrats de qualification et contrats d'adaptation.

Les jeunes étrangers sont très faiblement représentés dans ces dispositifs et leur proportion tend à diminuer : en 1994, ils représentaient 3,9 % des jeunes inscrits en contrat d'apprentissage ; 3,7 % des jeunes des contrats de qualification ; et 2,8 % des jeunes des contrats d'adaptation. En 2002, ils représentent 1,8, 2,9 et 2,3 % de ces dispositifs d'accueil dans les entreprises alors que leur poids parmi les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans est de 4,8 % en 2002. Globalement, il apparaît que les jeunes étrangers des deux sexes sont bien représentés dans les divers stages de formation ouverts à tous les jeunes, mais que leur représentation est nettement plus aléatoire dès lors qu'il s'agit de contrats en alternance passés avec les entreprises, dispositifs permettant une issue plus sûre vers l'emploi.

• Dans le secteur non marchand : les contrats emploi-solidarité (CES) et les contrats emploi-consolidé (CEC).

La proportion d'étrangers est stable dans les CES depuis 1995. La possibilité d'entrée directe en CEC ouverte par la loi du 28/07/1998 profite en général à des personnes plus diplômées.

Globalement, les données statistiques disponibles montrent que les étrangers bénéficient tout particulièrement des stages réalisés en centre de formation et dans une moindre mesure des contrats dans le secteur non marchand. En revanche, plus la formation se déroule en entreprise et se rapproche de l'emploi, moins les étrangers sont représentés.

#### **4. le renforcement du dispositif pénal de lutte contre les discriminations raciales**

En sus des incriminations spécifiques de discrimination (article 225-1 et suivants du code pénal), de provocation à la haine raciale ou d'injures et diffamation à caractère racial (loi du 19 juillet 1881), la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 a fait de la commission d'une infraction à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée une circonstance aggravante des crimes et délits d'atteintes volontaires à la personne et de certaines atteintes volontaires aux biens (article 132-76 du code pénal) dont la liste a été étendue par la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (vol, extorsion, menaces). Les peines encourues par les auteurs d'infractions commises à raison de la race et de la religion sont donc plus sévères.

Des instructions de poursuites et de sanctions systématiques ont été régulièrement données par le Garde des Sceaux, ministre de la justice aux parquets.