

# Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration

## Rapport au Parlement

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

#### quatrième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Décembre 2007

#### Extraits – Entrée sur le territoire – contrôle en amont – zone d'attente

Ce rapport a été adopté le 7 novembre 2007 par le comité interministériel de contrôle de l'immigration.

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

Aux termes de l'article 1er de ce décret, le comité, qui comprend, outre le Premier ministre, 9 ministres (Immigration, Intérieur, Affaires sociales, Défense, Justice, Affaires étrangères, Éducation nationale, Économie et Finances, Outre-mer), fixe les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires et adopte chaque année le rapport au Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique gouvernementale en matière d'immigration, mentionné à l'article L. 111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Depuis sa création, le comité interministériel de contrôle de l'immigration s'est réuni à 6 reprises, les 10 juin, 27 juillet et 29 novembre 2005, les 9 février et 5 décembre 2006 et le 7 novembre 2007.

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

[...]

#### Préface Brice Hortefeux

Dans le même temps, nous protégeons plus efficacement nos frontières. Ainsi, le renforcement des contrôles, dans les aéroports et les ports, a permis de refouler 35 000 migrants illégaux avant leur entrée sur le territoire national l'année dernière. En 2006, des opérations « coup de poing » ont permis de démanteler 112 réseaux et d'interpeller 3 500 passeurs ou organisateurs de filière, contre 1 400 en 2003. Au premier semestre 2007, 1 821 passeurs ont été interpellés, soit +16 % par rapport à 2006.

[...]

#### Synthèse

1 – La délivrance des visas (chapitre I) est marquée en effet par une grande stabilité. Au total, le nombre de visas délivrés en 2006 par la France s'est élevé à 2 038 888 contre 2 051 334 en 2005 et 2 059 460 en 2004. Cette stabilité vaut également pour la délivrance des visas de court séjour, dont le nombre est passé de 1 896 219 en 2005 à 1 879 319 en 2006. Cette stabilité se vérifie enfin au premier semestre 2007 puisque le nombre total de visas délivrés s'est élevé à 1 001 792, en diminution de 0,2 % sur la période correspondante de 2006 (1 003 404).

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

Pour faire échec à l'attitude de certains étrangers qui se maintiennent irrégulièrement en France au-delà de la durée de validité de leur visa, et pour déterminer sans difficulté la nationalité des étrangers interpellés sur notre territoire en situation irrégulière, le gouvernement précédent avait choisi d'expérimenter le système des **visas biométriques** comportant un relevé systématique de la photographie et des empreintes digitales des demandeurs d'un visa de court séjour.

Après une première expérience probante en 2005 dans 5 consulats (Annaba en Algérie, Bamako au Mali, Colombo au Sri Lanka, Minsk en Biélorussie et San Francisco aux États-Unis), le déploiement de la biométrie dans les visas avait été étendu en 2006 à 20 postes consulaires supplémentaires (Tbilissi en Géorgie, Chisinau en Moldavie, Nouakchott en Mauritanie, Islamabad au Pakistan, Rabat, Marrakech et Casablanca au Maroc, Bombay en Inde, Yaoundé et Douala au Cameroun, Cotonou au Bénin et Le Caire en Égypte, Lomé au Togo, Niamey au Niger, Ouagadougou au Burkina Faso, Moroni aux Comores, Lagos au Nigeria et Agadir, Fès et Tanger au Maroc).

Le 5 décembre 2006, le comité interministériel de contrôle de l'immigration a décidé de généraliser le système des visas biométriques à l'ensemble des postes consulaires. En application de cette décision, une nouvelle extension portant sur 37 postes consulaires (liste en fin de synthèse) était en cours à la date de rédaction du présent rapport, les consulats d'Alger (Algérie), Londres (Royaume-Uni) et Istanbul (Turquie) devant faire l'objet, pour des raisons techniques et juridiques, d'un traitement séparé ultérieur. Au total, ce sont 62 ambassades ou postes consulaires qui ont été mis en mesure de délivrer des visas biométriques en 2007.

Extension du système des visas biométriques en 2007

- Abidjan en Côte d'Ivoire
- Abuja au Nigeria
- Accra au Ghana
- Alep et Damas en Syrie
- Amman en Jordanie
- Ankara en Turquie
- Bangui en République centrafricaine
- Beyrouth au Liban
- Brazzaville et Pointe-Noire en République du Congo
- Bujumbura au Burundi
- Conakry en République de Guinée
- Dakar et Saint-Louis au Sénégal
- Diego Suarez, Majunga et Tananarive à Madagascar
- Dubaï aux Émirats arabes unis
- Jérusalem et Tel-Aviv en Israël
- Kampala en Ouganda
- Khartoum au Soudan
- Kigali au Rwanda
- Kinshasa en République démocratique du Congo
- Libreville au Gabon
- Luanda en Angola
- Manama à Bahreïn
- Nairobi au Kenya
- N'Djamena au Tchad
- New York aux États-Unis
- Oran en Algérie
- Port-au-Prince en Haïti
- Sanaa au Yémen
- Téhéran en Iran
- Tripoli en Libye
- Tunis en Tunisie

Dans le même temps, la France s'est engagée dans des expériences de coopération avec les 7 autres pays qui procèdent eux aussi à la délivrance de visas biométriques (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Portugal, Luxembourg et Royaume-Uni), expériences encouragées par la Commission européenne. L'objectif de cette expérience (BIODEV II) est de tester l'interopérabilité des systèmes de visa biométrique des pays concernés. Cette expérience doit s'achever en avril 2008. Un accord est survenu en juin 2007, sous présidence allemande, sur la définition du futur système européen de données informatisées en matière de visas (VFS). La France prépare le raccordement de son système national avec le système européen, avec pour objectif de le réaliser à l'automne 2008.

En application des décisions du CFS du 5 décembre 2006, un programme d'équipement des services de la police nationale, de la gendarmerie et des douanes a été élaboré pour les années 2007 et 2008. L'objectif est de doter ces services tant sur les points de passage frontière (PFF) que sur l'ensemble du territoire national de secteurs biométriques qui leur permettent de vérifier l'authenticité des titres présentés par leurs détenteurs.

- Début octobre 2007 la DCSF disposait, sur 34 sites métropolitains, de 390 lecteurs configurés pour lire les puces électroniques.
- Les services de la DCSF (circonscription de Marseille) et de la préfecture de police de Paris ont été dotés également d'équipements biométriques (18 appareils) afin de finaliser les méthodes de travail et les procédures.
- Les circonscriptions de sécurité publique de Lyon et de Lille seront également bénéficiaires de ces équipements respectivement en octobre et novembre 2007.
- La gendarmerie nationale a mis en place un programme d'équipement de 492 secteurs au titre des années 2008 et 2009.
- Pour sa part, la DGDJ est concernée par le contrôle de 135 PSA. Une première tranche a été lancée en 2007 portant sur 35 sites et 45 postes. En outre, 10 sites supplémentaires sont prévus au titre de l'année 2008 concomitamment à la mise en service de lecteurs mobiles (en cours de développement) sur d'autres points de contrôle qui seront activés de façon intermittente en fonction du trafic passagers.

[...]

## Chapitre I – La politique de délivrance des visas

### 3 – Moyens et procédures

#### 3.2 – Adaptation des outils et des procédures

##### 3.2.1 – Les visas Schengen

Le ministère des Affaires étrangères et européennes conduit la délégation française aux travaux du groupe visas à Bruxelles, dont les initiatives visent à adapter les procédures au niveau européen (instructions consulaires communes, visa uniforme, coopération Schengen locale), à préparer les conditions de déploiement de la biométrie (principes et modalités de la future base européenne de données visas – VIS –, relèvement des droits de visa, etc.) ou à préparer des accords de facilitation visa avec certains partenaires privilégiés.

#### La biométrie dans les visas

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

- Prévention de la fraude (qui revêt un caractère de plus en plus massif et diversifié) : le fichier garde en mémoire pendant plusieurs années les empreintes digitales déposées lors des demandes de visa, ce qui autorise les comparaisons ultérieures et une délivrance plus large de visas de circulation aux demandeurs honorablement connus des postes consulaires.
- Certitudes sur l'identité des détenteurs de visa : la comparaison des empreintes déposées facilite l'identification des demandeurs. Une et une seule empreinte ne pouvant correspondre qu'à un seul demandeur, les usurpations d'identité sont mieux contrôlées.
- Traçabilité des déplacements des porteurs de visa biométrique : la comparaison des empreintes digitales à différents moments et dans des lieux différents permet d'assurer le suivi de certains demandeurs ayant attiré l'attention des services intéressés.
- Meilleur contrôle des retours dans le pays d'origine : les contrôles d'identité sur et à la sortie du territoire permettent de mieux connaître les mouvements de population, notamment ceux des étrangers en situation irrégulière, et de faciliter ainsi leur éloignement vers leur pays d'origine.

**Suite à la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004 d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'UE, et à l'adoption de la loi du 26 novembre 2003 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France, 5 postes consulaires (Annaba, Bamako<sup>1</sup>, Colombo, Minsk et San Francisco) et certains postes aux frontières ont fait l'objet, au printemps 2005, d'une première expérimentation biométrique (BIODEV 1) en matière de visas. Cette expérimentation a été financée, pour l'essentiel, sur des fonds européens du programme ARGO.**

*Cette expérimentation a permis la délivrance d'environ 80 000 visas biométriques.*

Le 27 juillet 2005, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a étendu cette expérimentation à une vingtaine de postes supplémentaires en 2006 (Bombay,

<sup>1</sup> En partenariat avec la Belgique.

Casablanca, Chisinau, Cotonou, Douala, Islamabad, Le Caire, Marrakech, Nouakchott, Rabat, Tbilissi, Yaoundé, Agadir, Fès, Lagos, Lomé, Moroni, Niamey, Ouagadougou et Tanger) ainsi qu'aux commissariats de sécurité publique de Paris, Lille, Lyon et Marseille. Lors du CICI du 5 décembre 2006, il a été décidé d'étendre la biométrie à 40 postes diplomatiques et consulaires. Ces postes seront équipés de septembre à décembre 2007. Le principe de la couverture des dépenses liées au développement de l'expérimentation et à terme à sa généralisation, par la réaffectation d'une partie de la recette engendrée par les visas, a été arrêté. Le ministre des Affaires étrangères s'est engagé lors du même CICI à ce que l'introduction de la biométrie dans les visas soit généralisée à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires d'ici à la fin de l'année 2008.

Les ministres des Affaires étrangères et du Budget ont signé le 18 avril 2006 un contrat triennal de modernisation qui prévoit qu'à compter de la gestion 2006 le ministère des Affaires étrangères et européennes bénéficie de l'équivalent de 50 % (soit 40 M€ en 2006) du produit de la recette des frais de dossier des demandes de visa.

Pour financer la biométrie, les États membres de l'Union européenne ont décidé, le 1<sup>er</sup> juin 2006, à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères, de relever les frais perçus à l'occasion du traitement des demandes de visa uniforme de 35 € à 60 €. Ce relèvement est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le contrat triennal de modernisation n'a été que partiellement respecté. Un financement de 3,25 M€ a été couvert pour que le ministère des Affaires étrangères et européennes finance et mette en oeuvre la biométrie en 2006. Un nouveau financement de 15,2 M€ a été couvert pour l'année 2007.

Le PLF 2008 prévoit 16,55 M€ pour la généralisation de la biométrie aux postes consulaires restant à équiper, soit plus de 130 postes, en 2008.

La généralisation du dispositif français de visas biométriques interviendra donc préalablement à la mise en oeuvre du système d'information visas (VIS) européen, dont le régime juridique a fait l'objet d'un accord en juin 2007. La base de données européenne, initialement annoncée pour le second semestre 2007, ne devrait être opérationnelle qu'en 2008. Le déploiement complet du système dans l'ensemble des consulats de l'espace Schengen, selon une logique régionale, devrait être achevé dans les deux années suivant le démarrage du VIS. Les 10 nouveaux États membres devront accéder au système Schengen dans les deux années à venir. Certains de ces États (Pologne, Hongrie, pays Baltes) revêtent une importance particulière pour l'efficacité des contrôles aux frontières. Le contrôle de l'ensemble des visas Schengen par la biométrie ne sera en effet pleinement efficace que lorsque le système européen sera entièrement déployé. D'ici là, l'efficacité de la biométrie restera battue en brèche, dans une certaine mesure, par le passage à des postes frontières non équipés.

[...]

### 3.2.3 – Le renforcement des contrôles (contrôles des sorties du territoire français, lutte contre la fraude documentaire...)

À la demande du CICI (27 juillet 2005), 10 postes<sup>2</sup> ont mis en place, à titre expérimental, du 15 septembre 2005 au 15 mars 2006, une procédure de contrôle du retour dans leur pays d'origine ou de résidence des bénéficiaires de visa de court séjour. Le contrôle n'a concerné qu'un nombre limité de demandeurs de visa : bénéficiaires de visa touristique, demandeurs jugés sensibles, etc., les visas de circulation, les visas à entrées multiples et les visas délivrés à des personnes honnêtement connues des postes consulaires ne se prêtant pas à ce type de contrôle. L'expérience a nécessité dans certains postes le déploiement d'une logistique lourde (création de bases de données spécifiques en l'absence d'outil informatique adapté et normalisé, flux supplémentaires liés à la nécessaire comparaison personnelle dans des pays où la poste est peu fiable ou inexploitable, rendez-vous et vérifications des tampons d'entrée et de sortie sur les passeports).

Le résultat de cette expérience sélective, et largement perçue comme inopportune par les bénéficiaires de visa, n'est pas conclusif, même si certains postes consulaires ont prolongé l'expérience. La non-présentation des intéressés à leur retour ne signifie pas nécessairement leur maintien sur le sol français au terme de leur séjour régulier en France. Seule la biométrie permettra à terme de centraliser les entrées et sorties des étrangers dans une base de données en tenant compte des prolongations de séjour accordées par les préfectures et dont les postes consulaires n'ont pas aujourd'hui connaissance.

D'autre part, le CICI du 27 juillet 2005 a approuvé le principe de l'affectation d'experts de la police aux frontières en qualité d'officiers de liaison immigration dans 10 consulats. Cette mesure vise à faciliter la lutte contre la fraude documentaire. Elle a été mise en oeuvre en

<sup>2</sup> Bamako, Dakar, Douala, Islamabad, Kinshasa, Le Caire, Nouakchott, Tbilissi, Tunis et Yaoundé.

septembre 2005 à Alger, Bamako, Dakar, Kinshasa et Pékin et a été étendue, à compter de septembre 2006, à Canton, Shanghai, Kiev, Moroni et Yaoundé. Cette expérience vient en complément du concours ponctuel déjà apporté par les délégations du SCTIP aux postes diplomatiques ou consulaires dans les dossiers frauduleux concernant notamment les usurpations d'identité de ressortissants français et étrangers (Alger, Dakar, Bamako). Bamako fait également appel aux compétences des fonctionnaires du détachement de gendarmerie spécialisés en matière d'empreintes digitales. La question de l'extension de cette expérience, à partir du bilan tiré en 2006, reste posée.

*Enfin, le CGF du 27 juillet 2005 a approuvé un projet de messagerie sécurisée entre les préfectures et les consulats. Cette messagerie est maintenant effective et un annuaire des consulats et des préfectures est disponible, pour les postes consulaires, sur Diplonet (intranet du ministère des Affaires étrangères et européennes). La base centrale de données visas sera accessible par consultation sécurisée par Internet pour les postes consulaires et cet accès pourra être étendu par la suite aux préfectures. De même, la base de données titres de séjour du ministère de l'Intérieur (S.G.D.R.F.) devrait être rendue consultable par les consulats dans une version future.*

La question du contrôle des entrées et sorties du territoire des États membres de l'Union européenne est une des préoccupations de la Commission, qui devrait prendre une initiative dans ce domaine dans le courant de l'année 2008.

[...]

## Chapitre II – L'asile

### *Des mesures de contrôle ciblées*

La réforme de l'asile s'est accompagnée pour certains pays d'accueil de mesures de contrôle renforcées, tandis que certains pays d'origine ont parallèlement accru les vérifications au départ.

En France, la police de l'air et des frontières a entrepris une politique de démantèlement des filières d'immigration clandestine chinoises et le travail clandestin, notamment dans la capitale, a fait l'objet d'une répression accrue. Ces mesures ont sans doute mis un frein à de nouvelles arrivées de clandestins chinois dès 2005. Interrogé sur les raisons possibles de la baisse brutale de la demande d'asile chinoise en 2006, notre poste diplomatique estime que la motivation de l'émigration chinoise est avant tout économique et que la demande d'asile est un instrument parmi d'autres dans la panoplie d'actions de cette émigration. Caractérisée par une très grande capacité d'adaptation, la demande d'asile devrait continuer à être erratique, car "elle n'est pas une réalité liée à la situation chinoise". Ainsi, la demande d'asile chinoise est de nouveau en augmentation depuis les premiers mois de 2007 (+ 39 %).

### *L'asile à la frontière*

Responsable du traitement de la demande d'asile à la frontière depuis le décret du 21 juillet 2004, l'Office a délivré près de 2 556 avis en 2006, un chiffre en augmentation de 12,2 % par rapport à 2005 (2 278).

**La demande s'est particulièrement accrue au deuxième semestre 2006** : 1 580 demandes contre 976 au premier semestre. En dépit de cette tendance à la hausse, le nombre de demandes d'asile à la frontière demeure, en 2006, très en deçà des chiffres enregistrés jusqu'en 2003 : 5 000 en 1999, 10 000 en 2001, 6 000 en 2003.

**Plus de 96 % des demandes ont été présentées à Roissy, près de 3 % à Orly et 0,5 % dans les ports et aéroports de province (Toulouse, Marseille, Lyon, Nice, Strasbourg, Bordeaux).**

Les ressortissants de **pays africains** (hors Afrique du Nord) demeurent majoritaires bien que leur nombre connaisse une nouvelle diminution : 34,2 % en 2006, contre 40,5 % en 2005. Avec 157 dossiers, la demande émanant de ressortissants de la République démocratique du Congo se révèle prépondérante au sein de la demande africaine et se situe à la quatrième place des demandes d'asile à la frontière.

La baisse des demandes émanant de ressortissants de **pays d'Asie** (hors Moyen-Orient) se poursuit : 366 en 2006 contre 423 en 2005. Leur part au sein de la demande globale (à la frontière) n'est plus que de 14 %.

La demande sri lankaise domine le flux d'origine asiatique et occupe la cinquième place dans le "classement" des nationalités les plus représentées.

Le nombre de demandeurs originaires **d’Afrique du Nord et du Moyen-Orient** augmente de manière très significative et représente désormais 24,8 % de l’ensemble des demandes d’asile à la frontière : 633 dossiers déposés en 2006 contre 375 en 2005.

La demande “palestinienne” décroît sensiblement et occupe la deuxième place devant l’Irak (201).

La demande émanant de ressortissants des **pays d’Amérique et des Caraïbes** représente désormais 17,6 % de la demande globale : 451 dossiers en 2006 contre 370 en 2005. Cette augmentation s’explique par la croissance des demandes colombiennes, lesquelles s’élèvent, en 2006, à 370 et occupent ainsi la première place des demandes d’asile à la frontière.

La part de la **demande européenne** (Turquie comprise) dans la demande globale progresse encore en 2006 et atteint un taux de 8,9 % avec 227 demandes, contre 177 en 2005. La demande turque (kurde) apparaît majoritaire : 108 dossiers, soit près de 50 % de la demande européenne. La demande russe (essentiellement tchétchène) monte résolument en puissance puisqu’elle représente désormais la deuxième nationalité du continent.

En 2006, **le taux d’avis positif enregistre une légère diminution** : 21,8 % en 2006 contre 22,3 % en 2005 mais seulement 7,8 % en 2004 et 4 % en 2003.

Le taux d’avis positif relatif aux **mineurs isolés** s’élève, pour sa part, à 24,6 %. Près d’un mineur sur quatre est admis au titre de l’asile à la frontière. Le maintien d’un taux d’avis positif relativement élevé s’explique notamment par la très faible proportion de demandes “hors champ” liées à des motivations à caractère économique.

Conformément à ses obligations, l’Office continue à assurer un traitement diligent des demandes d’asile à la frontière. Ainsi, en 2006, 86 % des avis ont été communiqués au ministère de l’Intérieur dans les 96 heures suivant le placement en zone d’attente.

[...]

## Chapitre VI – L’immigration irrégulière

### Présentation générale

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

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

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

Tableau n° VI-1

	2003	2004	2005	2006	6 premiers mois 2006	6 premiers mois 2007	Évolution entre les 2 périodes
<i>Placements en zone d’attente</i>	17 073	17 098	16 157	15 876	8 335	7 007	- 15,93 %
<i>Refoulements à la frontière (NA+ RS)</i>	32 223	33 232	35 921	34 127	17 137	12 700	- 25,89 %
<i>Demandes d’asile à la frontière</i>	5 912	2 513	2 672	2 984	1 120	1 557	39,02 %

Source : *INSEE-DCPAA*

**Pour les années 2003 à 2006, l’examen du tableau montre une progression variable des chiffres selon les indicateurs. Pour les refoulements à la frontière, l’année 2006 a enregistré une baisse après la hausse régulière des trois dernières années. On note, à partir des données comparatives portant sur les 6**

**premiers mois de 2006 et de 2007, une tendance à la baisse marquée des placements en zone d'attente ainsi que des refoulements, alors que les demandes d'asile sont en augmentation.**

**Toutefois, ces évolutions ne doivent pas masquer l'atténuation sensible de la pression migratoire aux frontières métropolitaines constatées depuis le début de 2007.**

2 – S'agissant du séjour irrégulier et des actions menées pour en réduire l'importance et les effets (qui recouvrent pour l'essentiel l'activité d'éloignement du territoire et la lutte contre le travail illégal des étrangers), un certain nombre d'indicateurs donnent un éclairage sur les mouvements et évolutions dominantes qui concernent la partie identifiée de la population en séjour irrégulier. Cet éclairage est imparfait, car partiel et soumis à certaines limites (comme le double compte par exemple) ou à l'influence d'autres facteurs tels que les fluctuations que peuvent connaître la mobilisation des services ou la mise en œuvre de réformes portant sur un dispositif particulier comme l'aide médicale d'État.

Le tableau ci-dessous porte toutefois à conclure, malgré des évolutions variables selon les indicateurs, au maintien d'un nombre important d'étrangers qui peuvent être regardés comme séjournant irrégulièrement sur le territoire.

L'indice le plus satisfaisant est la baisse spectaculaire du nombre des demandeurs d'asile déboutés tant il est vrai que les difficultés à éloigner les intéressés, notamment pour ceux qui sont présents en France avec leur famille depuis plusieurs années, ont alimenté dans le passé la croissance de la population clandestine.

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

Cette forte mobilisation des services, qu'il s'agisse des acteurs à vocation opérationnelle ou des agents servant en préfecture, a permis d'enregistrer en 2006 des résultats très positifs tant dans le domaine de l'éloignement que dans celui de la lutte contre le travail illégal intéressant des ressortissants étrangers.

Ainsi, le nombre des mesures d'éloignement exécutées passe de 19 841 en 2005 à 23 831 en 2006 (+ 20,11 %), le taux d'exécution des mesures prononcées évoluant de 27 % à 29 %. Outre l'implication déjà soulignée des services, l'accroissement de la capacité de rétention administrative en métropole (qui sera portée à 1 695 places à la fin 2007, contre 786 places en 2002) a nettement concouru à une plus grande maîtrise de l'immigration irrégulière.

À l'inverse, l'érosion continue du taux de délivrance des laissez-passer consulaires dans des délais utiles (qui est passé de 45,73 % en 2005 à 42,09 % en 2006, pour descendre à 35,84 % au premier trimestre de 2007) constitue un frein notable à la bonne exécution des éloignements. Durant le premier semestre de l'année 2007, les absences de délivrance ou les délivrances hors délai ont représenté près de 22 % des causes d'échec des mesures d'éloignement. Cette difficulté constitue, avec les aléas contentieux, le frein majeur à la bonne mise en œuvre de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.

S'agissant de la lutte contre le travail illégal des étrangers, dont le lien étroit avec l'immigration irrégulière entraîne le développement préoccupant de filières de mieux en mieux organisées, il importe, là encore, de mettre en exergue l'implication toujours croissante de tous les services de police et de gendarmerie verbalisateurs, qui ont enregistré en 2006, pour la seule infraction d'emploi d'étrangers sans titre de travail, une augmentation, par rapport à l'année 2005, de près de 16 % des faits constatés.

Enfin, il convient d'ajouter qu'un nouvel axe d'effort a été fixé par le comité interministériel de contrôle de l'immigration du 5 décembre 2006. Il s'agit de la lutte contre la fraude à l'identité, et notamment contre la fraude documentaire, commise par les ressortissants étrangers. La complexité et l'ampleur du phénomène ont conduit à mettre en œuvre un plan national de lutte qui associe, dans le cadre d'une nouvelle démarche partenariale, l'ensemble des départements ministériels concernés.

**L'immigration irrégulière est difficile, voire impossible à quantifier :**

**Les délits constatés ne sont que la partie émergée de l'iceberg ;**

**L'irrégularité d'une situation peut se manifester dès l'entrée sur le territoire national ou après celle-ci, s'agissant d'étrangers entrés légalement en France (porteurs d'un visa ou non astreints à visa) mais qui s'y maintiennent ensuite irrégulièrement au terme de la durée de validité de leur visa ou du délai de trois mois à l'issue duquel ils sont, en tout état de cause, dans l'obligation de détenir un titre de séjour.**

**Par définition, les étrangers entrant irrégulièrement sur le territoire français ne font l'objet d'aucun enregistrement administratif d'ensemble et ne peuvent donc pas être dénombrés. Il n'est donc pas possible de présenter à leur sujet des données quantitatives précises.**

Les demandeurs d'asile conventionnel ou de protection subsidiaire qui se maintiennent sur le territoire national malgré un refus opposé à leur demande constituent une catégorie particulière d'étrangers en situation irrégulière.

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

Toutefois, même si l'importance et la nature de la population entrée puis séjournant de façon irrégulière sur le territoire national ne peuvent faire l'objet d'une comptabilisation et d'un suivi précis, l'ensemble des données recueillies par le biais des indicateurs présentés dans les 2 tableaux ci-dessus illustre la nécessité de renforcer l'action menée par les services compétents en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

La mise en oeuvre d'une politique volontariste de maîtrise des flux migratoires exigeait plus que jamais une coordination très forte, notamment au plan opérationnel.

Ainsi, l'instauration d'une police de l'immigration à l'été 2005 a constitué un signe fort de cette volonté. L'année 2006 a confirmé la pertinence de ce choix.

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

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

Son action s'appuie principalement sur :

L'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) qui coordonne au plan national le recueil et la centralisation du renseignement ainsi que la lutte contre le crime organisé en matière d'immigration irrégulière.

Le Service national de la police ferroviaire, créé en janvier 2006 et dont les missions ont été définies par une circulaire du 28 septembre 2006, assure le contrôle des trains internationaux et la répression de l'immigration irrégulière utilisant le vecteur ferroviaire, ainsi que la sécurisation des rames et des gares.

Les brigades mobiles de recherche (BMR) zonales et départementales qui sont l'outil fondamental de recherche et d'investigation. Les dernières créations de 2006 ont porté leur nombre total à 50.

Les 3 nouvelles directions départementales d'Île-de-France créées dans les départements de Seine-et-Marne, des Yvelines et du Val-d'Oise.

Les nouveaux moyens aériens dédiés, regroupés au sein du bureau de police aéronautique central, utilisés majoritairement pour les escortes et les reconduites de retenus sensibles.

Au 1er janvier 2007, la police aux frontières comptait 8 958 fonctionnaires, ce qui représentait une augmentation de plus de 1 600 agents depuis 2004. Cette augmentation provient en partie de la création du SNPF.

**Sur l'aéroport de Roissy, les effectifs de la police aux frontières ont augmenté de 25 % en 5 ans, passant de 1 356 fonctionnaires au 1er janvier 2002 à 1 689 fonctionnaires au 1er janvier 2006.**

## 1 – L'entrée irrégulière sur le territoire

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

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

#### 1.1.1 – Indicateur no 1 : les placements en zone d'attente

C'est la situation faite, pendant le temps strictement nécessaire à leur départ, aux ressortissants étrangers qui ne sont pas autorisés à entrer sur le territoire français lorsqu'ils se présentent à l'une de nos frontières ou dont la

demande d'admission au titre de l'asile fait l'objet d'un examen tendant à déterminer si cette demande n'est pas manifestement infondée.

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

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

Graphique no VI-3 – Évolution des placements en zone d'attente

Nombre d'étrangers placés en zone d'attente

1996	5 040
1997	5 578
1998	7 153
1999	9 308
2000	18 936
2001	23 072
2002	20 800
2003	17 073
2004	17 098
2005	16 157
2006	15 876

Source : MIAT – DCPAF

La tendance, amorcée depuis 2002, de baisse du nombre de placements en zone d'attente s'est confirmée en 2006.

**Pour l'année 2006, 15 876 étrangers ont été placés en zone d'attente par la police aux frontières, ce qui représente une baisse de 1,74 % par rapport à 2005 (16 157). Cette tendance s'est accentuée au premier semestre de 2007, avec 7 007 placements contre 8 335 lors de la même période de 2006 (– 15,93 %).**

Les principales nationalités concernées, chinoise, bolivienne et brésilienne, restent les mêmes qu'en 2005.

Tableau no VI-4

Nationalités les plus placées en ZA en 2006	
Chinoise	(3 549)
Bolivienne	(1 537)
Brésilienne	(1 125)
Colombienne	(641)
Marocaine	(519)
Algérienne	(433)
Roumaine	(390)
Nigériane	(349)
Paraguayenne	(346)
Indienne	(318)

Source : MIAT – DCPAF

**1.1.2 – Indicateur no 2 : les refoulements à la frontière : refus d'admission sur le territoire et réadmissions simplifiées**

C'est la situation des ressortissants étrangers qui se voient interdire l'accès au territoire français, soit dès leur présentation à la frontière, soit après un placement en zone d'attente. Cet indicateur porte sur des personnes qui

n'entreront pas sur le territoire de façon illégale, mais qui en ont eu la volonté. Il donne donc une indication sur la pression migratoire exercée aux frontières.

Calculé par la direction centrale de la police aux frontières, il permet de dénombrer les personnes auxquelles une mesure de non-admission a été notifiée lors de leur présentation à la frontière, quelle que soit la suite donnée à cette mesure.

À ce premier chiffre il convient d'ajouter celui des **réadmissions, communément appelées "simplifiées"**, qui regroupent l'ensemble des **renvois simples effectués sans délai** par les services de police par délégation formelle ou tacite de l'autorité préfectorale sans qu'aucune formalité particulière ne soit mise en oeuvre entre les autorités frontalières au moment de l'interpellation de l'étranger qui a franchi illégalement la frontière.

Il importe de distinguer clairement ce premier type de réadmission des réadmissions qui obéissent à un formalisme particulier (décision préfectorale) et qui sont exécutées avec un certain délai (organisation du renvoi de l'étranger, placement en rétention, etc.).

**Les réadmissions simplifiées (12 892 en 2006 et 4 989 pour les 6 premiers mois de l'année 2007) sont des mesures qui participent du contrôle aux frontières et ne sont pas comptabilisées dans les mesures d'éloignement alors que les réadmissions exécutées en application d'une décision préfectorale (3 681 en 2006 et 2 111 pour les 6 premiers mois de l'année 2007) sont comptées parmi les éloignements (voir *infra* paragraphe 2.2.2).**

Sont également comptabilisés dans cette rubrique les étrangers non admis aux frontières intérieures de l'espace Schengen, en cas de rétablissement ponctuel du contrôle (articles 23 et suivants du Code frontières Schengen).

L'indicateur global des refoulements à la frontière laisse apparaître une tendance, légèrement décalée dans le temps par rapport aux placements en zone d'attente, d'atténuation de la pression migratoire en 2003, puis une reprise en 2004 avec une nette accentuation de la tendance haussière en 2005.

Cette ligne s'inverse à partir de 2006, avec un recul net des non-admissions et des réadmissions, baisse qui se confirme depuis le début de l'année 2007.

Tableau no VI-5 – Nombre de refoulements à la frontière

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	6 premiers mois 2007
Nombre de refus d'admission	24 220	22 945	22 408	26 787	20 278	20 893	23 542	21 235	7 711
Nombre de réadmissions simplifiées (sens France vers étranger)	22 782	21 870	16 155	16 156	11 945	12 339	12 379	12 892	4 989
Total	47 002	44 815	38 563	42 943	32 223	33 232	35 921	34 127	12 700

Source : MIAT – DCPAF

Tableau no VI-6 – Principales nationalités concernées par les refoulements à la frontière

Non-admissions en 2006		Réadmissions simplifiées en 2006	
Les 10 premières nationalités		Les 10 premières nationalités	
Chinoise	(3 195)	Roumaine	(2 674)
Bolivienne	(1 519)	Marocaine	(1 512)
Marocaine	(1 163)	Irakienne	(777)
Brésilienne	(1 040)	Pakistanaise	(677)
Espagnole	(979)	Afghane	(670)
Roumaine	(825)	Turque	(498)
Algérienne	(774)	Bulgare	(438)
Serbo-monténégrine	(531)	Algérienne	(393)
Turque	(444)	Iranienne	(310)
Congolaise	(403)	Tunisienne	(297)

Source : MIAT – DCPAF

### 1.1.3 – Indicateur no 3 : les demandes d'asile à la frontière

Les demandes d'asile à la frontière constituent le troisième indicateur de la pression migratoire aux frontières.

Il a connu une très forte croissance entre 1996 et 2001, avec un flux total de demandes multiplié par 20 en 5 ans. Entre 2001 et 2004, il a diminué de façon spectaculaire. Il a connu une hausse modérée en 2005 et en 2006, les chiffres du premier semestre 2007 confirmant cette tendance.

Tableau no VI-7 – Nombre de demandes d'asile à la frontière

Année	Nombre de demandes
1996	526
1997	1 010
1998	2 484
1999	4 817
2000	7 392
2001	10 364
2002	7 786
2003	5 912
2004	2 513
2005	2 672
2006	2 984
6 premiers mois 2007	1 557

Source : MIAT – DCPAF

L'évolution des trois indicateurs présentés ci-dessus montre que la pression migratoire aux frontières du territoire métropolitain, bien qu'en atténuation depuis le début de l'année 2007, **reste forte et justifiée la poursuite et la consolidation des actions déjà engagées dans le cadre du contrôle des flux migratoires.**

## 1.2 – Le contrôle des flux migratoires

### 1.2.1 – Le contrôle aux frontières

#### 1.2.1.1 – L'action sur les plates-formes aéroportuaires

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

**À lui seul, cet aéroport a enregistré en 2006 plus de la moitié des refus d'admission prononcés. Il représente par ailleurs 91 % des 15 876 placements en zone d'attente effectués au cours de la même année.**

En 2006, les **contrôles exécutés à la descente des avions** ont été encore intensifiés pour ce qui concerne les lignes les plus sensibles. **Ainsi, 17 525 vols ont fait l'objet de tels contrôles, soit 17,43 % de plus que l'année précédente.**

**La multiplication de ces contrôles, conjuguée à l'instauration du visa de transit aéroportuaire et à l'application des réformes issues de la loi du 26 novembre 2003 (telles que la réforme du "jour franc", la clarification des règles en matière de communication des droits aux personnes non admises, le prolongement du placement en zone d'attente en cas de demande d'asile présentée au cours des 4 derniers jours du placement) a entraîné une réduction notable de la durée moyenne du placement depuis 2003.**

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

Tableau no VI-8

	2003	2004	2005	<b>2006</b>
Nombre de personnes maintenues en zone d'attente	15 498	15 452	14 451	<b>14 427</b>
Pourcentage de personnes maintenues après 48 heures	50 %	23,91 %	21,26 %	<b>24,94 %</b>
Pourcentage de personnes maintenues après 96 heures	43,6 %	16,19 %	14,54 %	<b>17,83 %</b>
Pourcentage de personnes maintenues après 12 jours	19,25 %	2,89 %	2,55 %	<b>3,43 %</b>

Source : MIAT – DCPAF

La création par la police aux frontières d'une direction départementale dans le département de l'Oise montre par ailleurs son souhait de s'adapter en permanence à l'évolution des flux de migrants. En effet, **l'aéroport international de Beauvais** a enregistré une augmentation considérable du trafic en raison essentiellement de l'implantation sur ce site de compagnies "low cost". Le nombre de passagers est passé entre 2002 et 2007 de 678 000 à 2 100 000 avec une multiplication de vols en provenance ou à destination du Maghreb.

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

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

Les frontières franco-italienne et franco-espagnole sont celles qui réclament la plus grande vigilance (en 2006, 38,2 % des réadmissions simplifiées ont été effectuées vers l'Italie et 40,8 % vers l'Espagne). La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen a conduit à la mise en oeuvre d'une action combinée aux points de passage autorisés à la frontière et sur les vecteurs ferroviaire et routier.

Les contrôles menés dans les trains ont été intensifiés grâce à :

- l'action du Service national de la police ferroviaire ;
- la possibilité de procéder à des contrôles d'identité sans conditions particulières dans les trains transnationaux jusqu'à la première gare située après le franchissement de la frontière ;
- la mise en oeuvre de patrouilles mixtes franco-italiennes et franco-allemandes dans les trains les plus sensibles.

#### 1.2.1.3 – L'action aux frontières extérieures

Sur le plan international, la France participe aux opérations conjointes de surveillance conduites par les États membres de l'Union européenne sous l'égide de la nouvelle agence aux frontières extérieures (**FRONTEX**) activée depuis le 1er octobre 2005 et dont le siège est installé à Varsovie.

Ce n'est qu'au second semestre 2006 et début 2007 que cette agence est entrée véritablement dans une phase active en multipliant les opérations et en mettant en place des dispositifs permanents de surveillance aux frontières extérieures.

Ses tâches principales consistent à :

- coordonner la coopération opérationnelle des États membres en matière de gestion des frontières extérieures ;
- contribuer à la formation des gardes-frontières nationaux ;
- faire des analyses du risque ;

- suivre les évolutions techniques en matière de surveillance des frontières extérieures ;
- apporter une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures aux États en difficulté ;
- fournir un appui aux États membres pour l'organisation des opérations de retour conjointes.

Sur un effectif total de 111 personnes, la France ne dispose à ce jour que de **3 représentants qui ont le statut d'experts nationaux détachés (END)** : un commissaire divisionnaire de police à l'unité d'analyse du risque, un gardien de la paix issu du bureau de l'éloignement de la DCPAF à l'unité retour, un officier de la marine nationale affecté au projet pilote "MEDSEA" (protection des frontières extérieures maritimes méditerranéennes).

À titre de comparaison, le niveau de représentation de nos principaux voisins était à l'été 2007 de 12 pour l'Italie, 11 pour l'Allemagne et 7 pour l'Espagne.

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) est le point de contact national pour la France de l'agence. C'est elle qui représente la France au sein du conseil d'administration de l'agence.

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

- Les opérations menées aux **frontières aériennes** consistent essentiellement en des **échanges croisés de fonctionnaires de la police aux frontières en renfort des contrôles de flux migratoires. Il faut citer notamment les opérations "AMAZONE" visant l'immigration illégale en provenance d'Amérique du Sud et "HYDRA" en provenance de la Chine.**

- Les opérations aux **frontières terrestres** consistent à déployer des experts de la police aux frontières à des points de passage sensibles (par exemple à Nagylak à la frontière hongaro-roumaine).

- Les **opérations maritimes** consistent en un déploiement de moyens aéronavals (avions de surveillance) et humains dans des zones où les migrants affluent par voie maritime (opérations "HERA" pour les flux en provenance d'Afrique de l'Ouest à destination des **Canaries**, "POSÉIDON" pour contrôler la **mer Égée et les frontières avec la Turquie**, "JASON" et "NAUTILUS" pour les flux en provenance de **Libye à destination de Malte et de l'Italie**).

La France a participé du 25 juin au 27 juillet 2007 à l'opération "NAUTILUS" en fournissant un avion de surveillance Falcon 50 de la marine nationale et 2 experts à **Malte** pour aider à déterminer la nationalité des clandestins et les filières utilisées. Seuls 5 États ont participé à cette opération : l'Allemagne, la Grèce, Malte, l'Italie et la France. L'Italie a imposé à cette occasion une clarification de la prise en charge des immigrants illégaux interceptés en mer lors de cet exercice pour valider son engagement.

Du 30 août au 13 septembre 2007, deux experts de la DCPAF ont participé à l'opération "HERA 2007" aux **Canaries** et deux autres experts seront envoyés au **port d'Algésiras** dans le cadre de l'opération "PANDORA".

**La France est l'un des pays les plus actifs dans ces opérations.** Aussi a-t-elle insisté, lors des derniers conseils d'administration, pour que l'agence publie régulièrement des tableaux récapitulatifs de toutes les opérations coordonnées en 2006 et 2007 en précisant les États participants.

Satisfaction lui fut donnée dans le rapport d'activité 2006 de l'agence lequel montre les différences notables entre États, accusant la disparité avec leur représentation au sein de l'agence.

**Un projet de déclaration d'intention entre la France et l'agence a été signé par le directeur central de la police aux frontières le 15 juin 2007 pour préciser les conditions de mise à disposition des moyens. Une clause a été introduite pour préciser les modalités de prise en charge des migrants clandestins éventuellement recueillis à bord des bâtiments français mis à disposition de l'État requérant.**

### *1.2.2 – La lutte contre les filières d'immigration clandestine*

La part des étrangers dans le nombre total d'aidants est stabilisée depuis 2003 à environ 70 %.

Les filières d'immigration clandestine constituent une forme spécifique de la criminalité organisée, la plupart d'entre elles se livrant souvent quasi exclusivement à cette activité. Il est donc délicat de l'associer, de manière systématique, à la prostitution, la drogue voire le terrorisme. Toutefois, des passerelles existent, notamment par le biais de la production de faux documents et du blanchiment d'argent. Les officines qui opèrent sont de mieux en mieux structurées et sont capables de proposer aux candidats à l'émigration tous types de routings, du voyage "clés en main" depuis le recrutement dans le pays source jusqu'à l'acheminement dans le pays de destination, au périple fragmenté, où se succèdent des structures constituées mais indépendantes les unes des autres. Cette immigration, par le biais du remboursement du prix du voyage, génère de fait une économie souterraine, à cause notamment du travail dissimulé.

En 2006, 112 filières nationales et internationales ont été démantelées dans ce cadre, dont 95 par les brigades mobiles de recherche et 17 par l'OCRIEST. En s'appuyant sur les relais locaux des BMR, l'Office a orienté son effort en direction des flux les plus préoccupants, c'est-à-dire les flux asiatiques, moyen-orientaux, africains, d'Europe de l'Est et du sous-continent indien.

Le tableau présenté ci-dessous témoigne de l'évolution de l'activité répressive de la police aux frontières dans le domaine de l'aide à l'entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers en France métropolitaine.

Tableau no VI-9

Nombre d'infractions relevées par l'ensemble des services		2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2005	6 premiers mois 2006	6 premiers mois 2007	Évolution 2007/2006
Index 70 : aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers	FC*	1 772	2 056	2 612	3 264	24,96 %	1 717	1 932	12,52 %
	M EC*	1 881	2 256	2 861	3 354	17,23 %	1 726	1 842	6,72 %
Nombre d'aidants interpellés		1 256	1 719	2 290	2 920	27,51 %	1 562	1 821	16,58 %

\*FC : nombre de faits constatés

MEC : nombre de personnes mises en cause.

Source : MIAT – DCPJ – DCPAF

Nombre et classement des nationalités en matière d'aidants

Tableau no VI-10

Rang	2003	2004	2005	2006	1er semestre 2007
1	Française (357)	Française (475)	Française (641)	Française (847)	Française (587)
2	Turque (97)	Turque (130)	Turque (263)	Turque (329)	Turque (184)
3	Britannique (78)	Néerlandaise (88)	Algérienne (99)	Chinoise (133)	Tunisienne (86)
4	Néerlandaise (63)	Chinoise (74)	Marocaine (95)	Algérienne (110)	Marocaine (84)
5	Irakienne (58)	Algérienne (73)	Tunisienne (86)	Tunisienne (108)	Chinoise (80)
Total	1 256	1 719	2 290	2 920	1 821

Source : MIAT – DCPAF

#### 1.2.2.1 – Les flux chinois et indien

##### Le flux chinois

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

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

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

L'immigration clandestine venue de Chine tend à s'ouvrir à de nouvelles régions. On voit ainsi se développer les réseaux de la province du Fujian, notamment à destination de la Grande-Bretagne. Il en découle des difficultés liées à des dialectes jusqu'ici peu usités par la communauté présente sur le territoire national et à de nouveaux routings, comme le développement des passages par les aéroports secondaires, où l'on trouve des compagnies *low cost*.

#### *Un cas exemplaire : l'affaire "Campo dell'Oro"*

En novembre 2006, l'OCRIEST, agissant sur commission rogatoire d'un juge d'instruction du TGI d'Ajaccio, interpellait 32 ressortissants chinois dont 25 étrangers en situation irrégulière (ESI) et 7 membres du réseau (organisateur, logeurs-passeurs et geôlier). Cette filière était chargée de faire transiter sur le territoire national des ressortissants chinois de la province du Fujian, candidats à l'immigration irrégulière, à destination du Royaume-Uni ou de l'Espagne via des aéroports français de province (Ajaccio et Bastia).

Suite à la mise en place de dispositifs complexes de surveillance, les perquisitions menées sur les différents lieux utilisés par cette organisation criminelle avaient permis la découverte d'appartements de stockage de clandestins, de nombreux faux documents (passeports de divers pays asiatiques, français et canadiens contrefaits ou falsifiés), de matériels informatique et de faussaire, de plusieurs lots de photographies d'identité et de cartes SIM, de carnets de comptabilité et répertoires, et de divers documents de voyage.

À l'issue, 4 membres du réseau ont été écroués et 25 APRF ont été délivrés.

Les autorités espagnoles et britanniques ont été rendues destinataires des informations relatives aux relais de cette filière implantée sur leur territoire.

#### *Le flux originaire du sous-continent indien*

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

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

- Regroupés au Pakistan, carrefour de l'émigration, les clandestins originaires de la sous-région sont conduits jusqu'en Turquie et en Grèce via l'Iran. Le trajet du Pakistan en Turquie coûterait 5 000 €, celui pour aller en Grèce 7 500 €. De là, ils sont transportés à bord de navires-épaves, vedettes rapides ou ferries jusqu'aux côtes italiennes ;
- Un autre itinéraire consiste à faire transiter les migrants illégaux par l'Europe de l'Est (Russie, Ukraine), afin de gagner, par voie terrestre, l'Italie ou l'Allemagne, avant de rejoindre le pays de destination, Espagne, France ou Grande-Bretagne ;
- Le Moyen-Orient et l'Afrique deviennent également des zones de transit avant d'embarquer vers le sud de l'espace Schengen, soit par Malte et l'Italie via le Maghreb, soit par la côte atlantique de l'Afrique, vers les Canaries.

Les Pakistanais représentent, de loin, la majorité du flux du sous-continent, au regard du nombre de procédures diligentées à leur encontre pour le chef d'étranger en situation irrégulière, qui a connu une augmentation de 177,97 % (passant de 2 973 en 2005 à 8 264 en 2006), plaçant désormais le Pakistan à la première place nationale (rang maintenu au premier semestre 2007 avec 3 729 procédures).

#### *1.2.2.2 – Les flux africains*

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

Le phénomène migratoire africain, à destination du territoire national, constitue un flux traditionnel ancré dans l'histoire qui trouve aujourd'hui ses prolongements dans le recours aux filières d'immigration illégale.

Le Petit Maghreb (Maroc, Algérie, Tunisie) reste la première zone pourvoyeuse de clandestins africains.

En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, en 2006, le Congo (403) se place au dixième rang national dans le cadre des mesures de non-admission (voir le tableau no VI-6).

Par ailleurs, le flux migratoire en provenance d'États de la corne de l'Afrique, essentiellement d'Érythrée, ne cesse de croître (huitième nationalité en nombre d'étrangers en situation irrégulière interpellés en 2006 en France métropolitaine avec 3 234 interpellations).

### 1.2.2.3 – Les flux turcs, irakiens, et iraniens

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

Avec 2 380 procédures diligentées en 2006 à l'encontre de ressortissants turcs en situation irrégulière, la Turquie se place désormais à la neuvième place métropolitaine (huitième au cours du premier semestre 2007).

Les illégaux irakiens et iraniens alimentent les principaux flux migratoires irréguliers à destination du territoire national. Cette pression s'exerce également en sortie du territoire, en direction des îles Britanniques et, phénomène nouveau, vers les pays scandinaves. Au titre du premier semestre 2007, l'Irak arrive au quatrième rang national en terme de procédures dressées à l'encontre de ses ressortissants pour infraction à la législation sur les étrangers, alors qu'il n'occupait que la huitième place à l'issue de l'année 2006. Les Iraniens, quant à eux, oscillent entre la troisième et la sixième place entre 2006 et le début 2007.

### 1.2.3 – Commentaires et perspectives

De manière générale, les services de police et de gendarmerie ont sensiblement accru leur action répressive en matière de lutte contre l'aide à l'immigration irrégulière. L'état statistique 4001 laisse ainsi apparaître une progression de leur activité de constatation de 25 % entre 2005 et 2006, aboutissant au placement en garde à vue de 2 324 personnes.

Le nombre d'aidants interpellés continue d'augmenter, avec, pour la seule DCPAF, 1 821 individus au cours des 6 premiers mois de l'année 2007. 62,53 % d'entre eux sont de nationalité étrangère. La part des aidants de nationalité française est donc en légère augmentation, passant de 32,64 % en 2006 à 37,47 % au premier semestre 2007.

L'analyse qualitative permet de mettre en exergue quatre éléments caractérisant les 6 premiers mois de l'année 2007 :

- Le classement des aidants par nationalité indique une constante, avec un rôle prépondérant des ressortissants français et turcs. Les ressortissants chinois s'imposent à la troisième place de ce classement devant ceux du Maghreb ;
- Ainsi, bien que les Chinois soient les premiers en termes de mesures de non-admission, ils ne sont pas classés parmi les 10 premières nationalités en termes de procédures à l'encontre d'étrangers en situation irrégulière. Les réseaux chinois, bien implantés en France, prennent donc plus efficacement en charge leurs clandestins que les filières des autres pays asiatiques, ce qui réduit leur visibilité statistique ;
- Les voies d'accès pour le Royaume-Uni tendent à se diversifier. Outre le traditionnel flux via le Calais, les côtes normandes sont de plus en plus les cibles des candidats, principalement irako-kurdes, à la traversée transmanche ;
- Enfin, l'entrée dans l'Union européenne, le 1er janvier 2007, de la Roumanie et de la Bulgarie, a modifié artificiellement la pression migratoire illégale en provenance des pays de l'Est. Cependant, la tendance migratoire se poursuit et génère une problématique qui relève dorénavant de l'ordre public.

[...]

Annexe

## **Observations de la Commission nationale de contrôle des centres de rétention administrative et des zones d'attente.**

Les observations de la Commission portent exclusivement sur le chapitre VI du 4<sup>e</sup> rapport et concernent, dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, le traitement matériel et juridique des étrangers se trouvant dans une telle situation.

### **I Sur les zones d'attente (ZA)**

Eu égard à la stabilisation, voire à la légère diminution du nombre de personnes étrangères placées en zones d'attente (cf page 130 tableau VI-1) **la capacité de celles-ci (représentée pour l'essentiel par la ZA de Roissy, dite ZAPI III, s'avère suffisante et ne nécessite pas d'accroissement. Les installations des ZA des aéroports régionaux sont très généralement inadaptées même si leur utilisation est assez restreinte.**

**Le placement en ZA des mineurs isolés reste un problème très préoccupant et ne satisfait pas aux engagements contractés par notre pays en ratifiant la convention internationale des droits de l'enfant comme vient de le rappeler avec vigueur le 5 octobre 2007 le comité des Droits de l'Enfant de l'UNICEF lors de sa 46<sup>e</sup> session.**

**Les modalités d'hébergement de familles avec enfants méritent également d'être réaménagées dans le même esprit.**

Enfin de gros progrès doivent être accomplis pour **rendre efficiente la mission des "administrateurs ad hoc" dont la création remonte à 2002.**

La commission **se félicite** de l'instauration, dans les toutes dernières réformes législatives, du **recours suspensif** à l'exécution d'une mesure d'éloignement (article L 213-9 du CESEDA) **mais estime que ce délai de suspension est trop restreint pour satisfaire pleinement aux principes dégagés par la Cour Européenne des Droits de l'Homme.**

### **III**

**La présentation des personnes maintenues ou retenues devant les juridictions civiles ou administratives constitue une très lourde charge pour les services de police chargés d'assurer les transferts et les accompagnements.** La modification de l'arrêté du 22 avril 1997 sur le régime des escortes annoncée page 157 allègera sensiblement cette charge.

Le rapport n'évoque pas une autre expérimentation, mise en œuvre à Coquelles, à Toulouse et plus récemment à Marseille consistant à aménager, à proximité des CRA, des salles d'audience décentralisées où siègent les juges des libertés (JLD) statuant sur les prolongations des mesures de placement. **L'ouverture d'une autre salle d'audience à proximité de la ZAPI de Roissy pourrait également être envisagée à délai raisonnable. L'extension de telles pratiques n'est envisageable que si les salles d'audience prévues à cet effet sont extérieures aux CRA ou ZA, totalement indépendantes de ceux-ci, librement accessibles à tous (familles et public) et à condition encore qu'elles fassent partie intégrante du tribunal dont elles constituent une annexe et disposent d'équipements matériels adéquats pour les magistrats, le personnel de greffe et les membres du Barreau qui seront amenés à y exercer habituellement leur fonction ou leur activité.**

**La possibilité d'audiences par visioconférences peut constituer un autre axe d'expérimentation.**

La commission tient à souligner **l'apport très bénéfique pour les personnes maintenues ou retenues que constitue la présence dans les CRA et les ZA des bénévoles associatifs qui leur apportent leur aide morale matérielle et juridique. L'activité de ce bénévoles, qu'ils appartiennent à la Croix Rouge, à la Cimade, à l'Anafé ou à toutes autres associations qu'il serait trop long d'énumérer, mérite d'être facilitée et amplifiée. Ils ont droit à la considération des autorités administratives.**

Ces observations constituent probablement les dernières que la CRAZA aura l'occasion de présenter pour être jointe au rapport annuel destiné au Parlement. Ses compétences seront dévolues au futur contrôleur général des lieux privatifs de liberté. **A titre d'ultime message la commission formule le souhait que les étrangers en situation irrégulière soient, au cours de leur placement en rétention ou en maintien en zone d'attente, traités avec une plus grande "humanité".**

Bernard CHEMIN  
Président

# Secrétariat général du comité interministériel de contrôle de l'immigration

## Secrétaire général

**Patrick Stefanini** .....01 77 72 61 65

*Conseiller d'État*

## Conseillers

Conseillers aux affaires intérieures

◦ *immigration régulière*

**François Darcy** .....01 77 72 62 32

*Administrateur civil h. c.*

◦ *immigration irrégulière*

**Eric Darras** .....01 77 72 62 34

*Chef de gendarmerie*

◦ *visas biométriques, coopération policière internationale*

**Philippe Thévenard** .....01 77 72 62 48

*Commissaire divisionnaire*

Conseiller diplomatique

**Serge Lavroff** .....01 77 72 62 36

*Conseiller des A. E. h. c.*

Conseiller au codéveloppement

**André Bailleul** .....01 77 72 62 66

*Conseiller des A. E.*

Conseiller pour l'organisation de la conférence ministérielle de suivi de la conférence euro-africaine

sur les migrations et le développement

**Patrick Cohen** .....01 77 72 62 67

*Conseiller des A. E.*

Conseiller à la gestion de la politique de l'immigration

**Patrick Midy** .....01 77 72 62 39

*Administrateur h. c. de l'Insee*

Conseiller pour la gestion budgétaire et comptable

**Hubert Blaison** .....01 77 72 61 38

*Administrateur civil h. c.*

Conseiller budgétaire

**Yves Bentolila** .....01 77 72 61 95

*Administrateur civil*

Conseiller à l'emploi et aux affaires sociales

**Saïd Issack** .....01 77 72 62 38

*Administrateur civil*

Chef de projet pour la création de l'administration centrale du ministère

de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

**Géraud du Jonchay** .....01 77 72 62 28

*Chef de cabinet*

*Budget, relations institutionnelles, gestion administrative, affaires courantes*

**Charlotte Orgebin** .....01 77 72 62 40

.....06 23 09 71 14

Adresse postale : Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

101 rue de Grenelle – 75323 Paris cedex 07 – Télécopie : 01 77 72 61 20

Mail : sg.cici@iminidco.gouv.fr – Adresses mail personnelles : prenom.nom@iminidco.gouv.fr