



Politique d'immigration : bilan et perspectives

31 janvier 2014

SOMMAIRE

1^{ère} partie : les chiffres de l'immigration

I. Un flux d'immigration modéré

II. Une lutte efficace contre l'immigration clandestine

- L'importante augmentation du nombre de filières démantelées
- L'augmentation des éloignements forcés hors de l'Union européenne

III. Une procédure d'éloignement plus efficace

- La stabilisation des placements en rétention administrative
- Le développement de l'assignation à résidence
- La mise en place de la retenue pour vérification du droit au séjour

IV. Le rayonnement de la France pour les talents internationaux

- Des facilitations pour permettre l'obtention de visas pour les publics ne présentant pas de risque migratoire
- La progression de la migration de la connaissance et de l'excellence

V. Une hausse conjoncturelle des régularisations

VI. La reprise à la hausse des naturalisations

2^{ème} partie : le discours du Ministre de l'intérieur

3^{ème} partie : annexe

- Circulaire et directive nationale d'orientation du ministre du 3 janvier 2014 pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture

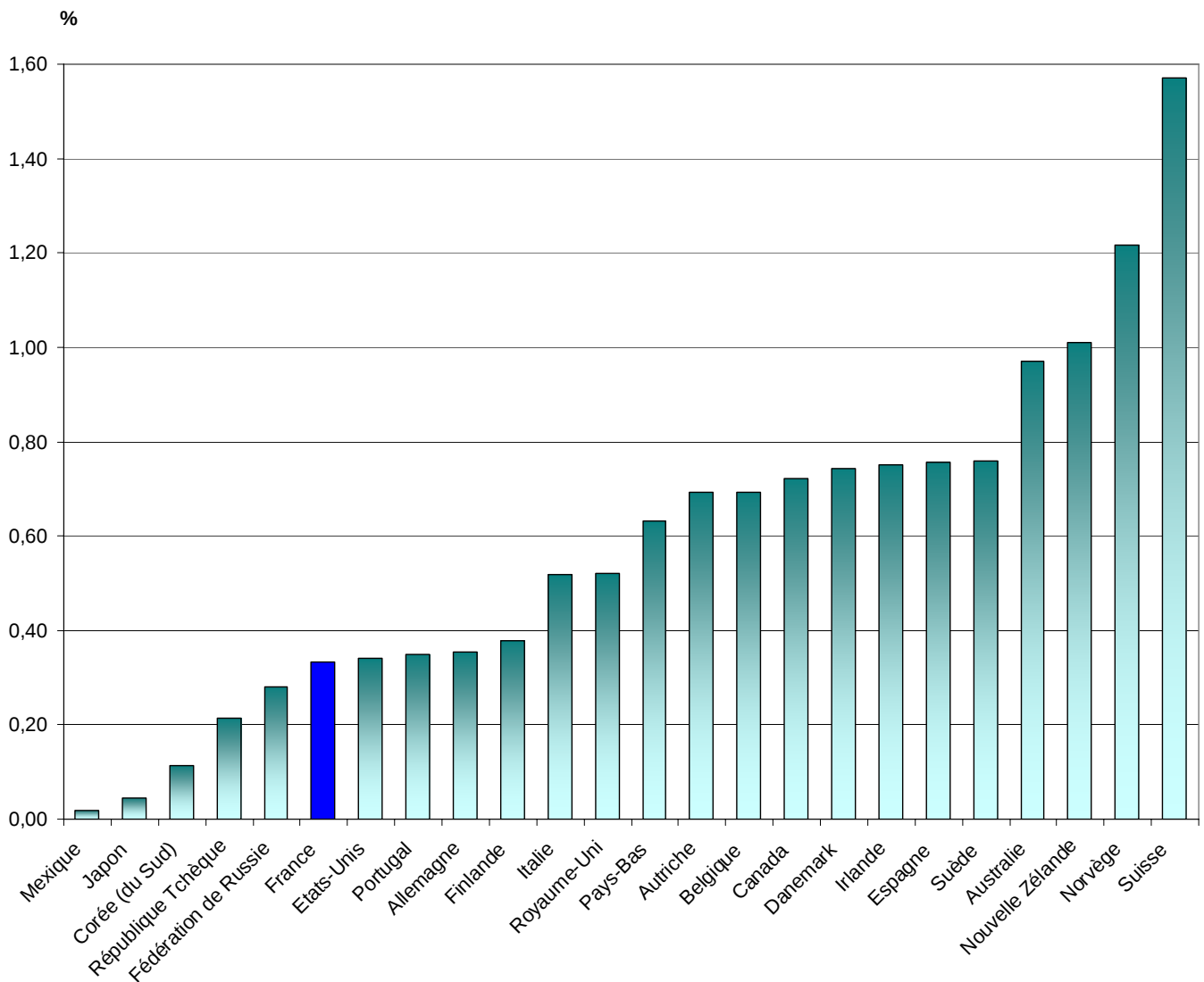
1^{ère} partie :

les chiffres de l'immigration

I. Un flux d'immigration modéré

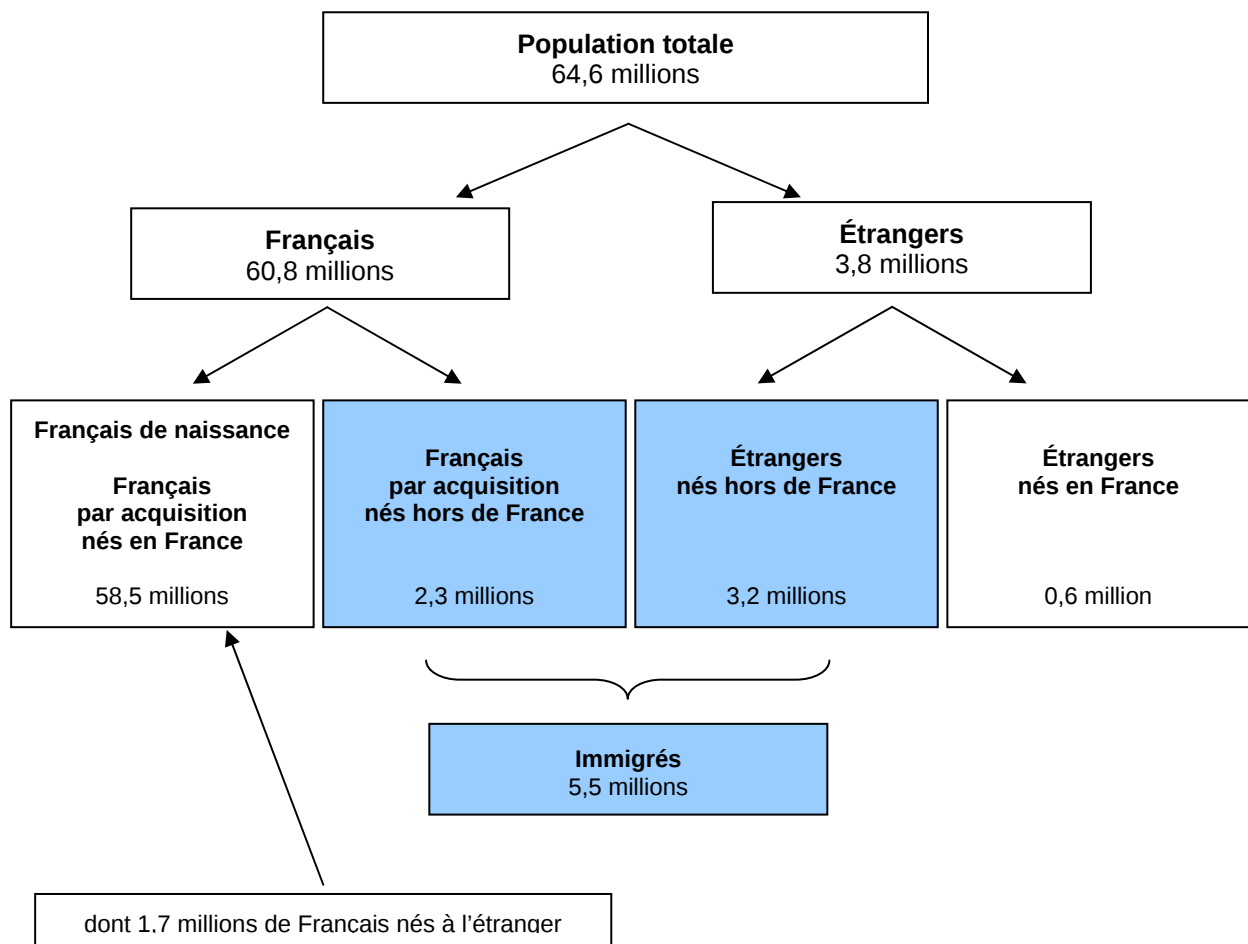
La France est un ancien pays d'immigration. La population immigrée, c'est-à-dire née étrangère à l'étranger, représente 5,5 millions de personnes dont 40 % sont issues de l'Union européenne. Les flux migratoires français actuels sont modérés par rapport à ceux de nos voisins européens.

Flux de l'immigration permanente rapporté à la population totale



Source : OCDE ©, données 2011

**Dénombrement des résidents en France selon la nationalité
au 1^{er} janvier 2010**



Source : INSEE, recensement de la population 2010.

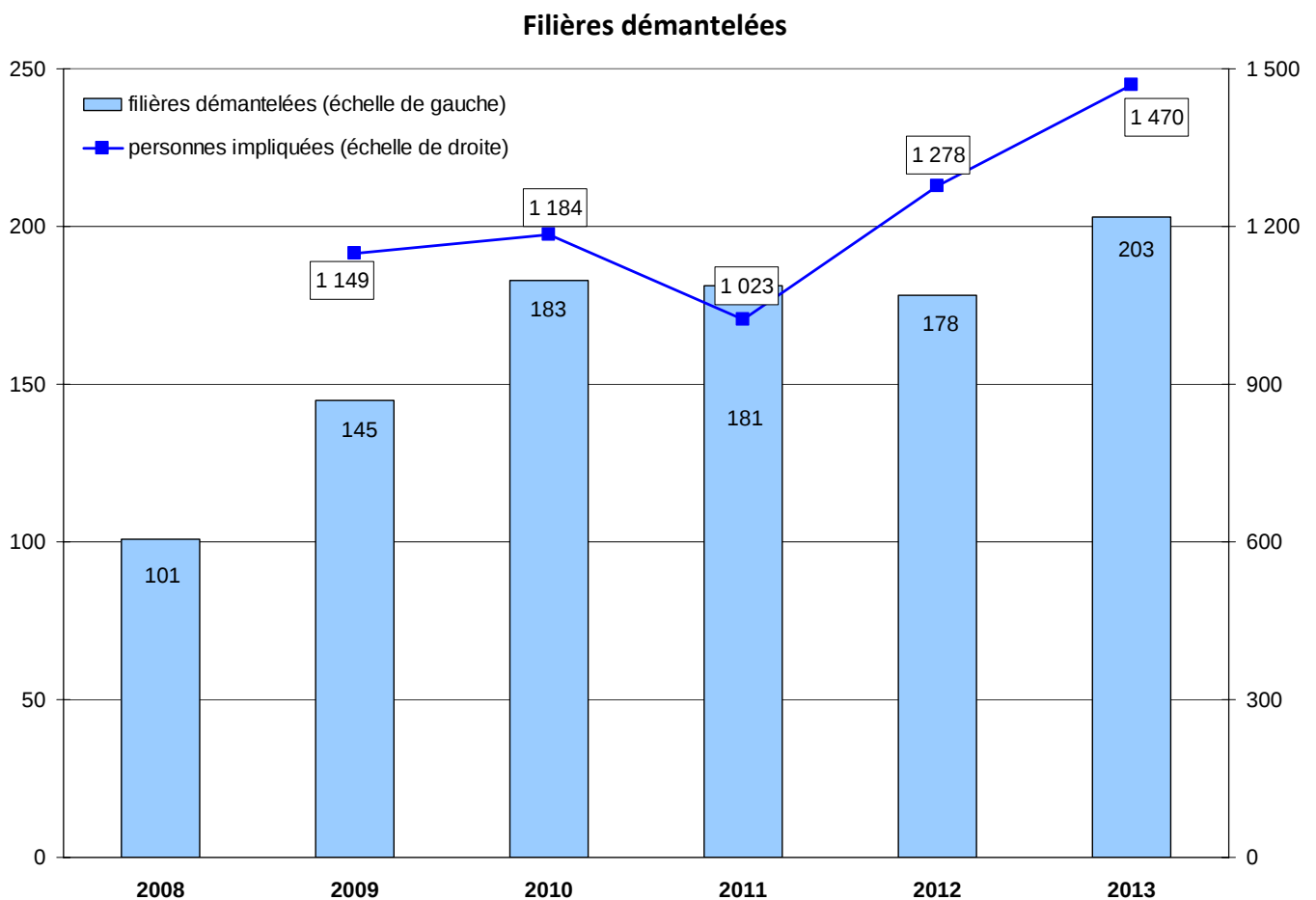
II. Une lutte efficace contre l'immigration clandestine

- ➔ + 14 % de filières démantelées
- ➔ + 13 % de retours forcés hors de l'Union européenne
- ➔ + 2 % des retours forcés totaux

■ L'importante augmentation du nombre de filières démantelées

L'année 2013 marque une année record dans le démantèlement des filières d'immigration clandestine :

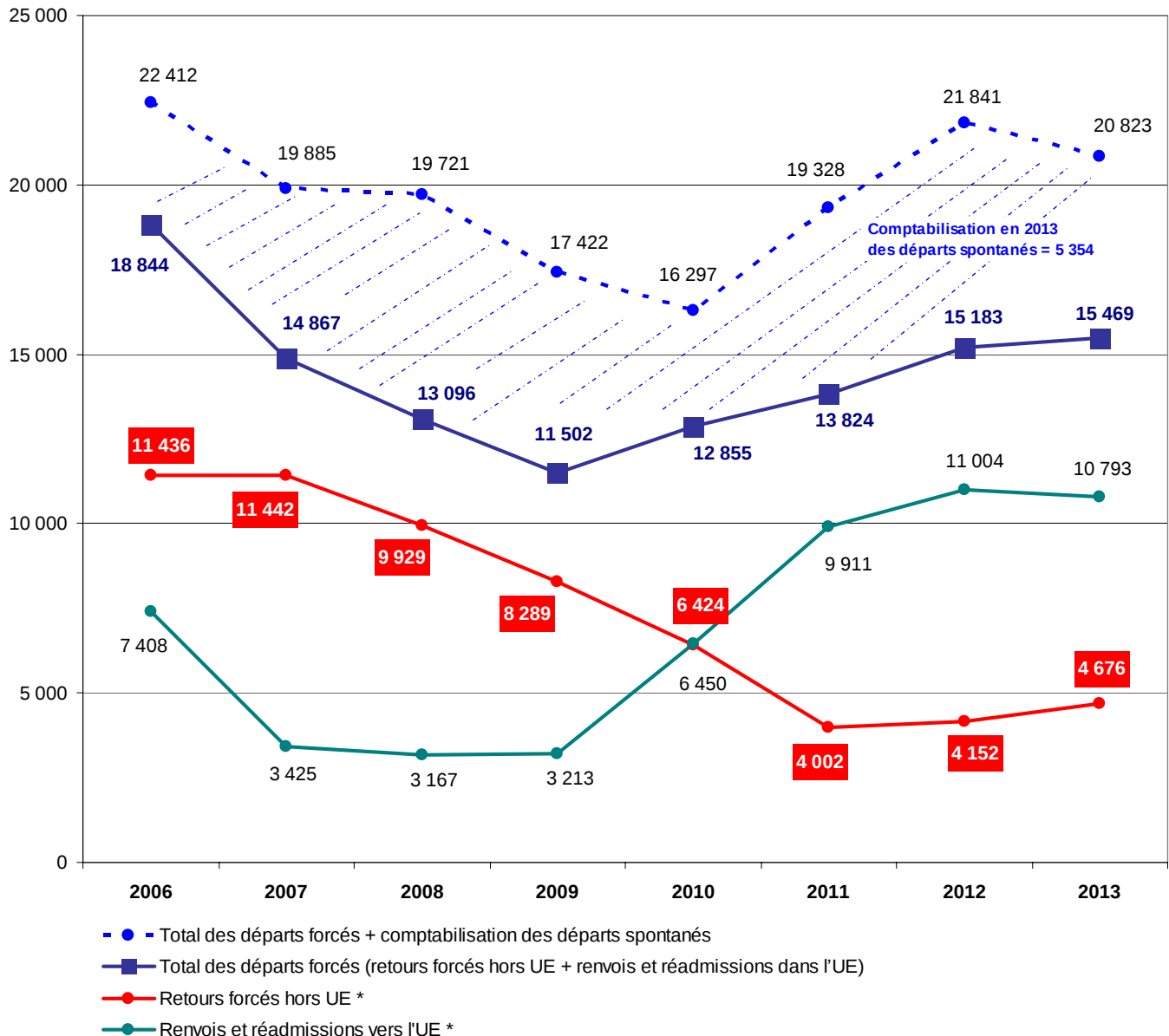
- 203 filières ont été démantelées (+14% par rapport à 2012) ;
- près de 1 500 personnes ont été mises en cause (+15% par rapport à 2012).



■ L'augmentation des éloignements forcés hors de l'Union européenne

1. Une progression de 13% des retours contraints hors de l'Union européenne

Éloignements contraints (à périmètre UE 27 constant sur l'ensemble de la période)



* (A périmètre UE constant sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire en incluant la Bulgarie et la Roumanie dans l'Union européenne y compris en 2006)

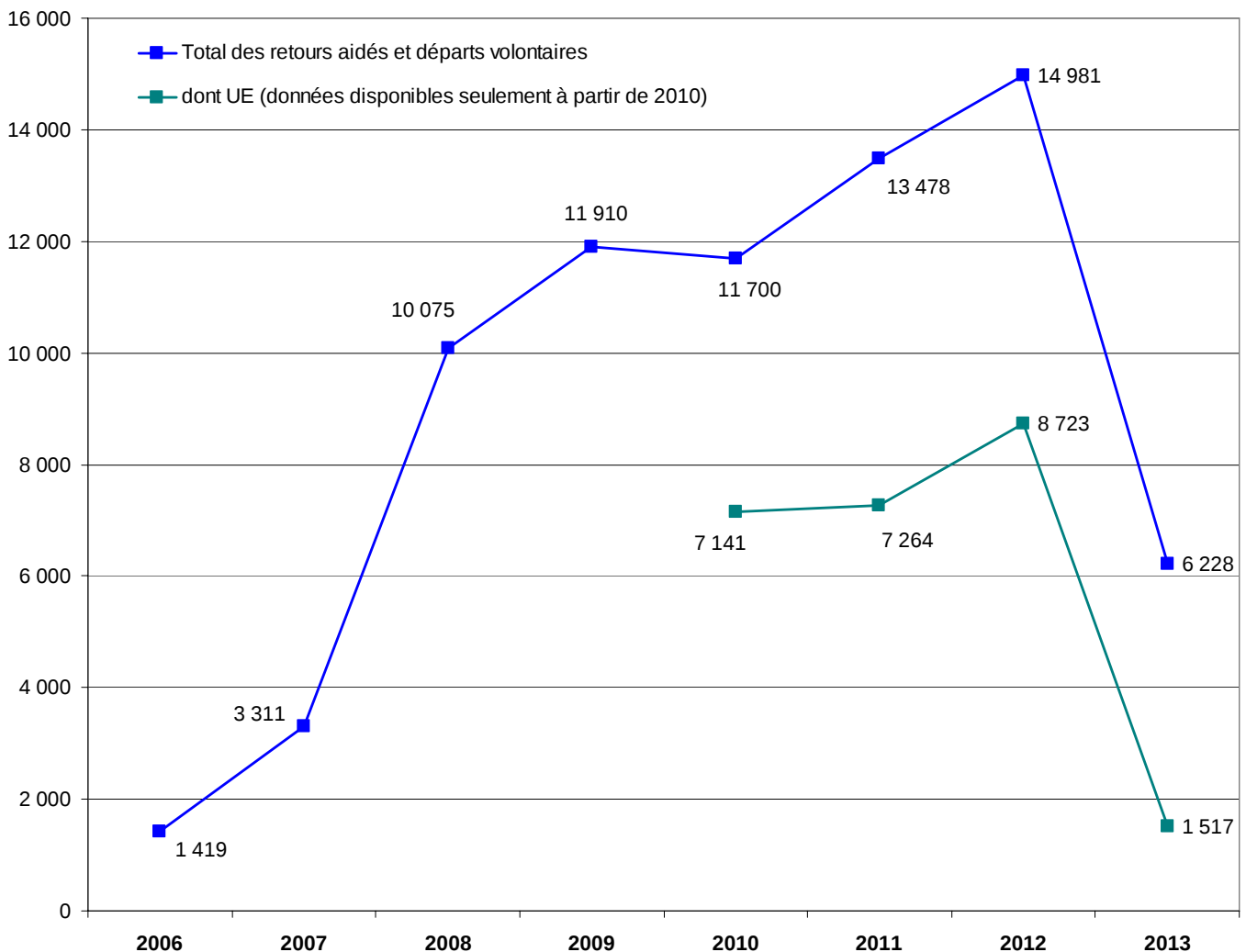
Les éloignements forcés totaux (hors comptabilisation des retours spontanés) augmentent de près de 2 %. En leur sein, les éloignements forcés hors de l'Union européenne augmentent de 13 % après un effondrement durant les années 2007-2011 (-65 %). Les réadmissions et renvois au sein de l'Union européenne sont stables.

2. La fin des artifices statistiques

Afin de maximiser le nombre d'éloignements contraints, les services ont été incités à inclure en leur sein **les constats de départs spontanés d'étrangers en situation irrégulière** (cf. tableau précédent). Ces éloignements ne reposaient pas sur une véritable action administrative ou policière hormis pour en assurer le dénombrement, forcément partiel. En toute rigueur statistique, l'estimation des départs spontanés qui figurait jusqu'à présent dans les chiffres officiels doit être distinguée du reste des éloignements contraints.

Les retours aidés au sein de l'Union européenne diminuent très fortement suite à la réforme des aides de l'OFII (-80%). Ces aides avaient des effets pervers connus, incitant les ressortissants européens à s'installer en France pour bénéficier d'une aide lucrative et inédite en Europe.

Retours aidés

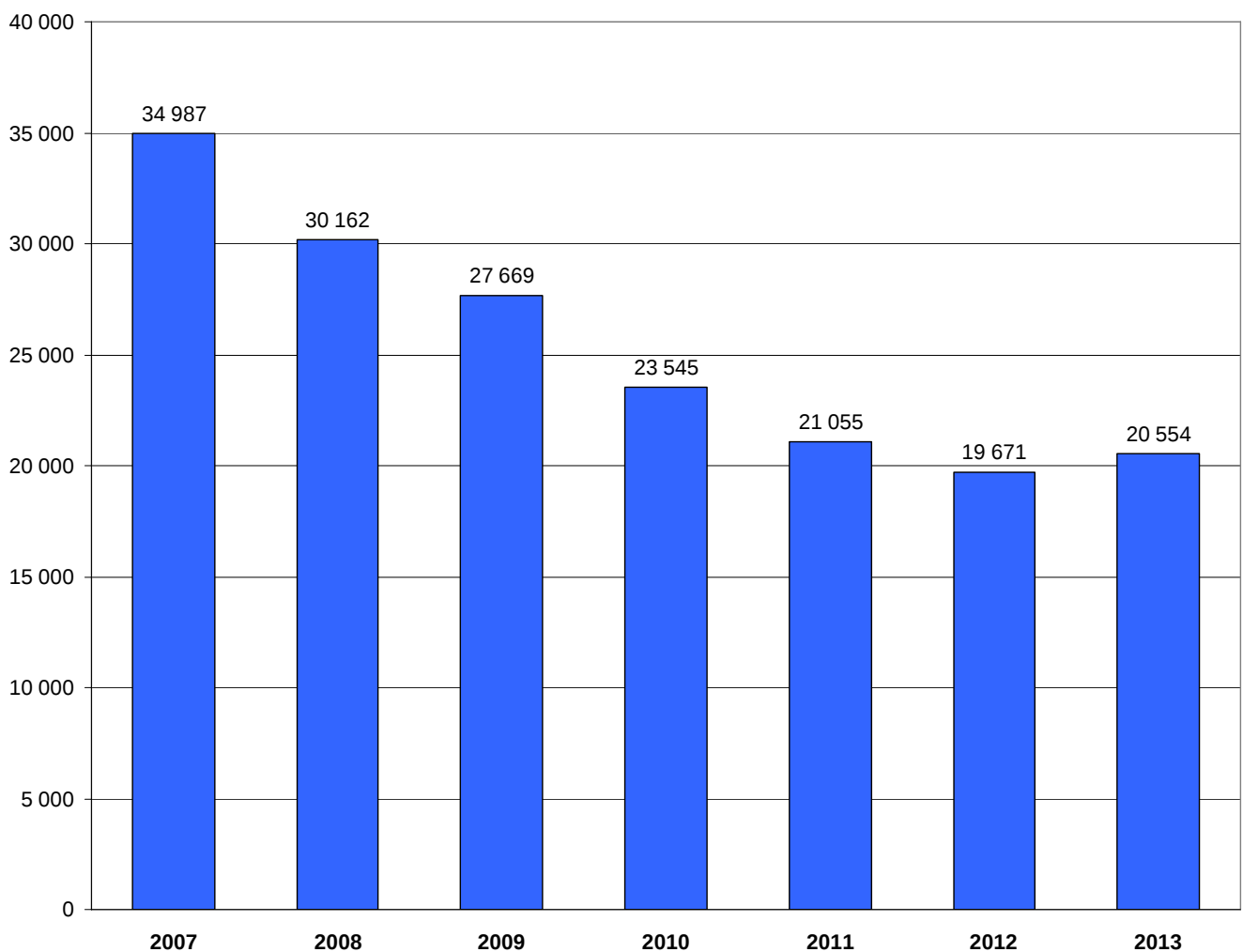


III. Une procédure d'éloignement plus efficace

■ La stabilisation des placements en rétention administrative

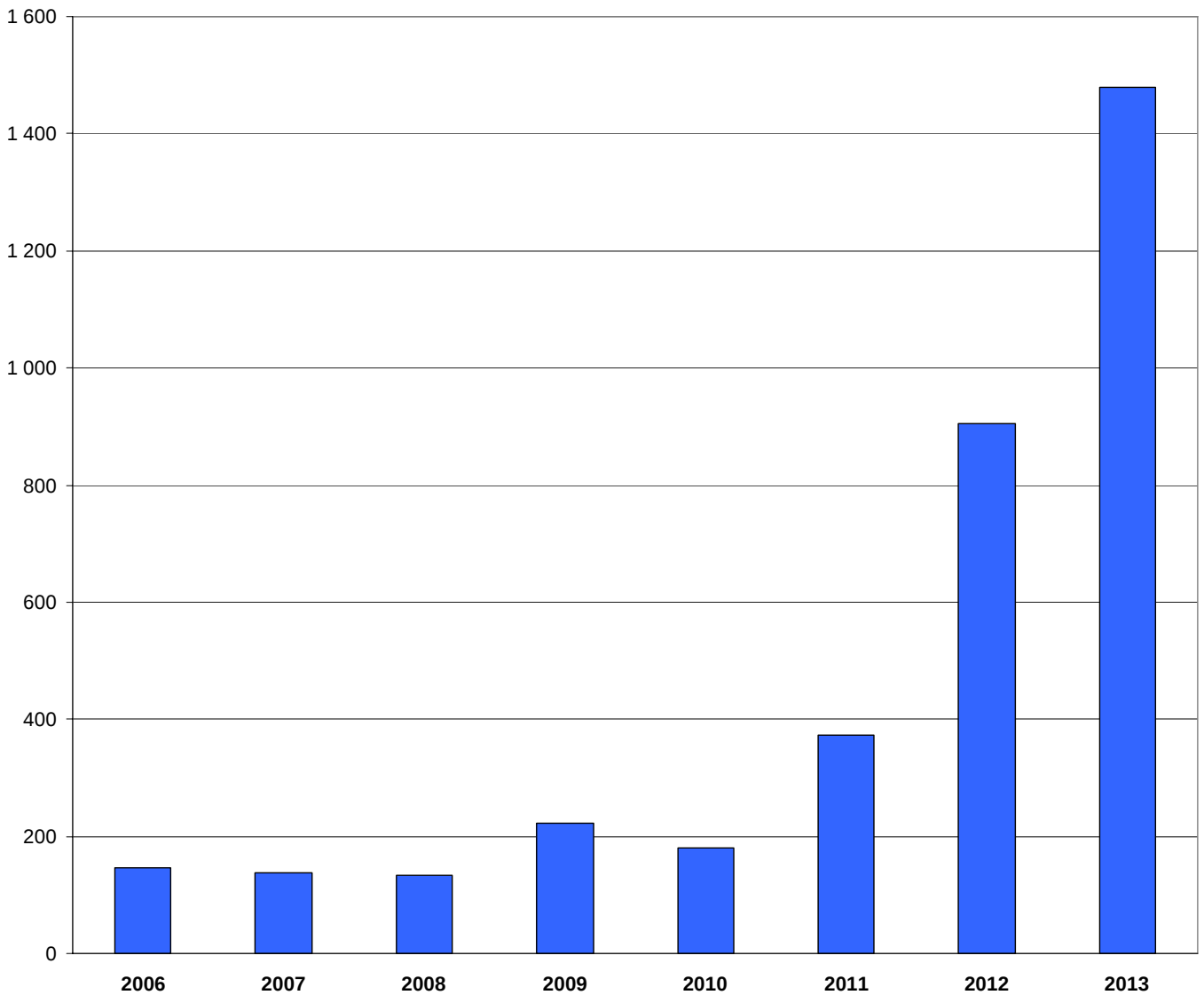
Le nombre d'étrangers placés en rétention est en très légère hausse en 2013 (+4,5%) après une baisse ininterrompue entre 2007 et 2012.

Nombre d'étrangers placés en rétention, métropole, 2007-2013



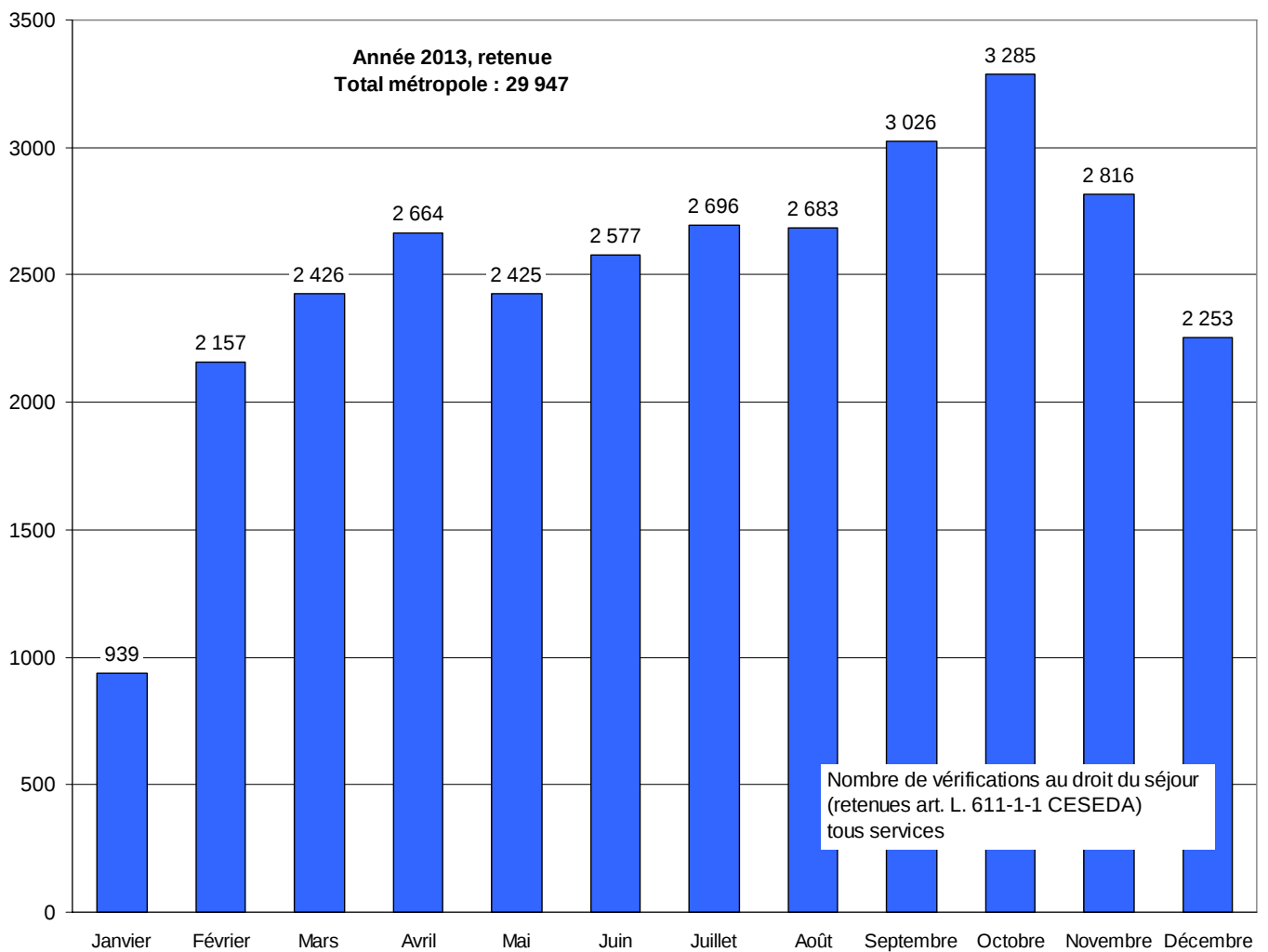
■ Le développement de l'assignation à résidence

L'assignation à résidence se développe de manière soutenue (+ 64 % en 2013 par rapport à 2012).



■ La mise en place de la retenue pour vérification du droit au séjour

Les services de police et de gendarmerie se sont rapidement appropriés la retenue pour vérification du droit au séjour entrée en vigueur le 31 décembre 2012.



IV. Le rayonnement de la France pour les talents internationaux

■ Des facilitations pour permettre l'obtention de visas pour les publics ne présentant pas de risque migratoire

La hausse de la délivrance des visas se poursuit du fait de l'accès croissant au tourisme au sein de certains pays émergents (par exemple : la Chine).

Visas

Visas délivrés	2011	2012	Tendances 2013
	2 153 191	2 311 260 dont visas de circulation	+7 % à +11 %

Suite à l'instruction sur les visas du 21 mars 2013, les visas de circulation réservés aux talents internationaux et aux touristes d'affaires connaissent une progression importante de l'ordre de 22 %.

Visas de circulation	2012	2013	2013/2012
Cour séjour circulation 5 ans	7 257	23 468	223,4%
Total des visas de circulation	543 926	664 553	22,2%

■ La progression de la migration de la connaissance et de l'excellence

La France a renoué avec les migrations de la connaissance, après la parenthèse ouverte par la circulaire Guéant. Ainsi, les titres de séjour « étudiant » et « scientifique-chercheur » augmentent tous deux dans des proportions notables (+ 5 à 8 % pour les premiers ; + 20 à 40 % pour les seconds).

Admission au séjour

Titres	2011	2012	Tendances 2013
Étudiants	64 925	58 430	+5 % à +8 %
Économique	17 821	16 004	+10 % à +15 %
dont scientifiques	2 073	2 665	+20 % à +40 %

Source : AGDREF, données métropole

V. Une hausse conjoncturelle des régularisations

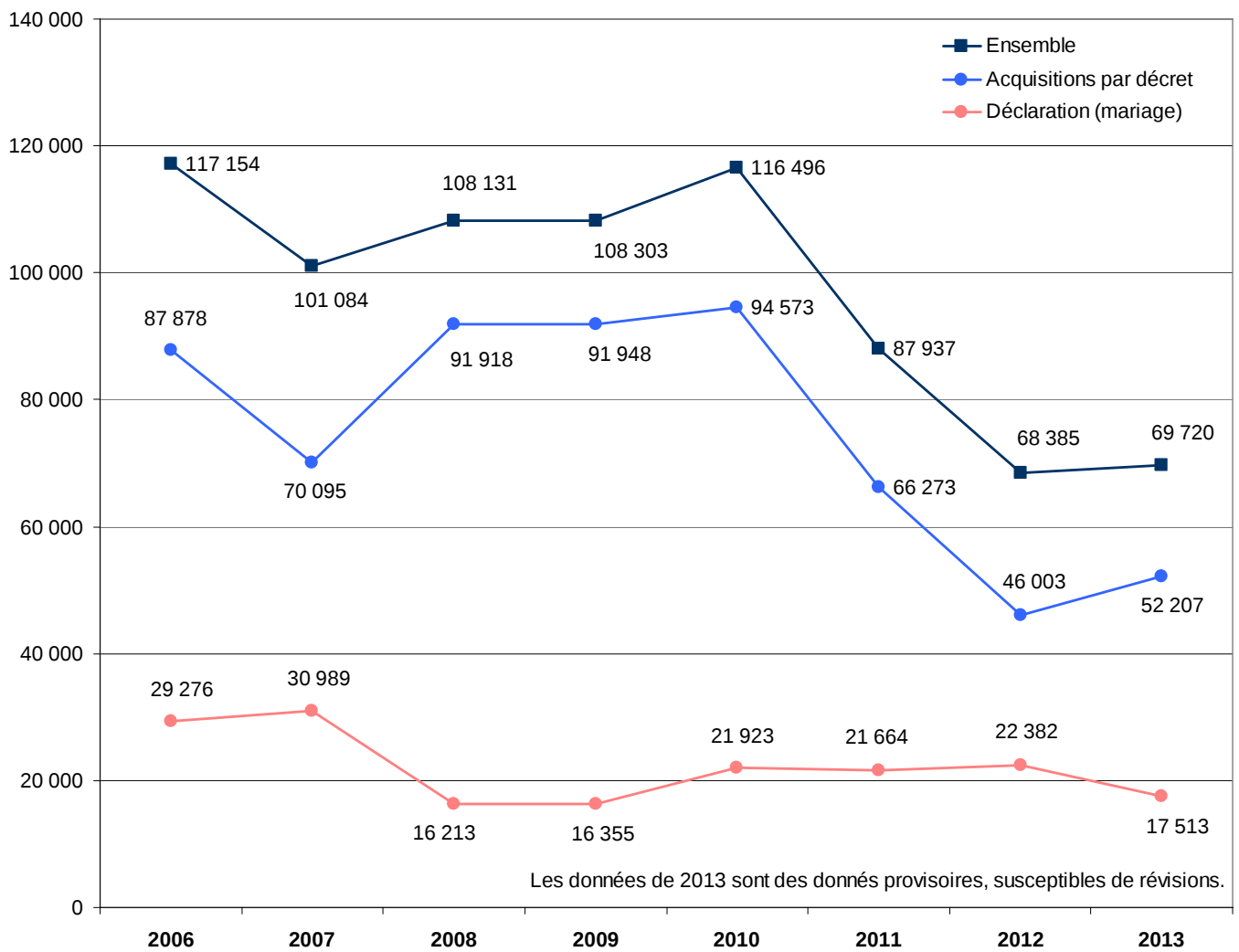
La hausse sensible des titres « vie privée et familiale » est la conséquence conjoncturelle de l'entrée en vigueur de la circulaire du 28 novembre 2012 qui a entraîné un afflux des demandes au début de l'année 2013. Ce mouvement ne devrait pas se poursuivre en 2014.

Titres	2011	2012	Tendances 2013
Familial	81 171	86 572	+9 % à +13 %
Humanitaire	17 487	18 126	-2 % à -4 %

VI. La reprise à la hausse des naturalisations

Suite à la circulaire du 16 octobre 2012 qui a su clarifier les critères applicables, les naturalisations repartent à la hausse après plusieurs années de baisse marquée. Ce mouvement, encore modeste, devrait s'amplifier en 2014.

Naturalisations 2006-2013



2^{ème} partie :

le discours du Ministre de l'intérieur

Conférence de presse – politique d’immigration

Vendredi 31 janvier

Allocution de Manuel VALLS, ministre de l’Intérieur

Mesdames et messieurs,

La France est un grand pays, un pays riche de son histoire, une histoire qui s’est nourrie des apports successifs venus du monde entier. Il n’y a pas de grandeur sans ouverture au monde, il n’y a pas d’ouverture sans responsabilité. Cette responsabilité c’est celle de la juste mesure, ce qui implique de maîtriser, contrôler et réguler l’immigration. C’est le cadre de la politique, définie par le Président de la République, que je conduis avec transparence et détermination. Dans ce domaine, comme dans tous les autres, nous devons avoir comme principes le respect du droit et l’application ferme de la loi.

La politique d’immigration que nous menons vise à répondre à un triple enjeu :

- **Tout d’abord, faire respecter le droit au séjour, en luttant efficacement contre la fraude, les filières illégales, et en reconduisant ceux qui n’ont pas de droit à se maintenir en France ;**
- **ensuite, attirer les étrangers que contribuent par leurs compétences, leurs talents, à notre rayonnement, à notre croissance ou à notre compétitivité ;**
- **enfin, accueillir pour intégrer effectivement dans le strict respect des valeurs de la République** ceux qui, chaque année, ont vocation à nous rejoindre du fait de leur situation familiale ou des persécutions politiques qu’ils subissent.

Depuis 20 mois, je n’ai eu de cesse de dénoncer – car elles sont des impasses – les illusions de ceux qui voudraient que la France accueille tout le monde – elle ne le peut pas ! – et les erreurs, parfois les outrances, de ceux qui plaident pour une « immigration zéro », slogan à l’emporte-pièce qui va à rebours de l’histoire de la France, et de la réalité de notre monde.

Mener une politique d’immigration utile pour la France, c’est avant tout partir d’un constat partagé.

Quel est-il ?

- **D'abord, la France est, comme tous les pays industrialisés, un pays d'immigration** ; avec 5.5 millions d'immigrés et près qu'un quart des 25-54 ans immigrés ou enfant d'immigrés, la France a réalisé sa révolution industrielle grâce à des mains venues d'ailleurs. C'est une richesse, bien sûr, mais aussi, cela représente comment ne pas le voir, un défi : celui de l'intégration.
- **Ensuite, nos flux migratoires actuels nous placent dans la moyenne basse des pays développés : c'est un fait incontestable qui doit clore tous les fantasmes.**

Pour autant, que les choses soient claires : il n'est pas question d'augmenter nos flux migratoires réguliers ; **notre marché de l'emploi nous l'interdit, notre démographie ne le justifie pas**. La France doit prendre sa part aux mouvements migratoires du monde. Sa juste part.

- **Enfin, l'immigration appelle plusieurs réponses qui méritent d'être différenciées :**
 - o **Il y a d'abord les flux migratoires réguliers et pérennes**, pour motif familial ou politique, environ 100.000 personnes par an. Cette immigration correspond à des normes internationales reconnues par toutes les Nations. La France, Etat de droit, se doit de les respecter. Mais ces arrivées appellent nécessairement, dans une société fragmentée et soumise aux difficultés, une attention à la lutte contre la fraude et des mesures d'intégration : s'installer et vivre en France, ce sont des droits et des devoirs. C'est accepter de partager les valeurs républicaines, dont la laïcité. C'est aussi en apprendre la langue pour avoir sa place dans la communauté nationale.
 - o **Il y a ensuite l'immigration étudiante et professionnelle**, environ 80 000 personnes. Ces mobilités sont temporaires, mais aussi nécessaires à notre rayonnement, à notre croissance et à notre avenir. Quel meilleur ambassadeur pour la France, quel meilleur pont entre deux pays qu'un jeune que nous avons accueilli, formé et qui repart avec une part de la France en lui ? Ces mobilités de l'excellence et de la connaissance, le gouvernement précédent avait souhaité les freiner. Nous nous sommes engagés, avec la Ministre chargée de l'Enseignement Supérieur, devant le Parlement, à redonner à la France sa place dans ces mouvements migratoires. Le nombre d'étudiants étrangers dans le monde doublera d'ici 2020. Si

la France se ferme à ces flux, ce sont la francophonie, notre rayonnement, notre place dans le monde que nous affaiblissons. C'est ainsi que j'ai, conformément à l'engagement du Président de la République, abrogé la circulaire Guéant, développé la délivrance des visas de circulation, amélioré l'accueil des étudiants étrangers.

- o **Il y a enfin, la lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude au séjour.** Ce combat est essentiel. D'abord parce qu'il s'agit de la légalité républicaine. Ensuite, parce que ces flux migratoires irréguliers, ces fraudes, fragilisent tous nos autres dispositifs. Je ne laisserai pas notre système d'asile fabriquer chaque année des dizaines de milliers de sans-papiers. Je ne laisserai pas nos dispositifs de lutte contre l'immigration irrégulière fabriquer du chiffre sans fabriquer des résultats. Comprenez-moi bien : je n'en fais pas grief au précédent Gouvernement. Je sais que ce sont des combats difficiles. Mais je ne peux laisser dire que le précédent Gouvernement incarnait la fermeté. C'était une fermeté de papier. Une fermeté – parfois l'outrance – dans les paroles. Pour ma part, je veux incarner, même si c'est plus exigeant, la fermeté républicaine dans les actes. Cette fermeté ne nous dispense pas, bien au contraire, d'une action de coopération avec les pays sources, en Afrique, ou par exemple avec l'Albanie et le Kosovo. C'est une condition de sa réussite.

Avant d'aborder les premiers éléments de bilan de l'année 2013 et vous présenter les perspectives de l'année 2014, je souhaite vous présenter, en toute transparence, la réalité des chiffres en matière d'éloignements. **Trop de contrevérités ont été dites.**

Le gouvernement précédent avait mis en place une politique du chiffre avec laquelle j'ai souhaité rompre. Qu'on se le dise : la politique du chiffre et ses effets factices ne se sont pas limités aux seuls chiffres de la sécurité. C'était une politique indifférenciée, avec un chiffre unique : or, sur des situations juridiques et opérationnelles complexes, **un chiffre unique constitue plus un moyen de masquer la réalité que de la dire.**

Ainsi, entre 2006 et 2011, le Gouvernement précédent a affiché une hausse factice de 50% des éloignements. En fait, il s'agissait d'une pure logique d'affichage. La seule chose qui a augmenté pendant cette période, ce sont les retours aidés, subventionnés par l'Office français d'immigration et d'intégration,

l'OFII, notamment de ressortissants communautaires : entre 2006 et 2011, les éloignements contraints, hors aide de l'OFII, sont en effet passés de 22 000 à 19 000. Cette baisse était masquée par une hausse continue des retours aidés de ressortissants européens, Roumains et Bulgares. Or ces retours aidés, rémunérés, n'étaient d'aucune efficacité en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Au contraire, **ils étaient contreproductifs car ils incitaient ces ressortissants étrangers à venir en France pour solliciter une aide financière, unique en Europe, dans son principe comme dans son montant.** Le résultat n'aura été que de créer un afflux supplémentaire d'immigration en France.

Surtout, si on se concentre sur les éloignements dits contraints, on découvre que cette catégorie est très hétérogène :

- o **des retours spontanés d'étrangers en situation irrégulière ont été comptabilisés comme des éloignements contraints** (pour environ 5 500 en 2011, 6 500 en 2012) alors qu'il s'agit en fait de personnes décidant spontanément de quitter le territoire. Or, si ces retours spontanés méritent d'être comptabilisés, ils n'obéissent pas à la même logique : il s'agit du départ spontané, souvent constaté à l'aéroport, d'un étranger en situation irrégulière qui, quelles que soient les modalités ou les motifs, aurait eu lieu sans la moindre intervention administrative.
- o **aucune distinction n'était faite selon le pays de renvoi de l'étranger** : or, chacun le comprend, ce n'est pas la même chose de réadmettre un étranger dans l'Union européenne qu'à l'extérieur de celle-ci. Entre Etats membres, la réadmission ne pose pratiquement jamais de problèmes, alors qu'elle est souvent compliquée, parfois pour de bonnes raisons, parfois non, vers les pays-tiers à l'Union européenne. Je discute d'ailleurs souvent de ces questions avec mes homologues de ces pays, et c'est un des enjeux, parmi d'autres, des discussions que nous avons à propos de la migration.

J'ai ainsi souhaité privilégier, comme je l'ai indiqué par une circulaire du 9 mars dernier, **une approche plus qualitative de notre politique.** J'ai demandé à mes services de réaliser une comptabilisation plus exigeante des éloignements en distinguant au sein des éloignements contraints :

- **les départs spontanés qui en pure logique ne sont pas des éloignements réalisés par une administration**
- **les départs forcés vers l'Union Européenne**
- **les départs forcés hors de l'Union européenne**

Ainsi quand on regarde les choses avec ces distinctions simples, que chacun comprend, le bilan du précédent gouvernement est simplement très mauvais : **entre 2006 et 2011, les retours contraints, à l'extérieur de l'Union européenne ont été divisés par trois. Ils sont passés de 11 436 à 4 026, à périmètre constant (en incluant la Roumanie et la Bulgarie dans l'Union européenne sur l'ensemble de la période, c'est-à-dire même avant son adhésion en 2007).**

La politique du chiffre en matière d'éloignement a donc abouti à un échec. Un échec d'autant plus grave qu'il a été masqué aux Français. La faute n'est pas celle des services, ni celle des préfets, ni celle des forces de l'ordre : **confrontés à des exigences statistiques toujours plus élevées, et à des restrictions en personnel toujours plus fortes, les services ont naturellement privilégié la comptabilisation d'éloignements faciles – qui n'en sont pas en réalité – au détriment des procédures complexes et plus utiles.**

Il faut aujourd'hui changer de logique et rationaliser une politique en la débarrassant des mirages statistiques. Il ne s'agit pas d'abandonner la comptabilisation – les services ont besoin de repères –, mais de substituer à une comptabilisation englobante, qui mélange tout et son contraire, une comptabilisation analytique, impartiale, et claire des résultats de notre politique.

- Au mirage du chiffre unique de l'éloignement, je veux substituer l'image précise et nette d'une **comptabilisation qui fera la distinction notamment entre mesure d'éloignement spontanée ou non et mesure d'éloignement effectuée vers l'UE ou vers l'extérieur de l'Union.** C'est en rentrant dans ce degré de détail que nous maîtriserons mieux nos procédures et pourrons mieux analyser leurs forces et leurs faiblesses.
- Afin de garantir l'impartialité et la fiabilité des statistiques recueillies, cette comptabilisation sera désormais assurée par un service statistique ministériel, qui n'est pas directement impliqué dans les éloignements. C'est le service statistique de la direction générale des étrangers en France qui sera chargé de cette tâche. Ce service obéit à des règles déontologiques strictes, fixées par l'Union européenne, et contrôlées par l'INSEE, ce qui lui permettra de soumettre une statistique incontestable et connue de tous.

C'est grâce au concours de ce service que, dès cette année, je vous présente les statistiques selon ces modalités améliorées, pour éviter toute polémique. **Nous progresserons dans les mois à venir sur la transparence de nos outils.**

J'invite chacun, dans l'intérêt des Français et du débat public, à faire l'effort de la complexité pour que la réalité soit faite et pour que nous sortions de polémiques.

Ces points nécessaires étant précisés, je veux vous présenter les données relatives à l'année 2013 :

a) En matière de lutte contre l'immigration irrégulière :

L'année 2013 est celle d'une évolution favorable, même si, au regard des chiffres que nous venons de donner, beaucoup reste à accomplir.

D'abord, concernant les filières démantelées, l'année 2013 aura été une année record : 203 filières démantelées, soit **une hausse de plus de 14% par rapport à 2012**. Je veux saluer les efforts de la police aux frontières dans ce travail difficile et exigeant. Démanteler une filière, c'est porter atteinte au cœur d'un système qui exploite la misère des Hommes. C'est porter un coup à des individus qui se jouent de nos valeurs, en matière d'asile, de droit à la vie privée et familiale, de droit au séjour des étrangers malades pour faire prospérer leur commerce. Des instructions fermes seront données pour que l'administration et la police sachent mieux les identifier et les mettre hors d'état de nuire. Et sur ce point, il faut également louer la coopération européenne et internationale sans laquelle aucune action ne serait possible.

Le nombre de retours contraints hors de l'Union européenne s'est établi à 4.676. **C'est une hausse de 13% par rapport à 2012 et de 17% par rapport à 2011. C'est le fruit de l'activité de nos services.**

Les réadmissions et renvois au sein de l'Union européenne sont stables et s'établissent à 10 793.

Les éloignements qui n'impliquent pas une action coercitive des forces de l'ordre, comme la comptabilisation des départs spontanés d'étrangers en situation irrégulière, sont en baisse de 20% en 2013. **C'est le signe que les préfectures et la police aux frontières se sont reconcentrés sur le cœur de leur mission.**

Surtout, nous avons mis un terme aux retours aidés de ressortissants Roumains et Bulgares et au gaspillage du denier public qu'il induisait. Ces retours chutent de plus de 80%. Seuls 1 518 ressortissants de l'union européenne ont fait l'objet d'un retour aidé par l'OFII, contre plus de 8 500 l'an dernier. **Grâce à la réforme de ces aides ce sont plus de 11 millions d'euros que nous avons fait économiser sur le budget de cette agence.** En outre, les premiers éléments dont je dispose démontrent qu'en fin d'année 2013, après la fin de ces aides au retour, il y avait moins de campements illicites en France et qu'ils étaient moins densément peuplés (baisse de 10%, environ). Je le dis clairement : le problème

des campements illicites a été amplifié par les aides au retour pour les ressortissants de l'Union européenne qui ont été attirés en France par cette prime inédite en Europe. **Réduire ces aides, démanteler les campements illicites dans le respect de la loi et de la circulaire du 26 août 2012, comme je l'ai fait, c'est commencer à résoudre une partie du problème.**

Comprenez-moi bien : le chiffre officiel des éloignements en 2011 était de 32 912. Il était en 2012 de 36 822. Si nous avons maintenu les mêmes artifices statistiques et les mêmes effets d'aubaine, nous aurions sans doute pu afficher un chiffre de 35 000 éloignements, sans doute davantage. Ce n'était pas difficile.

Mais nous avons fait le choix de l'efficacité et de la transparence. Nous affichons 27.051 éloignements mais :

- Les vrais éloignements, les retours contraints, sont en hausse de 2% ; ils atteignent leur plus haut niveau depuis 2006 ;
- Les éloignements les plus complexes, hors de l'Union européenne, augmentent de 13% ;
- La seule chose qui diminue, ce sont des effets d'aubaine, liés aux retours aidés et des truquages statistiques (autour de 8000).

b) En matière de visas et de titre de séjour

En matière de visas et de titres de séjour, nous sommes soumis à un calendrier strict de publication des statistiques officielles. C'est le prix à payer pour leur exactitude et les premières estimations fiables seront connues, comme chaque année, en avril.

Je puis toutefois d'ores et déjà vous donner des premiers éléments de tendance.

D'abord, à la suite à l'instruction que j'ai signée avec le ministre de Affaires étrangères, Laurent Fabius, en février dernier, j'ai veillé à ce que les visas de circulation soient systématiquement privilégiés pour les talents étrangers et les touristes d'affaires. Ces visas permettent des allers-retours avec la France pour des séjours de trois mois pendant plusieurs années. La délivrance de ces visas de circulation est en hausse de 22% avec plus de 600 000 visas délivrés. **L'idée que la France, pour gérer ses flux migratoires, serait condamnée à être fermée aux mobilités de la connaissance et de l'excellence appartient au passé.**

Ensuite, comme je m'y étais engagé lors du débat sans vote au Parlement, j'ai souhaité, avec Geneviève FIORASO, que la France redevienne une terre attractive pour les étudiants étrangers. Vous le savez, la circulaire « Guéant » et l'impact désastreux qu'elle avait eu sur l'image de la France avait entraîné en 2012 une baisse sensible des arrivées d'étudiants (-10%). Les instructions

données aux postes et l'abrogation de cette circulaire ont permis dès 2013 de connaître un regain d'inscriptions d'étudiants étrangers (+6%, sans doute). Cette dynamique est encore plus visible concernant les plus brillants des étudiants étrangers, les scientifiques et chercheurs, dont la hausse sera de plus de 30%. **Oui, et j'y tiens, la France reprend toute sa place dans les migrations de l'intelligence et du savoir.**

Enfin, je l'ai déjà annoncé, nous devons connaître en 2013 une hausse des régularisations, suite à la circulaire du 28 novembre 2012, de l'ordre de 10 000 régularisations supplémentaires. Ces régularisations sont un phénomène conjoncturel déjà connu par le passé, à l'occasion de sorties de nouvelles circulaires. En effet, de très nombreux dossiers de régularisation ont été déposés en même temps dans les préfectures, en début d'année 2013, lors de la parution de la circulaire, et leur traitement simultané a entraîné une hausse mécanique du niveau des régularisations qui n'aura plus de raison d'être en 2014.

c) En matière de naturalisation

Je ne confonds pas la politique d'immigration et celle des naturalisations. Mais je veux clarifier les choses : la naturalisation doit être l'aboutissement d'un processus d'intégration exigeant.

Parce que l'accès à la nationalité doit être conforme à nos principes républicains, j'ai mis fin à l'opacité et à l'arbitraire. Et notamment à ces consignes implicites et sournoises, qui ont été données par le Gouvernement précédent, en catimini, aux préfets, leur demandant, de réduire le nombre de naturalisations. La République, c'est la transparence. J'ai redonné aux critères de naturalisation tout leur sens et je veillerai à leur application uniforme. Les premiers résultats de cette politique se font sentir :

- **La France a renoué avec le taux de naturalisations qui était le sien jusqu'en 2010, soit environ deux tiers de dossiers acceptés, pour un tiers de rejet ;**
- **Le niveau de naturalisation par décret est en hausse de 14% en 2013, avec 52 207 décrets de naturalisation;** il reste toutefois inférieur au niveau constaté en 2011 : le procès en laxisme intenté par certains n'a pas de sens. La République ce sont des règles, des critères appliqués en toute transparence, uniformément sur le territoire national. Le laxisme, c'est de tolérer que l'on puisse transiger avec ces règles, dans la plus parfaite opacité.

*

Mesdames et messieurs,

La politique de l'immigration touche à ce qu'est la France, c'est la raison pour laquelle elle doit dépasser tous les clivages politiques.

Les six derniers mois de 2012 auront été ceux des réformes urgentes : abrogation de la circulaire Guéant, mise en place de critères uniformes, transparents et républicains de régularisation, fin du délit de solidarité, mise en œuvre de la retenue pour la vérification du droit au séjour.

2013 aura été l'année des concertations : concertation sur l'asile, concertation sur la rétention, débat sans vote au Parlement sur l'immigration professionnelle et étudiante, rapport de Matthias FEKL sur le droit au séjour. Je l'assume, cela fait partie de ma méthode : pour réformer en matière d'immigration ou d'asile, il faut prendre le temps d'écouter et d'approfondir.

En 2014, des réformes importantes seront conduites :

- D'abord en matière d'accueil des étrangers en préfecture : j'ai signé le 3 janvier dernier une feuille de route à destination de toutes les préfectures qui simplifie les conditions d'accueil des étrangers et apporte des critères unifiés pour l'appréhension des dossiers. Cette feuille de route produira des résultats que nous évaluerons en fin d'année 2014 ; des choses ont déjà été accomplies :
 - o la carte de séjour permanent a été généralisée pour les immigrés de plus de 60 ans dès le premier renouvellement de leur carte de résident ;
 - o les cartes de séjour pluriannuelles sont devenues la norme pour les étudiants en master et en doctorat ;
 - o Et bien sûr, la généralisation du titre de séjour pluriannuel que nous proposerons dans la future loi immigration contribuera à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture. Mais sans attendre, des résultats peuvent être obtenus.
- Ensuite, je souhaite renforcer davantage la transparence : l'accès des associations et des journalistes en centre de rétention sera consacré par décret, dans les prochains jours. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté pourra vérifier l'action des forces de l'ordre lors de toute exécution d'une mesure d'éloignement. Nous n'avons pas à rougir de nos dispositifs de lutte contre l'immigration irrégulière. La transparence est ici essentielle.

2014 sera surtout et aussi l'année des grandes réformes structurelles :

- **Une grande réforme de l'asile afin de sauver ce droit fondamental.** Nous disposons, grâce à la concertation réalisée, de tous les outils utiles ; cette réforme sera celle de la rationalisation de l'asile avec notamment une réduction des délais et de la mise en conformité de la France avec les directives européennes. Nous ne nous interdirons aucune mesure, même parmi les plus directives, pour lutter contre les détournements de l'asile qui vident progressivement ce droit, nécessaire et exigeant, de sa substance ;
- **Une réforme du droit au séjour et de l'accueil des primo arrivants :** nous généraliserons le titre de séjour pluriannuel et l'articulerons avec un parcours d'accueil dont l'exigence sera renforcée. La République, cela doit être l'équilibre des droits et devoirs ; le titre de séjour pluriannuel sera une grande mesure d'intégration. Il sera accompagné d'une lutte intensifiée contre la fraude au séjour ;
- **Une réforme de la lutte contre l'immigration irrégulière,** pour la rendre plus efficace, plus cohérente. Nous avons le système le plus protecteur d'Europe, qu'il s'agisse de l'accès au juge ou du temps de rétention. Il faut s'en réjouir. Mais il faut aussi regarder, là encore, les choses en face. Nos dispositifs manquent parfois de cohérence : comment, par exemple, expliquer aux Français que l'on héberge à l'hôtel, sans limitation de durée, des étrangers que l'on oblige par ailleurs à quitter le territoire français ? Je bâtirai en 2014 une réforme de l'assignation à résidence qui permettra, en accord avec nos engagements européens d'assurer la reconduite effective et la réinsertion au pays d'origine, tout en minimisant la privation de liberté.

Ces réformes législatives, je souhaite qu'elles soient mises en œuvre le plus rapidement possible.

Vous le voyez, la politique que je mène en matière d'immigration, au nom du Gouvernement et sous l'autorité du Premier Ministre, est marquée par trois impératifs républicains :

- la transparence des chiffres et des politiques, sans laquelle la question de l'immigration est réduite à un simple fantasme, à une peur de l'autre ;
- la fermeté dans la lutte contre l'immigration irrégulière, contre ces filières et les personnes qui abusent des droits et ne se reconnaissent aucun devoir ;
- L'exigence tant dans l'accueil des talents internationaux que dans les mesures d'accueil et d'intégration des étrangers admis au séjour.

C'est cette triple exigence, résolument républicaine, autour de laquelle nous devons nous rassembler, qui constitue ma ligne de conduite.

3^{ème} partie : annexe



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

SECRETARIAT GENERAL

DIRECTION GENERALE
DES ETRANGERS EN FRANCE

Paris, le

03 JAN. 2014

Le Ministre

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de région,
Monsieur le Préfet de police,
Mesdames et Messieurs les Préfets de département

NOR | 1 | N | T | K | 1 | 4 | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 | 1 | C |

Objet : - amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture ;
- mesures de simplification et objectifs d'organisation.

Pièce jointe : directive nationale d'organisation pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture

Réf. : circulaire du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture

L'amélioration des conditions d'accueil des ressortissants étrangers dans les préfectures est une nécessité.

J'ai fait de cet objectif l'une de mes priorités : rénover l'image du service public rendu par les préfectures en obtenant dans ce domaine des résultats concrets et mesurables.

En effet, si d'importants efforts ont déjà été réalisés depuis la publication de la circulaire du 4 décembre 2012, grâce notamment à la mobilisation et à l'implication des acteurs locaux et nationaux, des agents de préfectures aux directions d'administration centrale concernées, l'objectif d'une amélioration réelle et durable sur l'ensemble des sites passe nécessairement par une limitation des déplacements en préfecture des usagers étrangers.

Aussi, afin de vous permettre de limiter ces passages (du dépôt du dossier à la remise du titre), de nouvelles mesures de simplification ainsi que de nouveaux outils sont mis en œuvre au travers d'une directive nationale d'organisation pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture.

.../...

Ces différentes mesures, issues de réflexions de l'inspection générale de l'administration, du secrétariat général, de la direction générale des étrangers en France et de la mission d'appui mise en place il y a un an, doivent, notamment, vous permettre de tendre vers les objectifs suivants :

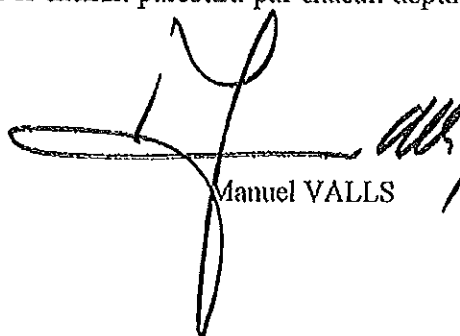
- pour la primo-délivrance d'un titre de séjour, limiter à 3 le nombre de déplacements nécessaires, grâce notamment à l'allongement à 6 mois (au lieu de 4) de la durée de validité du premier récépissé et à l'uniformisation des listes de pièces justificatives à fournir ;
- en matière de renouvellement d'un titre de séjour, limiter à 2 le nombre de déplacements grâce, entre autres, au nouveau module de prise de rendez-vous par internet, à l'utilisation de la voie postale ou du dépôt express, à la modification de la date de validité du récépissé « Titre de séjour » ou à la possibilité de le faire parvenir à l'usager par courrier recommandé avec accusé réception ;
- pour les TIR/DCBM, limiter à un unique déplacement leur délivrance tout en adaptant la procédure aux contraintes particulières des usagers.

En outre, un nombre important de passages à vos guichets ayant pour origine une demande d'information ou de renseignement, la mise en ligne d'une nouvelle interface « Etrangers » pour les sites internet départementaux, délivrant une information uniforme, claire et concise, sera de nature à éviter à l'usager de devoir se déplacer tout en lui permettant d'effectuer certaines démarches en ligne.

Pour l'application de ces nouvelles mesures et l'utilisation de ces nouveaux outils, au regard des bonnes pratiques déjà mises en œuvre ou des difficultés particulières rencontrées, les secrétaires généraux, directeurs de la réglementation ou de l'immigration et chefs de bureau chargé de l'accueil des étrangers d'un certain nombre de départements seront conviés conjointement à des réunions s'échelonnant sur le premier semestre 2014. Je vous demande de leur permettre d'y assister personnellement.

J'attends de vous que ces mesures soient appliquées dans l'ensemble des préfectures afin que nous disposions d'un service public qui accueille dignement ses usagers étrangers et d'une administration qui leur apporte une réponse objective, équitable, personnalisée et dans des délais raisonnables.

Enfin, je vous indique que demanderai avant la fin de l'année 2014 à l'inspection générale de l'administration de mener une nouvelle mission d'évaluation des conditions d'accueil des étrangers en préfecture afin de mesurer le chemin parcouru par chacun depuis la circulaire du 4 décembre 2012.



Manuel VALLS

**DIRECTIVE NATIONALE D'ORGANISATION POUR L'AMELIORATION
DE L'ACCUEIL DES ETRANGERS EN PREFECTURE**

Depuis la publication de la circulaire du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture, la plupart des préfectures ont établi leur plan d'action. Cet objectif constitue une orientation prioritaire de l'action du ministère de l'intérieur afin de faciliter le travail des services préfectoraux et de contribuer à la sécurisation du parcours des migrants en France.

Dans le cadre de l'élaboration de ces plans d'action, certaines préfectures ont sollicité le soutien de l'administration centrale au travers, d'une part, de la mission d'appui constituée pour assurer le suivi et la mise en œuvre de la circulaire visée en référence et, d'autre part, du dispositif local d'accompagnement mis en place par la DMAT (sous-direction de l'administration territoriale).

La synthèse des plans d'action reçus ainsi que la trentaine de déplacements sur sites déjà effectués par la mission d'appui ont permis d'identifier un certain nombre de bonnes pratiques d'organisation venant enrichir les leviers d'amélioration proposés par l'inspection générale de l'administration dans son rapport de septembre 2012.

Il est rappelé les mesures de simplification suivantes déjà mises en œuvre visant à diminuer le nombre de passages au guichet des préfectures :

- circulaire du 4 décembre 2012 : durée de validité du premier récépissé « Asile » portée de 3 à 6 mois ;
- circulaire du 25 juin 2013 :
 - étendant au renouvellement des titres de séjour, la règle de la date de début de validité au jour de la décision de délivrance si celle-ci est postérieure à la date d'expiration du titre précédent ;
 - précisant les modalités de calcul de la durée de présence en France requise pour la délivrance d'une carte de résident portant la mention « RLD-CE » ;
 - généralisant pour l'utilisateur étranger titulaire d'une carte de résident âgé de plus de 60 ans sollicitant son renouvellement ou lorsque la demande porte sur un second renouvellement de cette carte, la délivrance d'une carte de résident permanent ; il est rappelé que cette carte offre un droit au séjour inconditionnel et permanent en France qui ne peut être retiré que pour des motifs d'ordre public ; dès lors, même si le support matériel de la carte de résident permanent doit faire l'objet d'un renouvellement tous les 10 ans, celui-ci ne doit conduire à aucune instruction nouvelle et ne donner lieu qu'à la perception de la taxe correspondante au renouvellement du support matériel.

La présente directive d'organisation a pour objet de vous présenter les nouvelles mesures de simplification et évolutions techniques (I) permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière d'amélioration de l'accueil des étrangers pour l'année 2014 (II).

I. Nouvelles mesures de simplification et évolutions techniques

I.1. Modification de la durée du premier récépissé dans le cadre d'une première demande de titre de séjour

Malgré la durée portée à 4 mois, au lieu de 3, de validité du premier récépissé « Titre de séjour » par circulaire du 5 janvier 2012 (n° NOR IOCL1200311C), les données statistiques font encore apparaître un ratio moyen récépissé/titre de près de 2 pour les seules primo-délivrances.

En effet, il s'avère que dans le cadre de la primo-délivrance certaines procédures d'instruction nécessitent souvent un délai particulièrement long, supérieur donc à 4 mois, en raison notamment des réponses attendues de certains services.

Cela entraîne de facto un renouvellement du récépissé, donc un nouveau passage en préfecture ainsi qu'une charge supplémentaire pour vos services.

Ainsi, dans le but de vous permettre un examen complet du dossier tout en évitant le renouvellement du récépissé, dans le cadre uniquement d'une première demande de titre de séjour, vous pourrez procéder, si vous l'estimez nécessaire, à la délivrance d'un premier récépissé d'une durée de 6 mois, si elle vous paraît permettre l'instruction complète de la demande et être de nature à éviter la délivrance d'un second récépissé. Vous devrez néanmoins continuer à fixer cette durée à 4 mois, à chaque fois que vous l'estimerez mieux adaptée à la situation rencontrée. Cet allongement de la durée de validité du récépissé n'est destiné qu'à éviter les passages superflus en préfecture ; il ne doit pas vous conduire à différer l'instruction des dossiers de première demande de titre de séjour.

La possibilité d'éditer ce document sera opérationnelle dans AGDREF à compter de **février 2014**. Cette durée de 6 mois doit permettre l'examen complet de la demande de titre de séjour dans ce délai. Le renouvellement de ce récépissé ne peut correspondre qu'à des circonstances tout à fait exceptionnelles et ne saurait excéder une période de 3 mois.

I.2. Modification de la date de début de validité des récépissés « Titres de séjour » dans le cadre des renouvellements de titres

Dans le cadre de la procédure de renouvellement du titre de séjour, les préfectures délivrent actuellement des récépissés dont la date de validité court à compter de sa date d'émission (fabrication).

Ainsi, lorsqu'un usager se présente dans un délai raisonnable avant l'expiration de son titre de séjour (2 mois par exemple), et que la préfecture lui délivre lors de ce passage un premier récépissé d'une durée de 3 mois (circulaire IOCL1200311 C du 5 janvier 2012 complétée par la circulaire du 4 décembre 2012), il se trouve donc de fait en possession de deux titres valides pour une même période : son titre de séjour en cours de validité (2 mois restant à courir) et le récépissé (théoriquement valable qu'accompagné du titre expiré, mais mentionnant néanmoins une période de validité courant à compter de sa date d'émission).

Ainsi, dans l'hypothèse où l'usager dépose son dossier 2 mois avant l'expiration de son titre de séjour, son récépissé ne le couvrira réellement que 1 mois.

Cette situation le contraint parfois, lorsque l'instruction de son dossier n'a pas été finalisée, à se déplacer de nouveau en préfecture pour le renouvellement de son récépissé ou pour solliciter, au profit de certains organismes sociaux ou d'employeurs, une attestation de séjour régulier d'au moins 3 mois, sans réelle valeur juridique.

Afin de fournir davantage de souplesse aux préfectures pour instruire les demandes de renouvellement, et éviter à l'utilisateur un passage supplémentaire pour le renouvellement de son récépissé ou la remise d'une attestation, vous devrez émettre puis remettre à l'utilisateur un récépissé dont la date de validité débutera à compter du lendemain de la date de fin de validité du titre de séjour à renouveler.

Des modifications dans AGDREF seront effectuées afin de rendre cette émission opérationnelle à compter de février 2014.

I.3. De nouvelles évolutions techniques mises prochainement à votre disposition

a) La convocation par sms pour remise de titre

Afin d'éviter, soit que l'utilisateur ne se déplace au guichet à une ou plusieurs reprises pour s'enquérir de la disponibilité de son titre, ou que les services préfectoraux aient à rédiger ou envoyer des convocations pour remise de titre par voie postale, l'utilisation de l'information par *sms* sera généralisée.

Pour ce faire, une fonctionnalité supplémentaire sera ajoutée à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) permettant l'envoi automatique d'un *sms*.

Pour être pleinement opérationnel, le message indiquera la disponibilité du titre, son n°AGDREF, son lieu de retrait (préfecture ou sous-préfecture), le montant éventuel des droits à acquitter et précisera les jours et heures d'ouverture des guichets auxquels l'utilisateur pourra venir le retirer.

Cette nouvelle fonctionnalité, sous maîtrise d'ouvrage de la Direction générale des étrangers en France (DGEF) devrait être disponible à compter d'avril 2014.

b) La prise de rendez-vous en ligne

Afin d'optimiser la prise de rendez-vous en ligne dans le cadre d'une demande de renouvellement de titre de séjour, une évolution du module actuel sera prochainement déployée.

Cette évolution permettra d'intégrer aux champs actuels à renseigner obligatoirement par l'utilisateur lors de sa connexion, les informations suivantes :

- son numéro AGDREF ;
- son code postal ;
- la date de fin de validité du titre dont le renouvellement est sollicité.

Ces nouveaux éléments d'information vous permettront :

- grâce au n°AGDREF, de connaître la situation exacte de l'utilisateur sollicitant un rendez-vous avant qu'il ne se présente à vos guichets ;
- grâce au code postal, de le diriger utilement vers le site compétent (préfecture ou sous-préfecture).

Une fonctionnalité technique permettra, en outre, une comparaison automatique hebdomadaire entre les informations saisies par l'utilisateur et celles figurant dans la base nationale AGDREF.

Ce nouveau module sera disponible, à partir d'avril 2014, pour les sites internet départementaux (IDE) fonctionnant sous PISE. Il sera ensuite généralisé à tous les départements, fin 2014.

c) Une interface internet « Etranger » commune à tous les sites départementaux

Une partie très importante des déplacements d'usagers étrangers en préfecture (près de 40% sur certains sites) a pour origine une demande d'information ou de renseignement.

En effet, s'agissant d'usagers particulièrement vulnérables, ne maîtrisant pas toujours la langue française et confrontés à une réglementation complexe, beaucoup considèrent souvent que seul un face à face permet aujourd'hui de répondre à certaines de leurs interrogations.

Pour autant, il a paru nécessaire de déployer une nouvelle interface internet dédiée aux étrangers sur l'ensemble des sites internet départementaux de l'Etat.

Cette nouvelle interface a pour vocation à se substituer aux rubriques « Etrangers » actuelles. Elaborée à partir de l'expérience d'agents de préfectures, elle a pour objectif de donner une information fiable, uniforme et précise pour toutes les situations les plus fréquemment rencontrées. Elle renverra également – conformément au dispositif de co-marquage d'ores et déjà utilisé – sur l'information spécifique à chaque site, s'agissant des modalités d'accueil physique des usagers (horaires d'ouverture, périodes d'affluence, modalités de dépôt des dossiers,...).

En outre, elle intégrera certaines fonctionnalités, dont le téléchargement de listes ou de formulaires, afin de permettre à l'utilisateur d'effectuer des démarches à distance et de se procurer des formulaires non sécurisés dont la remise au guichet n'apporte aucune plus-value.

Cette interface devrait également être disponible en avril 2014. Les services en charge de la politique de communication des préfectures seront également sensibilisés à cette nécessité.

I.4. Un plan de formation spécifique

Pour l'application de l'ensemble de ces mesures et l'utilisation de ces nouveaux outils, un plan de formation spécifique a été élaboré.

Il a pour vocation d'accompagner les équipes dans la mise en œuvre des mesures d'organisation préconisées et dans l'application des évolutions réglementaires en cours et à venir.

Il s'adresse à tous les agents, du secrétaire général de la préfecture aux agents d'accueil. Il tient compte, dans ses modalités des contraintes des services (modules courts, proximité, formations à distance).

Son premier volet concerne la formation des responsables des bureaux et services en charge de l'accueil des usagers étrangers et de leurs adjoints : formation prise de poste mais aussi formation des encadrants déjà en fonction.

Outre les modules juridiques existants, de nouvelles séquences relatives aux contextes économiques et politiques des migrations, à la présentation des différents acteurs de la politique migratoire mais aussi à l'organisation d'un bureau des étrangers et à l'amélioration des procédures seront proposées.

II. Les objectifs d'organisation fixés en matière d'amélioration de l'accueil des étrangers pour l'année 2014

II.1. Optimiser l'accueil des usagers et limiter les déplacements

a) S'adapter aux contraintes de l'utilisateur

Plus encore que pour l'ensemble des usagers du service public devant effectuer des démarches administratives, le déplacement en préfecture d'un usager étranger représente une source de difficultés particulière le contraignant souvent à devoir consacrer une demi-journée voire une journée complète, parfois plusieurs fois par an, pour réaliser des opérations dont certaines ne nécessitent que quelques minutes.

En effet, tous les usagers étrangers ne se présentent pas au guichet pour y effectuer la même démarche ; certains viennent déposer un dossier de demande de titre ou retirer un document de circulation, d'autres simplement pour se renseigner sur l'état d'avancement de l'instruction de leur dossier.

Or, il convient d'adapter au mieux l'organisation des services aux contraintes de l'utilisateur, l'amélioration des conditions d'accueil des usagers et l'amélioration des conditions de travail des agents étant en étroite interaction.

Ainsi, vous êtes invités à mettre en œuvre les mesures suivantes dès lors qu'elles sont compatibles avec la configuration de vos locaux :

- à l'ouverture des portes, segmenter la file d'attente en fonction des démarches à effectuer afin de fluidifier les flux d'entrée et limiter le temps de présence de certains usagers à l'intérieur des locaux ;

Par exemple : prévoir 3 files distinctes : demande de renseignements ou de liste de pièces à fournir / dépôt de dossier / retrait de titre de séjour.

- adapter les horaires d'ouverture de certains guichets aux contraintes de l'utilisateur ;

Par exemple : s'agissant d'une opération courte ne nécessitant que quelques minutes, prévoir la remise de titre le matin à l'ouverture des services d'accueil des étrangers ou, lorsque cela est possible, durant la pause méridienne.

- adapter les jours d'ouverture de certains guichets aux contraintes de l'utilisateur ;

Par exemple : concernant la remise des TIR/DCEM, nécessitant la présence de l'enfant mineur, privilégier la réception des demandeurs le mercredi après-midi.

- limiter au maximum (voire supprimer) le temps d'attente pour les opérations courtes ;

Par exemple : mettre en place des guichets dédiés aux opérations courtes (retrait de titres, de liste de pièces à fournir) et une boîte aux lettres « dépôt express » à l'entrée de la préfecture afin de permettre à l'utilisateur de déposer des pièces complémentaires nécessaires à l'instruction de son dossier sans qu'il soit dans l'obligation de prendre rang dans une file d'attente.

b) Limiter les passages en préfectures

L'activité de délivrance de titres se traduit par près de 6 millions de passages d'utilisateurs par an en préfecture. En limiter le nombre constitue le principal levier d'amélioration des conditions d'accueil et d'amélioration des conditions de travail des agents de préfecture en charge de cette mission ; or, s'agissant plus précisément des utilisateurs étrangers, l'expérience montre qu'un certain nombre de leurs déplacements pourraient utilement être évités.

- rendre l'information plus accessible au demandeur ;

Par exemple : assurer une plus large diffusion de l'information auprès des usagers sur les démarches à effectuer et mettre à leur disposition les listes de pièces à fournir ou les formulaires non sécurisés (TIR/DCEM) afin de limiter les déplacements en préfecture :

- * sur le site internet départemental par téléchargement ;
- * dans les mairies ;
- * auprès des associations ;
- * en préfecture avec la mise en place d'un présentoir dans le hall d'entrée comprenant en libre service les listes de pièces correspondant aux demandes de titre les plus courantes et conforme aux éléments qui vous seront communiqués par la DGEF dans le cadre de la refonte des listes de pièces justificatives à fournir à l'appui des demandes de titres de séjour.

- communiquer sur les périodes de forte affluence sur le site internet et/ou par voie d'affichage dans les locaux de la préfecture afin de mieux répartir les flux ;

- développer l'utilisation de la voie postale, de la voie électronique ou du dépôt express lorsque cela s'avère pertinent, notamment pour le renouvellement de certains titres de séjour, dont le dossier est simple à constituer et les risques d'incomplétude limités, ou encore pour le dépôt de pièces complémentaires ;

Par exemple : cas du renouvellement des cartes de résident.

La généralisation de ce mode de communication devrait vous permettre de limiter au maximum les déplacements inutiles des usagers au guichet et de tendre vers l'objectif de deux déplacements pour le renouvellement d'un titre de séjour (enrôlement biométrique et remise du titre de séjour).

Bien entendu ce traitement des dossiers par voie postale reste à combiner avec l'obligation d'enrôlement biométrique des usagers, qu'il ne sera toutefois plus nécessaire d'effectuer chaque année grâce à la mise en place d'une base centrale de données biométriques prévue pour 2014 permettant de conserver les empreintes digitales pendant 5 ans.

- utiliser, pour le renouvellement des titres, l'envoi du récépissé par voie postale ;

Uniquement dans le cadre de la procédure de renouvellement de titre, les préfectures ont désormais la possibilité d'envoyer, si l'utilisateur le souhaite, le récépissé également par voie postale.

Toutefois, cet envoi postal du récépissé ne sera possible que si deux conditions cumulatives sont réunies :

1. cet envoi ne pourra bien entendu avoir lieu qu'après transmission par l'utilisateur de l'ensemble des pièces originales nécessaires à l'instruction de sa demande de renouvellement ;
2. que l'utilisateur en exprime la demande en fournissant, en sus des pièces susmentionnées, une enveloppe préaffranchie LR/AR, la transmission ne pouvant se faire par envoi simple.

Il convient de souligner que dans le cadre du déploiement de la biométrie, l'enrôlement, pour les demandeurs dont les données biométriques ne sont pas encore enregistrées dans AGDREF, a généralement lieu lors de la remise du récépissé ; en conséquence, l'envoi postal du récépissé ne sera possible que pour l'étranger qui a déjà effectué cette prise d'empreintes digitales lors d'une précédente demande. Ainsi, dans la phase actuelle de début de la biométrie, il ne pourra pas concerner tous les étrangers.

c) *Réduire les déplacements de publics spécifiques : étudiants et mineurs étrangers*

- **organiser l'accueil des étudiants étrangers au sein des établissements d'enseignement supérieur ;**

La demande de titre de séjour étudiant est concentrée entre les mois de septembre et décembre de chaque année. Durant cette période, la mise en place d'un guichet d'accueil au sein des établissements d'enseignement supérieur permet à l'étudiant étranger de déposer sa demande de titre de séjour sur son lieu d'étude. La création d'un point d'accueil externalisé résulte d'une convention conclue entre la préfecture, le cas échéant l'OFII, et les acteurs locaux de l'enseignement supérieur (universités, établissement de formation, CROUS, associations...). Les collectivités locales peuvent aussi être associées à la constitution de ces dispositifs et apporter une contribution à leur réalisation dans le cadre arrêté entre les signataires. Il convient de prévoir dans la convention ainsi conclue les modalités de coopération humaine et matérielle entre les différents partenaires ainsi que les conditions pratiques de fonctionnement et d'instruction des demandes de titre. Si les étudiants représentent l'essentiel du public reçu dans ces guichets externalisés, les scientifiques constituent une catégorie d'utilisateurs pouvant également bénéficier des mêmes conditions d'accueil.

L'obligation de relever les empreintes digitales avec AGDREF1 biométrie ne fait pas obstacle à la mise en œuvre de ces formules d'accueil en site externalisé. En effet, des stations de travail informatiques équipées de périphériques biométriques peuvent être déployées pour les préfectures qui souhaitent instituer en dehors de leurs locaux un guichet de réception des étudiants étrangers. Il appartient aux préfectures qui ne sont pas encore dotées de ces matériels d'adresser leur expression de besoins à la direction de projet AGDREF2 placée auprès du directeur général des étrangers en France.

Lors de la campagne universitaire 2013, vingt-cinq points d'accueil étaient en fonctionnement au sein des établissements d'enseignement supérieur ou de structures mutualisatrices. Le développement de cette formule d'accueil hors préfecture mérite d'être poursuivi afin d'aboutir à un meilleur maillage des sites universitaires sur le territoire.

L'objectif est de développer encore en 2014 ces points d'accueil unifiés en vue d'une généralisation pour la rentrée 2015.

- **simplifier le *process* de délivrance de TIR/DCEM ;**

Il a été trop souvent constaté que l'utilisateur sollicitant un TIR/DCEM devait se déplacer au moins 3 fois au guichet avant de pouvoir obtenir ce document, alors qu'un seul passage en présence de l'enfant mineur peut s'avérer suffisant selon la séquence suivante :

1 - l'utilisateur télécharge le formulaire et la liste de pièces à fournir via le site internet de la préfecture ou se les procure sur le présentoir de la préfecture (voire en mairie ou ailleurs) ;

2- il envoie son dossier par voie postale aux services préfectoraux en joignant la photocopie des pièces demandées. Si le dossier est complet, le document est mis en fabrication ; dans le cas contraire, l'utilisateur est informé par courriel ou courrier des pièces manquantes et invité à les retourner par voie postale ou dépôt express ;

3 - l'utilisateur est convoqué avec l'enfant un mercredi après-midi de préférence pour retirer le TIR ou le DCEM. Il est invité à se munir des pièces originales dont la conformité avec les copies précédemment transmises sera contrôlée par l'agent préalablement à remise du document.

II.2. Mesures visant à améliorer l’instruction des dossiers

a) Limiter et unifier la liste des pièces justificatives aux exigences du CESEDA

Certains services des étrangers de préfecture exigent des usagers la production de pièces justificatives diverses non-répertoriées dans le « *Guide de l’agent d’accueil des ressortissants étrangers en préfecture* ».

Il est rappelé que, disponible depuis septembre 2011 sur l’intranet de la direction générale des étrangers en France, ce guide est constitué d’un ensemble de près de 200 fiches, articulé autour de huit fiches présentant les conditions générales applicables par catégorie de titre demandé et de fiches spécifiques selon le motif d’admission au séjour.

Chaque fiche spécifique, associée à la fiche complémentaire de conditions générales correspondante, présente notamment les justificatifs devant être fournis par le requérant à l’appui de sa demande, conformément au code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA).

Il s’agit des seules pièces sur la base desquelles une demande d’admission au séjour doit être considérée comme recevable.

Le strict respect des exigences du CESEDA en matière de pièces justificatives répond à trois objectifs :

- garantir la sécurité juridique de vos procédures d’instruction des dossiers ;
- appliquer de manière homogène le droit en vigueur ;
- contribuer à l’amélioration de l’accueil des étrangers desquels ne doivent être exigés que des documents dûment prévus par le CESEDA.

Dans ce cadre, la direction de l’immigration a réalisé un vaste chantier de refonte des listes de pièces justificatives à fournir à l’appui des demandes de titres de séjour. **Les nouvelles listes, limitées en nombre et simplifiées, devront impérativement être utilisées par l’ensemble des préfectures. Ces nouvelles listes vous seront transmises par circulaire dans le courant du mois de janvier 2014.**

Il vous revient de veiller très strictement à la bonne application de ces éléments de droit et de méthode.

Dès lors que le dossier est complet au regard des pièces exigées, il vous appartient, selon l’appréciation faite des documents produits, de leur caractère probant, de leur cohérence et de leur pertinence, soit de délivrer le titre demandé, soit de prononcer un refus de titre motivé assorti, le cas échéant, d’une obligation de quitter le territoire français.

b) Opter pour une démarche proactive s’agissant du renouvellement de titre

Le 4° de l’article R. 311-2 du CESEDA prévoit que l’usager étranger présente sa demande de renouvellement de titre de séjour « *dans le courant des deux derniers mois précédant l’expiration de la carte de séjour dont il est titulaire [...]* ».

En pratique, compte tenu du délai nécessaire à l’instruction du dossier, plus l’usager étranger présente sa demande de renouvellement à une date rapprochée de celle de l’expiration du titre dont il est titulaire, plus la probabilité de devoir lui délivrer un récépissé de demande de renouvellement est certaine.

Or, l’établissement d’un récépissé induit par principe un passage supplémentaire au guichet des préfectures.

Aussi, vous êtes invités autant que possible à mettre en place une démarche proactive à destination de l'usager (courrier, courriel ou sms) l'informant de l'expiration prochaine de son titre (voire lui faisant parvenir un dossier de renouvellement) et l'invitant à déposer sa demande de renouvellement dans les délais suggérés, en le sensibilisant sur le bénéfice qu'il pourra en tirer en termes d'économie de passage en préfecture.

c) Informer l'usager des délais d'instruction s'agissant des titres et documents soumis à une forte saisonnalité

Les demandes de certains titres, tels que les titres d'identité républicain ou les documents de circulation pour étranger mineur sont particulièrement saisonnières.

Afin d'éviter que la grande majorité de ces demandes ne se concentre sur quelques semaines avant les périodes de congés scolaires, une information (via le site internet départemental, par voie d'affichage et sur les formulaires de demande) quant au délai d'instruction et de fabrication en fonction de la date de dépôt du dossier s'avère pertinente afin d'en lisser le flux et de le répartir sur l'ensemble de l'année.

Par exemple : informer les usagers, dès lors que les déplacements de leur enfant est prévisible et que la durée de validité du titre est de 5 ans, qu'une demande de TIR/DCEM déposée entre octobre et avril peut se voir satisfaite sous un mois, à la différence des demandes déposées entre mai et août.

d) Réaliser des partenariats avec les entreprises, les institutions, les services sociaux et les associations

Pour les entreprises comptant dans leurs effectifs un nombre important de salariés étrangers, un partenariat préfecture/entreprise peut être conclu pour le renouvellement des titres, comportant les engagements suivants :

- l'entreprise collecte les dossiers et en contrôle la complétude ;
- la préfecture, sous réserve que les dossiers soient effectivement complets, s'engage à instruire les demandes de renouvellement dans un certain délai (à définir dans la convention).

Il importe aussi de poursuivre le développement des partenariats et séances d'information avec les institutions et services sociaux (collectivités territoriales, directions départementales de Pôle Emploi, Caisses d'allocations familiales) qui sont au quotidien confrontées au suivi social et à l'insertion économique des ressortissants étrangers.

Une information plus complète et mise à jour sur les modalités d'examen des demandes de titre de séjour en préfecture et sur vos contraintes paraît particulièrement indiquée. Mieux en mesure de délivrer une information pertinente et qualifiée, ces interlocuteurs pourront au quotidien utilement renseigner les étrangers sur leurs droits, sur leurs devoirs et sur les démarches à effectuer, évitant ainsi des déplacements inutiles pour de simples demandes d'information.

Enfin, il vous est rappelé qu'un partenariat identique peut également être conclu, si vous l'estimez pertinent, avec les associations, notamment dans le cadre de la gestion de certaines demandes d'admission exceptionnelle au séjour. Celui-ci ne doit en revanche en aucun cas vous dispenser d'un examen individuel de chaque dossier, ni vous conduire à l'application de critères dérogatoires ou spécifiques.

*

* *

Les difficultés rencontrées en matière d'accueil des usagers étrangers, et ce malgré les nombreux efforts déjà entrepris et la forte mobilisation des services, révèlent des tensions récurrentes que rencontrent les services, tant au plan matériel qu'en termes de ressources humaines disponibles, à recevoir des flux de plus en plus importants d'usagers.

Cela a conduit certains sites à adopter une organisation tendant à renforcer les effectifs d'accueil et de guichet (*front office*) au détriment parfois de l'instruction (*back office*).

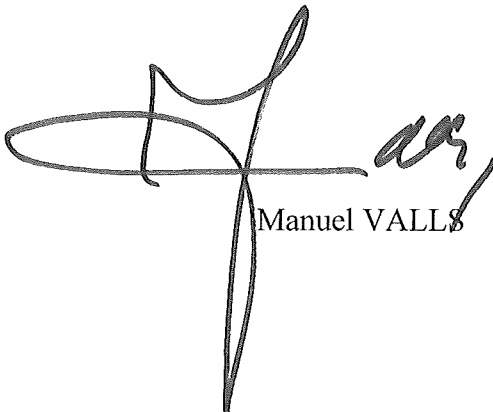
Cette organisation, aussi pertinente soit-elle, a souvent pour conséquence directe la création de stocks donc l'allongement significatif du délai d'instruction des dossiers, lequel allongement conduisant lui-même à la multiplication des passages des usagers en préfecture (renouvellement de RCS, demande d'information sur l'état d'avancement du dossier,...).

Dans ces conditions, en vous appuyant notamment sur les conséquences des mesures susmentionnées permettant de limiter les passages en préfecture, vous veillerez à **rechercher l'équilibre le plus efficient entre le front et le back office en valorisant la polyvalence des agents entre des fonctions d'accueil et d'instruction.**

De même, lorsque des rendez-vous sont donnés pour examiner les dossiers, les délais devront faire l'objet d'une particulière vigilance et faire l'objet d'un suivi afin d'éviter qu'ils ne deviennent excessifs.

L'application de méthodes d'amélioration des processus (Lean) et la mobilisation de votre animateur du changement, avec l'appui éventuel d'un cabinet extérieur, peuvent être également employées afin de déterminer la meilleure interaction entre les fonctions de guichet et les services de back office.

La DGEF, la DMAT (SDAT) et la mission d'appui se tiennent à votre disposition pour vous appuyer, chacune en ce qui la concerne, dans la mise en œuvre de ces nouvelles mesures.



Manuel VALLS