



LA POLITIQUE DES VISAS EN TANT QUE CANAL DE MIGRATION

Etude élaborée par le Point de contact français du
Réseau européen des migrations (REM)



Le Réseau Européen des Migrations a été institué par la décision du Conseil 2008/381/CE et est soutenu financièrement par l'Union Européenne.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
1. INTRODUCTION : BUT ET METHODOLOGIE	4
1.1 Objectifs de l'étude	4
1.2 Méthodologie	4
1.3 Définitions	5
2. POLITIQUE ET CADRE LEGISLATIF POUR L'ATTRIBUTION D'UN VISA	7
2.1 Politique nationale et cadre législatif.....	7
2.2 Accords avec des pays tiers	12
2.3 Modifications récentes en matière de visas dans un contexte européen.....	15
2.4 Modifications récentes en matière de visas nationaux.....	18
3. MISE EN PRATIQUE ET ORGANISATION.....	19
3.1 Procédure générale suivie lors de la délivrance des visas.....	19
3.2 Procédure de délivrance de visas dans le but d'une immigration légale	32
3.3 Procédure de délivrance des visas afin de prévenir l'immigration irrégulière.....	34
4. COOPERATION AVEC LES PAYS TIERS : ETUDES DE CAS	46
4.1 Le cas de l'Algérie	46
4.2 Le cas de la Chine	51
5. EFFETS DE LA POLITIQUE ET DE LA LEGISLATION DE L'UE	56
5.1 Impact général de la politique et de la législation de l'UE en France.....	56
5.2 Application des instruments européens dans la juridiction française	56
6. DONNEES STATISTIQUES SUR LES VISAS ET LA SITUATION EN MATIERE D'IMMIGRATION	58
6.1 Statistiques sur les visas délivrés	58
6.2 Statistiques sur les titres de séjour délivrés	67
ANNEXES	69
ANNEXE 1 : Bibliographie.....	69
ANNEXE 2 : Liste d'abréviations employées dans le cadre de l'étude	70
ANNEXE 3: Questionnaire destiné aux postes consulaires français à l'étranger	71

SYNTHESE

La politique menée par le gouvernement français en matière de délivrance de visas de long séjour répond d'une part à la volonté d'orienter les flux migratoires de façon à ce qu'ils répondent aux besoins de l'économie française et à ceux de son rayonnement international, et d'autre part au souci que les migrants puissent s'intégrer dans la société française.

Parallèlement, la délivrance des visas, de long comme de court séjour, est une procédure essentielle dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

Les mesures législatives et réglementaires prises au cours de ces dernières années répondent à ces exigences, sans omettre celles découlant de la transposition des directives européennes (partie 2).

La procédure de délivrance des visas vise à répondre aux objectifs ainsi définis. Cette procédure se décompose en trois principales étapes : la demande de visas, l'examen de la demande, puis l'entrée et le séjour sur le territoire français. Une attention particulière doit être accordée au rapport entre la délivrance des visas et les moyens mis en œuvre pour lutter contre l'immigration irrégulière, notamment pour évaluer le risque migratoire et le détournement de l'objet du visa ainsi que pour détecter la fraude documentaire (partie 3).

Le lien entre politique des visas et gestion des flux migratoires sera explicité par le biais de deux études de cas (l'Algérie et la Chine) qui illustrent la politique française. Les forts liens historiques, les accords de coopération et les facilitations de visas expliquent l'importance des échanges de toutes natures entre la France et l'Algérie. La Chine, de par l'importance de sa population et du développement des échanges, a connu un très fort accroissement du nombre de visas délivrés (partie 4).

Il convient de souligner que la législation et la politique européennes influencent de manière croissante la politique française en matière de visas (partie 5).

Les ambassades et consulats français à l'étranger ont traité 2 246 357 demandes de visas en 2010 contre 2 100 268 en 2009, soit une augmentation de + 7 %.

Cette évolution à la hausse intervient après une période de diminution de - 10 % entre 2008 et 2009 qui pouvait s'expliquer par le ralentissement de l'activité économique dans le monde d'une part et l'entrée dans l'espace Schengen de neuf nouveaux Etats-membres à la fin de l'année 2007 d'autre part (Estonie, Lettonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, République tchèque), et de la Suisse fin 2008, ce qui a eu pour effet de multiplier les guichets Schengen. En effet, les visas délivrés par ces États sont également valables pour entrer en France et les titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un d'eux sont dispensés de visa pour entrer en France (partie 6).

1. INTRODUCTION : BUT ET METHODOLOGIE

1.1 Objectifs de l'étude

L'objectif de cette étude est d'analyser le lien entre la politique des visas et la politique migratoire (promotion de l'immigration légale et prévention de l'immigration irrégulière) telle qu'elle est menée par le gouvernement français.

Il est également incontournable d'explorer, dans le cadre de cette étude, les effets de la politique et de la législation européenne sur la politique, les procédures et les pratiques nationales.

D'ores et déjà, il convient d'indiquer que la politique des visas constitue la première étape de la politique migratoire en France. La seconde étape est caractérisée par la délivrance d'un titre de séjour par l'autorité administrative représentant l'Etat au niveau départemental (le préfet) pour séjourner en France au-delà de trois mois.

En France, le visa est un pré-requis pour l'obtention d'un permis de séjour. Il existe cependant une exception à cette règle : le visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) qui dispense de l'obligation de solliciter une carte de séjour. Le VLS-TS a été mis en service en juin 2009 pour faciliter l'arrivée en France de quatre catégories de bénéficiaires de visas de long séjour : conjoint de ressortissant français, étudiant, travailleur salarié et visiteur.

Enfin, il faut souligner que la politique des visas menée en France s'intègre dans des évolutions en cours : fusion du visa de long séjour et du titre de séjour, introduction de la biométrie, développement de l'externalisation de l'instruction des demandes ou encore négociation d'accords bilatéraux.

1.2 Méthodologie

Cette étude a été menée en étroite collaboration avec la sous-direction des visas du ministère de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'outre-mer et de l'immigration qui nous a fourni les éléments nécessaires à l'élaboration de cette étude, et notamment les données chiffrées sur la délivrance des visas.

Nous avons également travaillé avec le département des statistiques du ministère de l'intérieur qui nous a fourni les chiffres sur les permis de séjour via l'application AGDREF (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France). Nous avons en revanche rencontré des problèmes pour se procurer les chiffres concernant les refus d'entrée sur le territoire national et les interpellations, ce qui explique l'absence de ces données.

Afin de réaliser cette étude, nous nous sommes également fondé sur des rapports et des études préexistants, et notamment le rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances du Sénat et rendu public en juin 2007. Ce rapport a été établi suite à une mission de contrôle qui s'est déroulée auprès de sept consulats (Ankara, Istanbul, Moscou, Saint-Petersbourg, Tananarive, Tamatave, Pointe-Noire) dans quatre pays (Congo-Brazzaville, Madagascar, Russie, Turquie). En outre, trente et un consulats les plus importants ont été interrogés par la voie d'un questionnaire écrit.

Ce rapport nous a semblé particulièrement intéressant et pertinent dans le cadre de cette étude car il s'appuie d'une part sur une enquête de terrain et propose d'autre part des recommandations afin d'améliorer plusieurs aspects de la délivrance des visas en France.

Enfin, nous avons envoyé un questionnaire élaboré en adéquation avec les spécifications de l'étude à plusieurs postes consulaires français à l'étranger. L'objectif était de collecter des informations en lien direct avec les expériences de « terrain » des services consulaires afin de mieux établir le lien entre politique des visas et immigration légale et irrégulière.

Nous avons reçu plusieurs réponses à ce questionnaire, notamment celles des postes d'Annaba, de Moscou, de Bombay et de Londres, que nous tenons ici à remercier. Leurs réponses nous ont notamment permis de dresser une typologie des mesures prises afin de prévenir l'immigration irrégulière au moment de la demande de visa puis lors de l'examen de la demande.

De façon plus générale, les réponses apportées nous ont permis d'explicitier la corrélation entre politique de délivrance des visas et politique d'immigration.

1.3 Définitions

Les termes utilisés dans cette étude correspondent aux définitions du glossaire du Réseau européen des migrations auxquels nous avons apporté certaines précisions à l'échelle nationale.

Entrée et séjour

Dans le contexte de l'UE : Fait pour un ressortissant de pays tiers d'entrer et/ou de séjourner dans un État-membre de l'UE dans des conditions conformes au Code Frontières Schengen (article 5).

Dans le contexte français : Fait pour un ressortissant de pays tiers d'entrer et/ou de séjourner en France dans des conditions conformes au CESEDA (Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile).

Dans le cadre de cette étude, nous faisons référence aux visas qui permettent l'entrée et le séjour en France de ressortissants étrangers.

Immigration irrégulière

Déplacement d'une personne vers un nouveau lieu de résidence ou de transit par des moyens irréguliers, sans documents valables ou munie de faux papiers.

Dans le cadre de cette étude, nous utiliserons les termes d'immigration irrégulière et d'immigration légale.

Permis de séjour

Toute autorisation délivrée par les autorités d'un État-membre, permettant à un ressortissant de pays tiers de séjourner légalement sur le territoire dudit État-membre, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n°1030/2002 du Conseil du 13 juin 2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers.

En France, les permis de séjour sont réglementés par le CESEDA.

Refus d'entrée

Dans le contexte de l'UE : ressortissants de pays tiers auxquels il a été refusé de franchir les frontières extérieures de l'UE parce qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions d'entrée fixées à l'article 5, paragraphe 1, du Règlement (CE) n° 562/2006 et qu'ils ne relèvent pas des catégories de personnes visées par l'article 5, paragraphe 4, dudit règlement.

Dans le contexte français : refus d'autoriser l'entrée d'une personne qui ne remplit pas toutes les conditions d'entrée fixées par le CESEDA.

Réseau Mondial Visas (RMV)

Réseau informatique permettant aux postes consulaires de saisir et traiter les demandes de visas et à l'administration centrale d'être informée des dossiers, de suivre leur évolution, d'intervenir sur le traitement de certaines demandes, de mettre à jour les fichiers d'attention et d'opposition des postes consulaires et de venir en aide aux postes consulaires.

Système d'Information Schengen (SIS)

Système d'information commun (aux institutions européennes et aux États-membres), permettant aux autorités concernées dans chaque État-membre, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets, lors de contrôles aux frontières et de contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du pays conformément au droit national ainsi que, pour certaines catégories de signalements visées à l'article 96, en vue de la procédure de délivrance de visas et de titres de séjour, et de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la Convention de Schengen.

Système d'Information sur les Visas (VIS)

Système d'échange de données sur les visas entre États-membres permettant aux autorités nationales de saisir et d'actualiser les données relatives aux visas ainsi que de consulter celles-ci par voie électronique.

Visas

Autorisation ou décision d'un État-membre, exigée en vue de l'entrée pour un séjour envisagé dans cet État-membre ou dans plusieurs États-membres. La nature du visa s'apprécie selon les définitions suivantes :

- "visa de court séjour" : désigne l'autorisation ou la décision d'un État membre, exigée en vue de l'entrée pour un séjour envisagé dans cet État membre ou dans plusieurs États membres, pour une période dont la durée totale n'excède pas trois mois ;
- "visa de long séjour" : désigne l'autorisation ou la décision d'un État membre, exigée en vue de l'entrée pour un séjour envisagé dans cet État membre pour une durée supérieure à trois mois.

Nous avons raccourci cette définition pour en exclure les visas de transit et les visas de transit aéroportuaires qui n'entrent pas dans le cadre de cette étude.

2. POLITIQUE ET CADRE LEGISLATIF POUR L'ATTRIBUTION D'UN VISA

2.1 Politique nationale et cadre législatif

a) Vision générale

Les règles que la France se fixe pour la délivrance des visas répondent au souci d'orienter les flux migratoires afin qu'ils répondent aux besoins de la France, de son économie et de son rayonnement international, tout en prenant en compte ceux des pays d'origine et des intéressés. Il convient également que les migrants accueillis en France puissent s'intégrer dans la société française. Cette exigence conduit à mettre en adéquation d'une part la capacité d'accueil de la société française et, d'autre part les flux migratoires.

Les visas de long séjour apparaissent ainsi comme le premier stade de régulation des flux migratoires vers la France.

Parallèlement, la politique de délivrance des visas doit permettre de lutter contre l'immigration irrégulière. Dans ce cas, en plus des visas de long séjour, il faut prendre en compte les visas de court séjour. Les règles de délivrance des visas de court séjour sont aujourd'hui encadrées par le code européen des visas. Il convient de souligner que les visas de court séjour Schengen représentaient en 2010 presque 90 % du total des visas délivrés.

Les principales lignes directrices fixées par le gouvernement pour la délivrance des visas sont les suivantes :

- **faciliter l'entrée et le séjour en France des hommes d'affaires et des personnes contribuant de manière significative aux relations bilatérales entre leur pays et la France, notamment en matière économique, politique ou culturelle.** C'est ainsi que la délivrance de visas dits « de circulation » a considérablement augmenté ces dernières années en passant de 209 981 en 2003 à 348 794 en 2008, soit + 66 % en cinq ans ; ce chiffre est resté stable depuis (345 505 visas en 2010). Ces visas autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans, avec pour seule contrainte de ne pas séjourner dans l'espace Schengen plus de 90 jours par période de 6 mois. Ils représentent désormais 20 % des visas de court séjour délivrés et constituent une mesure de facilitation significative pour le public visé ; en 2010, près de 600 000 étrangers disposaient d'un visa de circulation en cours de validité ;
- **favoriser la délivrance de visas de long séjour aux étudiants étrangers** dont le potentiel et la maîtrise du français leur permettront d'acquérir une réelle qualification et de trouver un emploi, en France ou dans leur pays ;
- **la délivrance de visas de long séjour aux travailleurs étrangers qualifiés doit tenir compte des besoins de l'économie française.** Ceux-ci doivent être régulièrement définis, en prenant entre autres en compte le niveau de chômage en France. En 2010, 14 870 visas de long séjour ont été délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle, soit une baisse de 7,3 % par rapport à 2009, qui peut s'expliquer par le contexte de crise

économique (entre 2007 et 2008 on constatait en effet une hausse de cette catégorie de + 18 %) ;

- **délivrer les visas de long séjour pour établissement familial** dans des conditions qui donnent aux intéressés les meilleures chances d'intégration en France (tests et formation préalables à la langue française et aux valeurs de la République) ;
- par ailleurs, dans le but d'améliorer l'accueil et de faciliter les démarches relatives à l'installation en France des étrangers venant y accomplir des études ou une activité professionnelle ou venant s'y installer auprès de leur famille, un nouveau type de **visa de long séjour, dispensant de titre de séjour (VLS valant TS)**, a vu le jour le 1^{er} juin 2009 ; il concerne les catégories suivantes : conjoints de Français, visiteurs, étudiants et salariés et dispense ses bénéficiaires de titre de séjour pour la première année ou pour la totalité du séjour si celui-ci est inférieur à 12 mois ; le visa doit cependant être validé par les services de l'OFII (Office Français pour l'Immigration et l'Intégration).

b) Politique nationale de délivrance des visas

▪ Aperçu général de la politique nationale

La compétence en matière de délivrance des visas est partagée entre deux ministères.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007, la politique d'attribution des visas est une compétence partagée entre le **ministère chargé de l'Immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, et le ministère des affaires étrangères et européennes.**

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

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

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

Le décret n°2010-1444 du 25 novembre 2010 réattribue (art.4) ces mêmes compétences au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

▪ ***La politique menée en matière de visas de court séjour (visas de type C)***

En règle générale, les visas de court séjour sont délivrés aux personnes qui n'ont pas vocation à se maintenir durablement sur le territoire français.

Sur le visa de court séjour n'apparaît plus aucune mention relative au motif du séjour. Ainsi, que ce soit pour tourisme, affaires ou raison familiale, les visas de court séjour Schengen se présentent sous une forme identique.

Conformément au **Code Communautaire**, les visas de court séjour sont délivrés au vu de justificatifs devant établir le motif du séjour, la preuve de ressources ou de moyens suffisants pour assurer l'hébergement et la subsistance du demandeur pendant son séjour et fournir les informations permettant d'apprécier la volonté du demandeur de quitter le territoire avant la fin de validité du visa demandé. Selon le motif du séjour, les justificatifs pourront être différents : invitation professionnelle (voyage pour affaires), attestation d'accueil (visite familiale), réservation d'hôtel ou tour opérateur (visite touristique).

Certaines catégories de demandeurs se voient délivrer des visas de court séjour pour une installation en France. Ces visas uniformes sont traités comme des visas nationaux (D) au sens où le séjour projeté est supérieur à 3 mois. C'est le cas des membres de famille de ressortissants communautaires et des ressortissants algériens membres de famille de français, comme il est stipulé dans l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968.

▪ ***La politique menée en matière de visas de long séjour (visas de type D)***

En règle générale, les visas de long séjour sont délivrés aux personnes qui ont vocation à rester sur le territoire français. Ces visas permettent donc d'obtenir une carte de séjour.

*** Les visas délivrés pour différents motifs**

- Visas délivrés pour exercer un emploi

En règle générale, un ressortissant de pays tiers qui souhaite venir en France pour y occuper un poste doit préalablement obtenir une autorisation de travail. Celle-ci se matérialise soit par un contrat de travail visé par la DIRECCTE (Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi), soit par la procédure dite d'"introduction de travailleur étranger". Le visa correspondant au motif du séjour ne sera délivré qu'au vu de l'une ou l'autre de ces autorisations de travail. Un ressortissant non communautaire ne peut occuper un poste de travail s'il n'est pas en possession d'une "autorisation de travail" ou d'une "autorisation provisoire de travail".

- Visas délivrés pour suivre des études

Les dossiers de demandes de visas pour études sont soumis à l'appréciation des services culturels de l'ambassade qui se prononce sur l'aspect académique du dossier (cursus antérieur de l'étudiant, connaissance de la langue française, projet d'études s'inscrivant dans une perspective professionnelle dans le pays d'origine de l'étudiant, etc.) L'avis du service culturel est un élément important et, même si la délivrance du visa est de la seule responsabilité du consul, le service des visas ne se prononce que sur les autres aspects du dossier, à savoir les ressources, l'hébergement de l'étudiant et les aspects pratiques.

- Visas délivrés dans le cadre du rapprochement familial

Selon que le rapprochement familial concerne la famille d'un ressortissant français, d'un ressortissant étranger résidant en France ou d'un réfugié statutaire en France, les procédures sont différentes. Les demandes des membres de famille de français sont déposées auprès des services consulaires. Les familles des étrangers sont gérées par l'OFII (Office Français pour l'Immigration et l'Intégration) et c'est l'OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides) qui s'occupe des familles de réfugiés.

- Visas délivrés pour raisons humanitaires

En fonction d'évènements particuliers, des instructions sont données aux postes consulaires concernés pour faciliter la délivrance des visas à certaines catégories de demandeurs. Ce fut le cas lors du séisme en Haïti en 2010, comme à Bagdad à la suite de l'attentat perpétré contre les chrétiens d'Irak, dans la cathédrale de Bagdad en 2010.

*** Le visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS)**

Ce visa a été mis en service en juin 2009 pour faciliter l'arrivée en France de quatre catégories de bénéficiaires de visas de long séjour : conjoint de ressortissant français, étudiant, travailleur salarié et visiteur. Le visa délivré est valable 12 mois maximum et il permet à son titulaire de bénéficier des avantages liés à son statut de résident dès son arrivée en France. Seule contrainte, le titulaire d'un VLS/TS doit s'enregistrer auprès du bureau régional de l'OFII dont il dépend dans les 3 mois suivant son arrivée en France.

*** Les visas pour les DROM et les CTOM**

L'Outre-mer n'entrant pas dans le périmètre des accords de Schengen, les visas délivrés pour les DROM-CTOM (Départements et Régions d'Outre-mer - Collectivités Territoriales d'Outre-mer), sont des visas nationaux de type D. L'arrêté du 14 décembre 2009 relatif au régime de circulation pour l'Outre-mer vise à en faciliter l'entrée pour certaines nationalités.

c) Cadre législatif

La délivrance des visas s'appuie sur les textes réglementaires suivants :

- **le Code Communautaire des Visas** issu du règlement n° 810/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009. Ce code communautaire s'applique pour la délivrance de tous les visas uniformes ou Visas Schengen valables pour les séjours inférieurs à 90 jours par semestre. On peut noter qu'il existe certains visas de court séjour Schengen qui permettent un établissement en France, comme nous l'avons évoqué précédemment. C'est le cas pour les ressortissants algériens, membre de famille de français et les ressortissants de pays tiers, membre de famille de ressortissant communautaire résidant en France ;

- **le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile (CESEDA)** s'applique aux demandeurs de visas de long séjour et/ou d'installation en France. Conformément à la réglementation et selon le motif du séjour et de l'installation en France, les justificatifs à produire seront différents et, notamment pour les visas délivrés pour exercer une activité professionnelle en France, les articles du CESEDA sont parfois complétés par ceux du Code du Travail, voire ceux du Code de la Santé Publique pour les professions médicales ou paramédicales.

d) Lien entre la politique des visas et l'immigration légale/l'immigration irrégulière

Le rôle du visa est évidemment de permettre l'immigration légale et de prévenir l'immigration irrégulière.

La politique de délivrance de visas de long séjour s'inscrit dans une politique migratoire dont les caractéristiques sont les suivantes :

- faciliter l'entrée et le séjour en France des hommes d'affaires et des personnes contribuant de manière significative aux relations bilatérales entre leur pays et la France, notamment en matière économique, politique ou culturelle ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux étudiants étrangers dont le potentiel et la maîtrise du français leur permettront d'acquérir une réelle qualification et de trouver un emploi ;
- favoriser la délivrance de visas de long séjour aux travailleurs étrangers qualifiés et répondant aux besoins du marché du travail en France ;
- délivrer les visas de long séjour pour établissement familial dans des conditions qui donnent aux intéressés les meilleures chances d'intégration en France.

La lutte contre l'immigration irrégulière passe notamment par l'obligation qui est faite à certaines nationalités d'être en possession d'un visa pour entrer en France et/ou dans l'espace Schengen, voire être titulaire d'un Visa de Transit Aéroportuaire pour effectuer une escale en France sans pour autant quitter la zone de transit international.

2.2 Accords avec des pays tiers

En matière de visas nationaux de type D, il n'existe aucun accord d'exemption de visas avec les pays tiers. Hormis les citoyens de l'Union Européenne et assimilés et les ressortissants d'un autre Etat partie à l'accord de l'Espace Economique Européen ou à la Confédération suisse, tout étranger de plus de dix huit ans qui souhaite séjourner en France doit, après expiration d'un délai de trois mois après son entrée en France, être muni d'un titre de séjour.

Les ressortissants des nationalités exemptées de visa de court séjour peuvent entrer en France sans visa mais doivent obtenir une autorisation de séjour après expiration du délai de trois mois après l'entrée en France. Les nationalités soumises à l'obligation de visa doivent obtenir un visa national de long séjour avant leur arrivée en France.

a) Accords de facilitation

▪ *Accords de facilitation pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service*

La France a signé des accords de facilitation des visas avec de nombreux pays tiers¹, notamment concernant la suppression réciproque de l'obligation de visa de court séjour pour les titulaires de passeports diplomatiques et de service.

▪ *Accords de facilitation pour le court séjour*

Quelques nationalités sont dispensées de visa de court séjour en cas d'exercice d'une activité rémunérée salariée en France à la condition de pouvoir présenter une autorisation de travail. C'est notamment le cas des ressortissants du Brésil, des États-Unis, du Mexique.

b) Accords bilatéraux

▪ *Accords bilatéraux de nature variée*

- Accord relatif à l'échange de jeunes professionnels avec l'Argentine, le Maroc, le Sénégal
- Accord relatif à l'échange de jeunes avec le Canada
- Accord relatif à l'admission de stagiaires avec le Canada, Haïti, la Turquie
- Accord relatif à l'application de statut de destination touristique agréée au bénéfice de la Polynésie Française signé avec la Chine
- Accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement avec le Congo, le Sénégal, la Tunisie
- Accord dans le domaine des migrations avec le Mali

¹ Ces accords de facilitation ont été signés avec les pays suivants :

Afrique du Sud, Bahreïn, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Congo, Dominique, Equateur, Gabon, Israël, Koweït, Oman, Qatar, Tunisie, Turquie, Algérie, Arabie Saoudite, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Géorgie, Kazakhstan, Macédoine, Maroc, Moldavie, Namibie, Roumanie, Russie, Sénégal, Serbie-Monténégro, Thaïlande, Ukraine, Vietnam (uniquement pour les passeports diplomatiques), Bénin (uniquement pour les titulaires de passeport diplomatique sécurisé).

- Accord relatif au séjour et à la migration circulaire de professionnels avec l'île Maurice
- Accord de facilitation avec l'Algérie et le Maroc relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et marocains et de leurs familles
- Accord sur les migrations professionnelles avec la Russie
- Accord sur les migrations avec l'Inde (en cours de validation)

▪ *Accords vacances-travail*

Un accord relatif au programme vacances-travail a été signé avec le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Corée du sud, l'Australie et dernièrement avec l'Argentine.

Le programme vacances-travail est destiné à permettre à de jeunes ressortissants de chacun des deux pays de séjourner dans l'autre, à titre individuel, dans le but d'y passer des vacances, en ayant la possibilité d'y occuper une activité professionnelle salariée afin de compléter les moyens financiers dont ils disposent.

Des accords similaires sont en projet avec Taïwan, Hong-Kong, le Chili, le Pérou et le Brésil.

▪ *Visas nationaux pour l'Outre-mer*

En règle générale, la dispense de visa pour les titulaires de passeports officiels s'applique également pour les destinations de l'Outre-mer française. De plus, certaines facilités sont déjà accordées à certaines nationalités frontalières des DROM ou CTOM pour les séjours touristiques. C'est le cas par exemple des ressortissants d'Afrique du Sud qui souhaitent se rendre à la Réunion.

Des facilités ont déjà été accordées à certaines nationalités, visant à favoriser le tourisme vers certaines destinations, c'est le cas notamment des chinois vers la Polynésie Française.

c) Objectifs des accords de facilitation

De nombreux projets d'accords bilatéraux visant à faciliter la délivrance des visas de court séjour à destination de l'Outre-mer sont en cours de signature avec le Brésil, la Russie, la Géorgie, l'Arménie, le Qatar, l'Arabie Saoudite ou encore l'Algérie. Ces accords ont pour objet la facilitation de délivrance de visas de circulation pour certaines catégories, notamment les hommes d'affaires et les personnes ayant un membre de famille vivant en France, la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques ou officiels et la possibilité d'entrer sans visas dans certains Départements et Territoires d'Outre-mer, sous couvert d'un visa de circulation Schengen délivré par un consulat français.

Tous ces accords ont pour objectif de faciliter la migration légale.

d) Visas de circulation

Les étrangers connus du poste consulaire pour leur fiabilité et leur intégrité peuvent bénéficier d'un **visa dit de circulation qui, sur une période de 6 mois à 5 ans, permet des entrées multiples et dispense ainsi les personnes concernées de formalités répétées.**

Le code communautaire des visas contient les dispositions suivantes relatives aux visas de circulation : *« pour autant que certaines conditions soient remplies, il convient de délivrer des visas à entrées multiples, afin d'alléger la charge administrative des consulats des États membres et de permettre aux voyageurs fréquents ou réguliers de se déplacer sans encombre. Les demandeurs dont le consulat connaît l'intégrité et la fiabilité devraient, dans toute la mesure du possible, bénéficier d'une procédure simplifiée. »*

Les consulats peuvent établir, en partenariat avec les autorités politiques, économiques, culturelles, universitaires du pays, en liaison avec la chancellerie et la mission économique, des « listes d'attention positive » de personnes particulièrement recommandées, qui peuvent avoir vocation à bénéficier de visas de circulation.

Il s'agit notamment d'étrangers qui participent ou contribuent à la vitalité des relations bilatérales avec la France ou un autre Etat Schengen dans les domaines pouvant présenter un intérêt pour la France (domaines politique, administratif, économique, commercial, financier, professionnel, universitaire, scientifique, culturel, linguistique, des médias, etc.) ne présentant aucun risque de détournement de l'objet d'un visa de court séjour pour s'établir irrégulièrement dans un Etat Schengen ou pour y exercer des activités illicites ni de risque pour l'ordre public.

Comme il a été précédemment mentionné, les visas dits « de circulation » ont augmenté de 66 % entre 2003 et 2008.

La délivrance généralisée de ces visas était déjà préconisée par M. Patrick Weil en 1997 dans sa mission d'étude² ainsi que, plus récemment, par M. Adrien Gouteyron dans son rapport d'information sur les services des visas³. L'intérêt de ces visas est de permettre aux intéressés de faire plusieurs allers-retours sans avoir à solliciter à chaque fois un nouveau visa, et de leur éviter d'avoir à accomplir les démarches à chaque déplacement. Le rapport d'observation établi par la Cimade⁴ recommande également la délivrance de visas de circulation à entrées multiples.

² Patrick Weil, Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, Août 1997, page 34. Rapport disponible sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001043/0000.pdf>

³ La commission des finances a confié à M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », une mission de contrôle sur les services des visas. Cette mission s'est traduite par des contrôles sur pièces et sur place de 7 consulats (Ankara, Istanbul, Moscou, Saint-Petersbourg, Tananarive, Tamatave, Pointe-Noire) dans 4 pays (Congo-Brazzaville, Madagascar, Russie, Turquie). En outre, 31 consulats les plus importants ont été interrogés par la voie d'un questionnaire écrit. Rapport disponible sur <http://www.senat.fr/notice-rapport/2006/r06-353-notice.html>

⁴ « Visa refusé, Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visas », rapport d'observation de la Cimade, juillet 2010, page 130. Rapport disponible sur http://cimade-production.s3.amazonaws.com/publications/documents/41/original/Rapport_complet.pdf

2.3 Modifications récentes en matière de visas dans un contexte européen

a) Modifications en matière de politique et de législation européenne d'octroi des visas

1) Décision 2004/512 du Conseil d'introduire les éléments biométriques dans les visas de court séjour et **règlement 767/2008** concernant le VIS :

- déploiement de la biométrie dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- développement des moyens informatiques correspondants et externalisation en cours du recueil des données biométriques au consulat général de France à Alger dans la perspective du démarrage du VIS prévu au second semestre 2011 dans la zone Afrique du Nord, afin de permettre l'accueil des demandeurs dans de bonnes conditions.

2) Règlement 390/2009 du Parlement européen et du Conseil modifiant les instructions consulaires communes concernant les visas adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en liaison avec l'introduction d'identifiants biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visa :

- recueil des données biométriques ;
- coopération avec des prestataires de services extérieurs.

3) Règlement 539/2001 règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation :

- exemption de visa de court séjour en 2009 et 2010 pour les ressortissants de cinq pays des Balkans occidentaux (Serbie, Monténégro, ARYM, Albanie, Bosnie-Herzégovine) et pour les ressortissants de Taïwan.

4) Directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres :

- les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État-membre ne sont soumis qu'à l'obligation de visa d'entrée. La possession de la carte de séjour en cours par un membre de famille d'un citoyen de l'Union dispense les membres de la famille concernés de l'obligation d'obtenir un visa.

5) Règlement 810/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas :

- nouvel instrument juridique visant à réaliser un équilibre entre une meilleure protection des usagers (information du public, encadrement des délais de délivrance, communication systématique des motifs de refus de visas, droits de recours) et une efficacité accrue du dispositif de prévention de l'immigration irrégulière par une plus grande harmonisation.

6) Règlement (CE) n° 334/2002 du Conseil du 18 février 2002 modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa.

7) Règlement 265/2010 du Parlement européen et du Conseil modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour :

- extension au visa de long séjour des effets d'un titre de séjour en ce qui concerne la libre circulation dans l'espace Schengen.

8) Règlement 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) :

- définition des conditions d'entrée dans l'espace Schengen pour les ressortissants de pays tiers.

Concernant les changements significatifs touchant à l'adoption d'une approche commune, en matière de facilitation de visas par exemple, l'approche commune définie lors de la réunion du COREPER du 20 décembre 2005 vise à éviter les réponses au coup par coup des Etats membres face aux pressions exercées au plan bilatéral par des Etats tiers.

b) La transposition des directives 2009/50/EC, 2005/71/EC et 2004/114/EC dans le droit français

La Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat et la **Directive 2005/71/CE** du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique **ont toutes deux été transposées dans le droit français.**

La transposition dans le droit français a été réalisée par la loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006 :

- Les étudiants peuvent bénéficier d'une **carte de séjour temporaire avec la mention « étudiant »** (article 9, article L. 313-7 CESEDA). L'étudiant doit disposer de moyens d'existence suffisants. Il peut alors exercer une activité professionnelle à temps partiel. Cette carte est attribuée de plein droit dans certains cas, par exemple lorsque le projet d'études a été validé dans le cadre d'un Centre pour les études en France avant le départ du pays d'origine.

- **Une carte de séjour portant la mention « scientifique »** peut être délivrée sous certaines conditions, notamment de diplômes. Elle dispense son titulaire d'autorisation de travail et a une validité d'un an renouvelable. Elle peut être délivrée aux étrangers invités ou désirant venir en France pour des travaux de recherche ou dispenser un enseignement universitaire.

- Par ailleurs, **une carte « compétence et talents »** permet l'exercice de toute activité professionnelle (article 15, article L. 315-1 et suivants CESEDA). D'une durée de trois ans et renouvelable, elle peut être accordée à l'étranger « susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique ou au rayonnement, notamment intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France et du pays dont il a la nationalité ». Des conditions d'attribution particulières ont été précisées pour les ressortissants de pays compris dans la « zone de solidarité prioritaire » afin d'éviter la fuite des cerveaux.

D'autre part, la **Directive 2009/50/CE** du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié a été **transposée dans le droit français** par la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, promulguée le 16 juin 2011 et publiée au Journal officiel de la République française le 17 juin 2011.

Dans le cadre de la transposition de la directive « carte bleue », **un nouveau titre de séjour pour les étrangers hautement qualifiés** (au moins bac +3 ou expérience professionnelle d'au moins 5 ans) a été créé, leur permettant un accès facilité au marché du travail et des droits au séjour identiques dans tous les pays de l'Union européenne. Comme tous les titres de séjour permettant de venir travailler en France, le candidat à cette nouvelle carte de séjour devra avoir une promesse d'embauche, pour un emploi qui correspond à sa qualification. Le salaire proposé par l'employeur devra être au moins égal à 1,5 fois le salaire moyen annuel de référence dont le montant est fixé chaque année par arrêté du ministre chargé de l'immigration.

La nouvelle carte est valable trois ans et est renouvelable. Si la durée du contrat de travail est inférieure à trois ans, la carte est valable pour toute la durée du contrat + 3 mois, pendant lesquels le titulaire devra trouver un autre emploi (correspondant aux critères exigés). Pendant les trois premières années, le titulaire de la carte pourra accéder au marché du travail français dans le secteur concerné. Au-delà de ces trois années, il pourra accéder à tous les emplois qualifiés au même titre que les ressortissants français.

Il reste maintenant au gouvernement à prendre les décrets d'application de cette loi, qui permettront seuls de connaître les dispositions exactes de cette carte.

c) Aspects non harmonisés de la politique européenne des visas

Certaines catégories de demandeurs de visas doivent présenter des **justificatifs autres que les documents habituels**, par exemple :

- les chercheurs présentent une "convention d'accueil" délivrée par un organisme agréé, signée par le responsable de l'organisme d'accueil et portant le cachet de cet organisme et celui de la préfecture compétente ;
- les artistes se produisant en France dans le cadre d'un spectacle, que la prestation soit rémunérée ou non, doivent présenter un contrat visé par une unité territoriale de la DIRECCTE. Les artistes étrangers bénévoles exerçant leur activité dans le cadre d'un festival doivent présenter une attestation de dispense d'APT (Autorisation provisoire de travail) établie par la DIRECCTE ;
- les enseignants de la langue d'origine aux enfants immigrés en France, présentent une note verbale et un arrêté de nomination par les autorités du pays d'origine ;
- les assistants de langue vivante présentent un arrêté rectoral, visa par une unité territoriale de la DIRECCTE.

D'autre part, **la procédure concernant les recours contre les refus de visas est stipulée à l'échelle nationale dans le cadre du CESEDA.**

L'article D. 211-6 du CESEDA stipule que « les recours devant la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France doivent être formés dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de refus. » Ils doivent être motivés et rédigés en langue française. La saisine de la commission de recours contre les décisions de refus de visa

d'entrée en France (CRV) est "un préalable obligatoire avant un éventuel recours contentieux" devant le Conseil d'Etat, "à peine d'irrecevabilité de ce dernier". La CRV peut soit rejeter le recours et confirmer le refus, soit recommander d'accorder le visa. Lorsque la CRV confirme le refus de visa, le demandeur peut former un recours contentieux devant le Tribunal Administratif de Nantes. Pour être recevable, le recours pour excès de pouvoir doit être présenté dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la CRV.

2.4 Modifications récentes en matière de visas nationaux

La mise en place en juin 2009 du Visa de Long Séjour dispensant de Titre de Séjour (VLS-TS) a permis de faciliter l'arrivée en France de quatre catégories de bénéficiaires : conjoint étranger de ressortissant français, étudiant, travailleur salarié et visiteur.

Ce visa, dans l'état actuel de la réglementation, ne peut pas être délivré à d'autres catégories d'étrangers. Il dispense, la première année, de l'obligation de solliciter une carte de séjour. En revanche, le titulaire de ce type de visa doit se faire enregistrer auprès de la direction territoriale de l'OFII de son lieu de résidence. Il permet, au titre de la Convention d'application des accords de Schengen (cf. article 21.2 bis), de circuler librement dans l'espace Schengen. Si son titulaire souhaite prolonger son séjour en France au-delà de la durée de validité de ce visa, il doit déposer une demande de carte de séjour en préfecture dans les deux mois précédant l'expiration de son visa.

Ces modifications permettent de faciliter la migration légale et de lutter contre la migration irrégulière. En effet, les contrôles effectués en relation avec les différentes administrations centrales concernées permettent de vérifier la situation du demandeur de visa au regard de son droit au séjour. De plus, les bénéficiaires de ce type de visa sont en situation régulière dès leur arrivée en France mais doivent s'enregistrer auprès de l'OFII dans les trois mois suivant leur arrivée en France afin de valider leur visa. Faute de cet enregistrement, les titulaires des visas sont considérés comme étant en situation irrégulière et peuvent être invités à quitter le territoire.

3. MISE EN PRATIQUE ET ORGANISATION

3.1 Procédure générale suivie lors de la délivrance des visas

Toute demande de visa est traitée en plusieurs étapes. Le traitement idéal consiste à faire exécuter chaque étape par un agent différent. Dans les petits postes, un même agent peut traiter l'intégralité de la demande de visa jusqu'à la décision de délivrer ou de refuser qui ne peut être prise que par un agent ayant reçu délégation de signature du chef de poste.

La procédure générale qui s'applique à tous les visas (sauf le VLS-TS) est la suivante :

- la recevabilité de la demande
- le paiement des droits de visa
- la réception de la demande
- l'introduction de la demande
- l'instruction
- la prise de décision
- la remise du passeport à l'intéressé
- les voies et délais de recours

Lorsqu'un prestataire réceptionne et effectue la saisie de la demande, le poste consulaire intervient au niveau de l'instruction, c'est-à-dire au moment de l'examen du dossier. Lorsque le poste est équipé de la biométrie, un rendez-vous est pris pour recevoir le demandeur afin de capturer les données biométriques à l'occasion d'un entretien particulier.

Selon le type de visa demandé, outre les services consulaires et la sous-direction des visas, **certaines administrations françaises sont impliquées dans le traitement du dossier, au moment de l'instruction de la demande de visa :**

- **Regroupement familial** : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) et les préfectures;
- **Immigration professionnelle** : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) et les préfectures ;
- **Famille de réfugié** : Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et service de l'asile du Ministère de l'intérieur ;
- **Visa pour les DROM-CTOM** : Représentant de la France dans le Département, Collectivité territoriale ou Territoire d'Outre-mer concerné par la venue du demandeur de visa ;
- **Visa sur passeports officiels** : Ministère des Affaires Etrangères et Européennes ;
- Enfin, **certaines nationalités sensibles sont soumises à la consultation des autorités centrales françaises**. Il s'agit des pays suivants : Algérie, Afghanistan, Arabie saoudite, Corée du nord, Iran, Irak, Jordanie, Liban, Libye, Pakistan, Palestine, Rwanda, Soudan, Syrie, Yémen.

a) La demande de visa

Il n'existe pas, dans la réglementation française, de listes de pièces justificatives à fournir à l'appui d'une demande de visa. Ces pièces justificatives varient en fonction du visa délivré et des postes consulaires qui les délivrent.

▪ *La recevabilité de la demande*

Les conditions de recevabilité d'une demande de visa sont établies par le Code Communautaire des Visas.

- **Règles de compétence** : la compétence de l'Etat-membre (art.5) et la compétence territoriale (art.6) sont appliquées par les postes consulaires comme par les postes utilisant les services externalisés.
- **Reconnaissance du titre de voyage** présenté (reconnu, valide, non falsifié et présentant au moins deux pages vierges pour l'apposition du visa d'une part et, d'autre part pour l'apposition d'un tampon d'entrée à la frontière extérieure).

▪ *Le paiement des droits de visa*

Le paiement des droits de visa doit être effectué au moment du dépôt de la demande. Ces droits sont perçus soit directement au consulat soit auprès de la société en charge de l'externalisation. Le paiement peut, selon les pays et la fiabilité des systèmes bancaires, être effectué en liquide, par virement bancaire, par chèque de banque ou par carte de crédit.

Le paiement des droits de visa donne lieu à l'édition d'une quittance par le consulat, justifiant ainsi de la perception des droits auprès du demandeur.

La capture des informations biométriques est effectuée au début du traitement de la demande de visa. Le plus souvent juste après la perception des droits de visa et l'édition de la quittance.

Le montant des droits de visa de long séjour salarié s'élève à 99 €. La gratuité est appliquée en faveur des travailleurs saisonniers, des travailleurs turcs, des assistants et des lecteurs de langue étrangère.

Les tarifs qui s'appliquent aux autres visas de long séjour sont les suivants :

- **Regroupement familial : 99 €**
- **Autres membres de famille de français : 99 €**
- **Famille de réfugié : 99 €**
- **Etudiant : 99 € ou 50 €** lorsque le dossier a été examiné par un CEF (Centre pour les Etudes en France). La gratuité s'applique pour les étudiants boursiers du gouvernement français, d'un gouvernement étranger ou de fondation étrangère et les bénéficiaires de programmes communautaires.
- **Adoption : 15 €**
- **Conjoint étranger de ressortissant français : gratuit**

▪ *La réception de la demande*

La réception d'une demande de visa est effectuée par :

- dépôt au service des visas par le demandeur lui-même ;
- dépôt au service des visas par un intermédiaire ;
- réception par courrier ;
- réception d'un dossier papier venant d'un service externalisé ;
- transfert des données informatiques et réception du dossier papier venant du service externalisé.

Lorsque la demande est présentée en personne, ce qui est le cas de toutes les demandes de visa D, l'entretien au guichet est effectué lors de la phase de réception. L'agent doit alors vérifier que toutes les pièces exigées sont présentes en original et en copie (les originaux sont rendus au demandeur) et doit vérifier oralement que l'objet de la demande est conforme aux justificatifs présentés.

Les services consulaires peuvent à tout moment convoquer un demandeur pour cet entretien, même lorsque la demande a été déposée par un intermédiaire ou auprès d'un service externalisé.

▪ *L'introduction de la demande*

La saisie du dossier sur le **Réseau Mondial Visa (RMV)** est effectuée par les agents du consulat, sauf lorsque la société chargée de l'externalisation est équipée de l'application Visanet permettant un transfert sécurisé des données informatiques. Les informations relatives à l'état civil du demandeur, aux références du titre de voyage, à l'objet du séjour, à l'adresse de séjour, aux nom et qualité de l'accueillant et au temps de séjour sont renseignées sur le RMV. Lors de cette phase de traitement du dossier le SIS est interrogé systématiquement.

Le Réseau Mondial Visas (RMV) est un réseau informatique permettant aux postes consulaires de saisir et traiter les demandes de visas et à l'administration centrale d'être informée des dossiers, de suivre leur évolution, d'intervenir sur le traitement de certaines demandes, de mettre à jour les fichiers d'attention et d'opposition des postes consulaires et de venir en aide aux postes consulaires.

▪ *L'externalisation*

L'externalisation est une des modalités de la demande de visa rendue incontournable par le développement de la biométrie.

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

- le premier niveau se limite à **l'externalisation de l'accueil téléphonique des usagers et de la prise de rendez-vous** pour déposer une demande de visa, et à la diffusion d'informations ;
- le deuxième niveau comprend notamment **l'externalisation de la collecte des dossiers** (vérification que le dossier contient toutes les pièces mentionnées sur une liste fournie par le consulat : formulaire de demande rempli et signé, document de voyage en cours de validité, photos aux normes, justificatifs de

l'objet du voyage, justificatifs de ressources, etc.), **la collecte des droits, la restitution, sous enveloppe fermée, du document de voyage** avec ou sans le visa sollicité ;

- le troisième niveau comprend en plus la **saisie informatique sécurisée du contenu du formulaire de demande de visa.**

A ce jour, certains services des visas ont externalisé une partie des services :

- 26 postes consulaires ont externalisé la prise de rendez-vous, ce qui représente 18,4 % du volume mondial de dossiers de demandes de visas ;
- 11 postes consulaires ont externalisé la prise de rendez-vous et la collecte des dossiers soit 7,7 % du volume mondial de dossiers ;
- 18 postes consulaires ont externalisé la prise de rendez-vous, la collecte des dossiers et le transfert des dossiers à travers une application informatique "Visanet", soit 46 % du volume total des demandes de visa déposées à travers le monde.

Le recueil des données biométriques n'est pas externalisé à ce stade. Une expérimentation de l'externalisation de cette tâche est prévue dans les consulats d'Alger, Istanbul et Londres à partir de 2011 pour une période d'un an ; la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) saisie de ce projet a émis un avis favorable lors de sa délibération du 23 septembre 2009 au projet de décret l'autorisant (décret n° 2010-645 du 10 juin 2010).

Dans le cadre du questionnaire que nous avons envoyé à différents postes consulaires français à l'étranger⁵, nous leur avons demandé quelles étaient les tâches effectuées par les prestataires de service extérieurs et jusqu'où allait leur rôle.

A titre d'exemple, dans le cas du **poste consulaire d'Annaba**, les autorités ont passé une convention avec la société UPS pour le retour des passeports aux demandeurs après traitement des dossiers. Cette société procure, moyennant la somme d'environ 10 euros, une enveloppe pour le retour des passeports que le demandeur doit joindre obligatoirement avec son dossier. Pour le retour des passeports, cette société offre un service de traçabilité des dossiers permettant de déterminer avec précision les délais d'acheminement des dossiers. Ce poste consulaire travaille également avec la société Kenza Call Center dont le rôle se limite à la prise de rendez-vous.

Les autorités consulaires du **poste de Bombay** ont fait appel au prestataire extérieur VFS (Visa Facilitation Services) pour gérer les prises de rendez-vous, les dépôts de dossiers et le paiement des frais de visa. L'externalisation des tâches annexes de la procédure de visa a débuté dans le sous-continent indien, à l'initiative des consulats britanniques. Il n'est donc pas étonnant que la société indienne VFS soit le leader et l'acteur dominant dans ce secteur.

Enfin, **le poste consulaire de Londres** a fait appel à des prestataires de services qui assurent plusieurs fonctions :

- l'information au public ;
- l'attribution de rendez-vous pour le dépôt des demandes ;
- la collecte des frais de dossiers ;

⁵ Voir l'annexe 3 : Questionnaire destiné aux postes consulaires français à l'étranger

- la réception du dossier et le contrôle formel des justificatifs ;
- le transfert des dossiers au Consulat pour la prise de décision ;
- la restitution du passeport au demandeur ;
- ce prestataire de services assurera d'ici la fin de l'année 2011 la collecte des données biométriques.

- *Nous détaillerons ci-dessous la procédure générale qui s'applique pour chaque type de visa.*

*** Les visas de court séjour**

1) Visas Schengen (court séjour et transit)

Selon la nationalité du demandeur de visa, le dossier est traité directement par le poste consulaire ou en liaison avec les partenaires Schengen et l'administration centrale qui seront consultés.

Outre les documents permettant la recevabilité du dossier (formulaire de demande de visa, photos d'identité, passeport valide et paiement des frais de dossier), la liste des pièces justificatives susceptibles d'être exigées par le service consulaire n'est pas exhaustive et doit porter sur l'objet du voyage, les ressources et l'hébergement, l'assurance voyage et tout élément permettant d'établir la volonté du demandeur à quitter le territoire des Etats-membres à l'issue de son séjour.

2) Autres courts séjours

Certaines demandes de visas de court séjour sont soumises à la consultation de l'administration centrale et d'autres reçoivent un accord préalable de certaines administrations françaises :

- **DROM-CTOM** : accord préalable du représentant de l'Etat dans le DROM-CTOM ;
- **Soins** : rendez-vous dans un établissement hospitalier, prise en charge financière, attestation d'un médecin agréé par le poste consulaire établissant que les soins relatifs à la pathologie, ne peuvent être dispensés dans le pays d'origine ;
- **En vue d'un mariage** : publication des bans, certificat de non-opposition ;
- **Famille de communautaire** : justificatifs de volonté d'établissement en France avec le ressortissant communautaire, preuve de la nationalité du ressortissant communautaire, preuve d'un lien familial.

*** Les visas de long séjour**

1) Regroupement Familial

Les visas délivrés au titre du regroupement familial ne concernent que le conjoint (majeur) et les enfants (mineurs de moins de 18 ans) au moment du dépôt du dossier de demande de regroupement familial. La demande est déposée auprès des services préfectoraux par l'étranger résidant en France depuis 18 mois minimum et remplissant les conditions relatives aux ressources et à l'hébergement. Lorsqu'il n'y a pas de délégation OFII dans les pays respectifs, c'est le service consulaire qui assure le suivi des dossiers déposés par le demandeur résidant en France et qui est chargé de vérifier la présence dans le pays d'origine et les actes d'état civil concernant les bénéficiaires du regroupement familial.

2) Membre de famille de ressortissant français

Les membres de famille de ressortissant français sont les suivants:

- enfant étranger de ressortissant français âgé de moins de 21 ans ou à charge ;
- conjoint étranger de ressortissant français ;
- ascendant étranger de ressortissant français ou de son conjoint étranger
- parent étranger d'enfant français mineur.

- **L'enfant étranger de ressortissant français**

Les justificatifs présentés doivent faire apparaître le droit de garde de l'enfant au parent français résidant en France, le lien de filiation, et la preuve de la nationalité française du parent concerné.

Le visa délivré sera un visa de long séjour valable 3 mois et portant la mention "Famille de français". Si l'enfant est mineur, il pourra solliciter un DCEM (Document de Circulation pour Enfant Mineur) auprès des services préfectoraux. Si l'enfant est majeur, il se verra délivrer une carte de séjour.

- **Conjoint étranger de ressortissant français**

Le conjoint étranger d'un ressortissant français qui souhaite s'établir en France, doit solliciter un visa de long séjour d'une durée de validité d'un an (VLS-TS) et, dans les trois mois après son arrivée en France, il devra se présenter à la délégation de l'OFII de son lieu de résidence pour procéder à son enregistrement.

Le demandeur doit justifier de sa situation matrimoniale, de la nationalité française du conjoint, de son intention de mener une vie commune ou de la maintenir en France et, dans les pays où la procédure d'évaluation du niveau de connaissance de la langue française et des valeurs de la République a été mise en place, justifier d'un niveau suffisant ou avoir suivi la formation prévue. Aucun justificatif de ressources ou d'hébergement ne peut être exigé par le poste consulaire.

- **Ascendant étranger de ressortissant français ou de son conjoint étranger**

Il y a deux catégories de visas de long séjour :

- "Ascendant à charge" : l'ascendant est à la charge exclusive de son descendant français. L'intéressé doit justifier de son isolement dans son pays d'origine, de sa prise en charge exclusive par son enfant français et des possibilités de prise en charge de l'ascendant en France, du lien familial avec le ressortissant français et de la nationalité française de son descendant. Dans ce cas le visa délivré est un visa de long séjour "Famille de français" avec "Carte de séjour à solliciter dans les deux mois après l'arrivée en France". L'intéressé devra obtenir une carte de séjour "Vie privée et familiale" auprès des services préfectoraux ;
- "Ascendant non à charge" : L'ascendant est sensé pouvoir subvenir à ses besoins dans son pays d'origine. L'intéressé doit justifier du lien familial avec son descendant

résident en France et de la nationalité française de celui-ci. Dans ce cas un VLS-TS "Visiteur" est délivré valable pour une durée maximum de 12 mois. Au-delà de cette période, l'intéressé devra solliciter un titre de séjour auprès des services préfectoraux. Ce type de visa ne donne droit à aucune prestation sociale ni à la possibilité de travailler.

▪ **Parent étranger d'enfant français mineur**

« Parent de ressortissant français » signifie un étranger qui répond à l'ensemble des critères suivants :

- filiation avec un enfant français mineur (moins de 18 ans) légalement établie ;
- preuve de la contribution effective à l'entretien et à l'éducation de l'enfant dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil depuis la naissance de celui-ci ou depuis au moins deux ans ;
- résidence de l'enfant en France ;
- absence d'état de polygamie.

Le parent d'un enfant français mineur résidant en France et à sa charge, qui souhaite s'établir en France, doit présenter les justificatifs relatifs aux critères ci-dessus et solliciter un visa de long séjour "Famille de français" qui lui permettra de demander une carte de séjour à l'autorité préfectorale au titre de la vie privée et familiale.

3) Famille de réfugié

La famille est constituée :

- s'il s'agit d'un réfugié ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire : par les enfants de moins de 19 ans et le conjoint lorsque le mariage est antérieur à la date de l'obtention du statut ou, à défaut, lorsqu'il a été célébré depuis au moins un an, sous réserve d'une communauté de vie effective entre les époux ;
- s'il s'agit d'un apatride : par les enfants de moins de 19 ans et le conjoint ;
- si le réfugié est un mineur non accompagné : par les ascendants directs au premier degré.

L'OFPRA reconstitue l'état civil des réfugiés et établit une « fiche de reconstitution d'état civil » sur laquelle la sous-direction des visas se base pour définir la liste des membres de famille de réfugié pouvant obtenir un visa à ce titre.

Les membres de famille de réfugié majeurs obtiennent un visa D de long séjour valable 3 mois avec carte de séjour à solliciter auprès des services préfectoraux. Les mineurs obtiennent un visa de long séjour valable trois mois avec la mention "voir carte de séjour des parents".

4) Adoption

Les visas pour adoption concernent des demandes de visa déposées par des parents adoptifs résidant habituellement en France, pour faire entrer en France, en vue d'y résider, des enfants étrangers mineurs (sur la base du droit français, donc âgés de moins de 18 ans) résidant habituellement dans un autre pays, adoptés dans le cadre d'une procédure d'adoption internationale.

Les justificatifs à fournir pour la délivrance de ce visa sont les suivants :

- l'agrément : document délivré par l'autorité française compétente (service de l'Aide Sociale à l'Enfance, placé sous l'autorité du Président du Conseil Général du département dans lequel réside une famille) attestant de la capacité de cette famille à adopter un enfant ou, simultanément, plusieurs enfants ;
- l'acte d'abandon ou le consentement à l'adoption ;
- la décision d'adoption ;
- le certificat de non-appel ou de non-opposition ;
- les actes de naissance de l'enfant, avant et après adoption ;
- l'autorisation de sortie, le cas échéant.

Le visa délivré à l'enfant mineur étranger est un visa D de long séjour temporaire valable 1 an.

5) Salarié

Les visas de long séjour délivrés aux salariés sont généralement des visas de long séjour dispensant de titre de séjour (VLS-TS). Le visa est délivré pour la durée du travail envisagé et au vu d'un contrat de travail validé par la DIRECCTE. Il est valable de 4 à 12 mois et dispense de titre de séjour préfectoral. Le salarié, titulaire de ce visa devra s'enregistrer auprès de la délégation régionale de l'OFII de son lieu de résidence dans les 3 mois suivant son arrivée en France. S'il poursuit son séjour en France au-delà de la validité du visa, il devra faire une demande de titre de séjour auprès des services préfectoraux deux mois avant la fin de validité du visa.

6) Visas de long séjour temporaire

Actuellement seules deux catégories de bénéficiaires sont concernées par ce type de visa.

▪ Les "mineurs scolarisés"

Ce type de visa concerne les étrangers mineurs dont les parents ne résident pas en France et qui souhaitent séjourner en France, séparés de leurs parents, pour y suivre des études d'une durée supérieure à trois mois dans un établissement d'enseignement primaire ou secondaire ou supérieur, public ou privé. Afin de maintenir la stabilité de leur environnement familial, les enfants mineurs doivent être scolarisés dans le pays de résidence régulière des parents. La scolarisation en France de mineurs étrangers quand leurs parents ne résident pas régulièrement en France présente donc un caractère dérogatoire.

Le visa délivré est un visa D de long séjour valable entre 8 et 11 mois et ne peut être valable au-delà du 31 juillet de l'année suivante. Les mineurs étant dispensés de titre de séjour, ce visa permet de séjourner en France pendant toute la durée de l'année scolaire.

▪ **Le visa "vacances-travail"**

Des accords bilatéraux ont été signés avec quelques pays afin de faire bénéficier des jeunes de dispositions particulières pour venir séjourner en France pendant une période d'un an. Le visa de long séjour prévus par ces **accords bilatéraux** est intitulé « vacances-travail ».

Un visa « vacances-travail » peut être délivré **seulement** :

- à une nationalité qui bénéficie des dispositions d'un accord bilatéral ;
- aux étrangers de la tranche d'âge prévue par l'accord (en principe âgés de plus de 18 ans et de moins de 30 ans révolus à la date du dépôt de leur demande de visa) ;
- par les postes autorisés à délivrer de tels visas ;
- pour la partie du territoire français prévue par l'accord bilatéral.

Les pays concernés sont l'Australie, La Nouvelle-Zélande, le Japon, la Corée du Sud et le Canada. Un accord similaire vient d'être signé avec la Russie. Cet accord prévoit la délivrance de visas pour une durée de 4 mois en faveur de ressortissants russes âgés de 18 à 30 ans ayant l'intention de passer des vacances en ayant la possibilité d'exercer une activité professionnelle pendant leur séjour en France.

Les justificatifs exigés dans le cadre de ce visa sont :

- ressources suffisantes (entre 2 100 et 2 500 euros) ;
- garanties de retour ;
- assurance maladie-maternité-invalidité ;
- certificat médical de bonne santé ;
- preuve d'un casier judiciaire vierge.

b) L'examen de la demande de visa

▪ *L'instruction*

Les contrôles sont effectués par les différents acteurs impliqués à chaque étape de la procédure (voir la liste des acteurs susmentionnée) :

- **vérification des documents présentés à l'appui de la demande ;**
 - **vérifications auprès d'organismes locaux, des employeurs ou des accueillants en France ;**
 - **consultation éventuelle des partenaires Schengen, consultation des administrations centrales ou de certains organismes pour les visas de long séjour.**
- Selon le type de demande de visa et le motif de l'installation en France la consultation du Ministère de l'Intérieur peut se révéler suffisante. Cependant, une demande de visa pour motif professionnel impliquera l'OFII, les services préfectoraux et les DIRECCTE. De même une demande de regroupement familial ne sera satisfaite qu'après accord du préfet du lieu de résidence en France.

▪ *La prise de décision*

Le décret n°47-77 du 13 janvier 1947 (modifié) dispose que « les chefs de poste consulaire et les chefs de mission diplomatique pourvus d'une circonscription consulaire seront compétents pour viser, en se conformant aux instructions du ministre des affaires étrangères, les passeports, ou tous titres en tenant lieu, délivrés à des étrangers pour les territoires français, lorsque ces documents auront été établis par les autorités compétentes dans des formes qui leur paraîtront régulières ».

C'est le texte fondateur des instructions du ministère des affaires étrangères à l'autorité consulaire en matière de visa.

Les textes autorisent les agents suivants à signer les visas sur passeport ordinaire :

- **les chefs de poste consulaire et les chefs de poste diplomatique** pourvus d'une circonscription consulaire ;
- **les agents placés sous leur autorité** auxquels une délégation de signature écrite, nominative et publique, a été consentie.

Le chef de poste délègue sa signature avec discernement en tenant compte des nécessités de service. Il peut donner délégation, sans consultation, aux agents de catégorie A et B et, si les nécessités de service l'imposent, aux agents titulaires de catégorie C et aux volontaires internationaux chargés de l'encadrement du service des visas.

▪ *La remise du passeport à l'intéressé*

Selon les postes, la remise du passeport à l'intéressé se fait soit directement, soit par courrier recommandé ou par l'intermédiaire d'une société de transport de plis. Lorsque le service de recueil des dossiers est externalisé, les passeports sont récupérés par la société concernée qui se charge de les remettre à leurs titulaires.

▪ *Les voies et délais de recours*

Tout demandeur de visa qui s'est vu opposer un refus peut contester cette décision en formant un **recours administratif** ou un **recours contentieux** dans les deux mois suivant la notification du refus de visa. L'auteur du recours peut être le demandeur de visa, le représentant légal, une personne dûment mandatée ou une personne dont l'intérêt à agir est manifeste.

- **Le recours administratif** peut être présenté soit à l'auteur de la décision initiale, il s'agit alors d'un **recours gracieux**, soit au supérieur hiérarchique de l'auteur de la décision initiale, il s'agit alors d'un **recours hiérarchique**. Après un réexamen du dossier, il peut être décidé de confirmer le refus ou de revenir sur la première décision et d'accorder le visa.
- Dans le cas du **recours contentieux**, l'article 1 du décret du 10 novembre 2000 prévoit que la saisine de **la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRV)** est "un préalable obligatoire avant un éventuel

recours contentieux" devant le Tribunal Administratif de Nantes, "sous peine d'irrecevabilité de ce dernier". La CRV peut soit rejeter le recours et confirmer le refus, qui doit être motivé à nouveau si la décision de refus est soumise à cette obligation, soit recommander d'accorder le visa.

Toute décision de refus de visa peut faire l'objet d'un recours auprès du **Tribunal Administratif de Nantes** pour excès de pouvoir tendant à l'annulation de la décision de refus. Pour être recevable, le recours pour excès de pouvoir doit être présenté dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la CRV.

Lorsque le recours est formé devant le Tribunal Administratif, le service Contentieux de la sous-direction des visas est alors chargé de présenter un mémoire en défense devant cette juridiction.

Le tableau ci-après donne l'évolution du nombre des recours enregistrés et examinés par la CRV depuis 2006.

Nombre de recours	2006	2007	2008	2009	2010
- enregistrés à la CRV	4 481	3 867	4 328	691	5 269
- examinés par la CRV	4 125	4 125	3 233	4 212	3 518

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas du ministère de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'outre-mer et de l'immigration

En 2010, la Commission a examiné 3 518 recours (dont 214 recommandations de délivrance du visa) auxquels il convient d'ajouter 3 138 décisions d'irrecevabilité. Pour les années antérieures à 2010, les décisions d'irrecevabilité ne dépassaient pas le millier.

Le nombre de dossiers traités en 2010 (examens au fond et décisions d'irrecevabilité) a en effet fortement augmenté. Ce résultat a pu être obtenu grâce à de nouvelles méthodes de traitement et à l'adaptation de l'outil informatique. L'entrée en vigueur le 5 avril 2011 du règlement 810/2009 sur la motivation obligatoire des visas de court séjour Schengen devrait encore accroître le nombre de recours reçus par la commission.

c) L'entrée et le séjour en France

* Le visa permet l'entrée en France

Le visa permet l'entrée sur le territoire français. Une fois entré sur le sol français, le titulaire du visa ne pourra pas obtenir la modification de son visa, mais devra solliciter auprès de la préfecture de son lieu de résidence un titre de séjour dans le cas d'un séjour de plus de trois mois (dans les deux mois après leur entrée sur le territoire français), sauf si le visa délivré est un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) ; dans ce cas, son titulaire peut séjourner pour un an en France et ne devra demander un titre de séjour qu'au bout de cette période.

Il doit être précisé que le préfet réexamine au fonds la demande de séjour en France pour le cas des entrées en France au titre « compétences et talents ».

Pour être admis sur le territoire français, tout étranger doit pouvoir présenter :

- un document de voyage (passeport), reconnu par les autorités françaises, dont la validité doit être supérieure de 3 mois à la date d'expiration du visa de court séjour ;
- un visa valide correspondant au motif et à la durée du séjour prévu (sauf dispense de visa) ;
- les justificatifs relatifs au séjour :

Pour toutes catégories de séjour :

- justificatifs des moyens d'existence permettant de faire face aux frais de séjour (présentation d'espèces, de chèques de voyage, de chèques certifiés, de cartes de paiement à usage international, attestation bancaire) en fonction de la durée et de l'objet du séjour ;
- garanties de rapatriement pour assurer les frais de retour au pays de résidence habituelle (titre de transport maritime, ferroviaire, routier ou aérien, ou attestation bancaire).

Et, en fonction du motif du séjour :

- **séjour touristique** : tout document de nature à établir l'objet et les conditions du séjour ;
- **voyage professionnel** : tout document apportant des précisions sur la profession ou sur la qualité du voyageur ainsi que sur les établissements ou organismes situés sur le territoire français par lesquels il est attendu ;
- **visite familiale ou privée** : justificatif d'hébergement (attestation d'accueil validée par le maire de la commune de la résidence de l'hébergeant).

Dispense :

- * séjour à caractère humanitaire ou s'inscrivant dans le cadre d'un échange culturel : l'attestation d'accueil est remplacée par une attestation de l'organisme d'accueil ou par une invitation si l'organisme est agréé ;
- * dispense d'attestation d'accueil délivrée par l'autorité consulaire (si le séjour est justifié par une cause médicale urgente ou par les obsèques d'un proche) ;
- **transit** : justificatif des conditions d'entrée dans le pays de destination finale (conditions de séjour et d'hébergement pendant le transit, billet de continuation et visa pour le pays de destination).

Sont dispensés de ces justificatifs les catégories d'étrangers suivantes : d'une part les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou encore les ressortissants suisses, andorrans ou monégasques et certains agents d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, comme les membres du personnel diplomatique ; d'autre part, les titulaires d'un titre de séjour en France précédemment délivré, les membres de famille de Français ou de ressortissant d'un pays de l'UE, les titulaires d'un visa avec mention « carte de séjour à solliciter dès l'arrivée en France ».

*** Le cas particulier de l'asile à la frontière**

La procédure de l'asile à la frontière, instaurée en 1982, **a pour objet d'autoriser ou non à pénétrer sur le territoire français les étrangers qui se présentent aux frontières aéroportuaires démunis des documents requis et sollicitent d'y être admis au titre de l'asile.** Elle relève de la compétence du ministère chargé de l'asile, qui prend la décision d'admettre ou non les intéressés après avis de l'OFPPA.

Les étrangers qui ne satisfont pas aux conditions d'entrée sur le territoire sont maintenus dans un lieu dit "zone d'attente", le temps nécessaire à l'examen et au règlement de leur situation.

La période maximum de maintien dans cette zone est de vingt jours, sous contrôle judiciaire : le Tribunal de Grande Instance intervient une première fois au bout de quatre jours, pour décider d'une prolongation de huit jours supplémentaires et une deuxième fois au terme de ces huit jours, en vue d'une prolongation exceptionnelle d'encore huit jours.

La division de l'asile aux frontières de l'OFPPA auditionne chaque demandeur d'asile et transmet un avis portant sur le caractère manifestement fondé ou non de sa démarche au ministère en charge de l'asile, qui prend la décision finale d'admettre ou non l'intéressé sur le territoire national.

En cas d'admission, la police aux frontières délivre un sauf conduit, qui donne huit jours à son bénéficiaire pour formuler une demande d'asile dans le cadre des procédures d'asile de droit commun.

En cas de refus d'admission sur le territoire au titre de l'asile, l'étranger peut former un recours, dans les 48 heures suivant la notification de cette décision, auprès du président du tribunal administratif. La juridiction dispose de 72 heures pour rendre sa décision. Une décision de non admission se traduit par le renvoi de l'intéressé vers son pays d'origine ou le pays d'où il provient.

*** Les recours contre les refus de titres de séjour**

La législation française, codifiée dans le CESEDA, indique que tout étranger âgé de plus de 18 ans, souhaitant séjourner en France plus de 3 mois, doit posséder une carte de séjour.

C'est le préfet, représentant de l'Etat dans les départements, qui a la compétence pour la délivrance des titres de séjour. Le préfet peut ainsi refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre si les conditions légales ne sont pas remplies.

L'étranger, qui n'obtient pas la délivrance ou le renouvellement d'une carte de séjour temporaire reçoit un refus de séjour, par lettre motivée. Ce refus est assorti, sauf exceptions, d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) dans un délai d'un mois, qui fixe le pays de renvoi. Dans certains cas, il est prévu un arrêté de reconduite à la frontière (existence d'une menace à l'ordre public notamment).

L'étranger, destinataire de ces mesures, peut former un **recours gracieux devant le préfet et/ou un recours hiérarchique devant le ministre de l'intérieur.** Toutefois, ces recours ne prolongent pas le délai pour saisir le juge administratif. Ils ne suspendent pas non plus l'exécution de la mesure d'éloignement.

La personne peut également, dans le délai d'un mois suivant la notification des décisions, présenter un **recours contentieux devant le tribunal administratif** territorialement compétent. Elle peut contester le refus de séjour, l'obligation de quitter le territoire français et la fixation du pays de renvoi. Ce recours a pour effet de suspendre l'éloignement, jusqu'à ce que le juge ait rendu une décision.

3.2 Procédure de délivrance de visas dans le but d'une immigration légale

3.2.1 Pratiques de délivrance des visas nationaux en vue de l'admission de ressortissants de pays tiers

Le **scénario 1** (le visa est un pré-requis pour obtenir un permis de séjour – demande de permis de séjour déposée dans le pays d'origine) tout comme le **scénario 3** (un permis de séjour peut être obtenu directement dans le pays d'origine) n'existent pas dans la réglementation française.

Le **scénario 2** (le visa est un pré-requis pour l'obtention d'un permis de séjour – demande de permis de séjour déposée à l'arrivée dans l'Etat-membre) correspond à la procédure générale, comme nous l'avons vu précédemment. Le **scénario 4** (le visa en soi constitue un titre de séjour, c'est-à-dire qu'aucun permis de séjour n'est exigé) tend à se généraliser en France avec la création le 1^{er} juin 2009 du VLS-TS, comme mentionné plus haut.

3.2.2 Défis et facteurs de réussite concernant la facilitation de l'immigration légale

a) Accords de facilitation des visas et autres accords bilatéraux et multilatéraux

De nombreux accords bilatéraux et multilatéraux (voir supra) ont été conclus avec les pays tiers. Le but est parfois politique (suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, officiels ou de service) ou vise des catégories de demandeurs dont les pays d'Europe et notamment la France souhaite la venue. Ce sont le plus souvent les chercheurs, artistes, hommes d'affaires, étudiants en voyage d'étude qui sont concernés par ces accords de facilitation. Ces accords portent soit sur la suppression de certains types de visas, soit sur une tarification plus favorable (Russie, Ukraine, etc.) soit encore sur la délivrance de visas à entrées multiples valable plusieurs années en faveur de catégories ciblées. **Dans tous les cas cités, les accords visent à faciliter la migration légale.**

b) Les avantages que présente l'externalisation de la demande de visa

L'externalisation présente deux avantages majeurs :

- **l'accueil des demandeurs est grandement amélioré** : suppression des files d'attente, locaux adaptés, constitution plus rapide des dossiers ;
- **les services consulaires peuvent se consacrer à l'examen des dossiers**, sans être mobilisés par des tâches de moindre valeur ajoutée comme la vérification de la simple présence de certains justificatifs ou la collecte des frais de dossiers ; ils peuvent ainsi dégager du temps pour un examen des documents produits et, le cas échéant, pour des

entretiens individuels avec les requérants. Dans les pays à forte pression migratoire notamment, ils sont ainsi mieux à même de lutter contre les fraudes.

- **Dans les 26 postes qui ont externalisé la prise de rendez-vous**, les files d'attente devant le consulat ont été supprimés puisque les demandeurs doivent préalablement au dépôt de leur dossier, obtenir un rendez-vous. Une fois fixé, le demandeur de visa se rend au consulat muni de son dossier complet et peut, au jour et à l'heure dite répondre à l'entretien au guichet.

- **L'externalisation avec collecte des dossiers** offre un confort supplémentaire au demandeur de visa qui, lorsqu'il se rend au consulat, a la certitude que son dossier est complet et sera traité dans les plus brefs délais. Dans les pays où la biométrie n'est pas installée, le demandeur de visa peut ne pas avoir besoin de se déplacer au consulat.

- **Dans le cas de l'externalisation de la demande de visa avec collecte des dossiers et transmission des dossiers via l'application "Visanet"**, les dossiers sont saisis par le prestataire puis transmis au consulat par moyen informatique. Le consulat traite alors le dossier au niveau des vérifications habituelles et de la prise de décision. Dans des pays comme la Russie qui n'est pas encore équipée de la biométrie, les demandeurs de visas ne sont plus obligés de se déplacer ce qui, dans un pays de cette taille, reste un avantage pour eux.

Grâce à l'externalisation et à la biométrie, les délais d'attente des demandeurs de visas et les files d'attente ont été réduits. Néanmoins, ces délais peuvent encore être limités. En général, les consulats ne mesurent pas le délai d'attente des demandeurs de visas, car ils ne comptabilisent pas le délai avant rendez-vous mais seulement le délai de traitement du dossier.

Dans son rapport d'information sur les services des visas publié en juin 2007, M. Adrien Gouteyron suggère « de publier les délais en ligne, comme le pratiquent les consulats américains, de prendre des engagements en termes de délais et de s'y tenir⁶ ».

La loi française prévoit un délai d'instruction légal de deux mois auquel peut s'ajouter un délai supplémentaire pour authentification des pièces d'état civil. Ce délai ne peut excéder 8 mois : le consulat peut surseoir à statuer sur la demande de visa pendant une durée de 4 mois, sursis qui peut être prolongé pour « *une durée strictement nécessaire* » ne pouvant excéder 4 mois si, « *malgré les diligences accomplies, ces vérifications n'ont pas abouti* ».

c) Les coûts liés à la demande de visa

Selon le rapport d'information élaboré par M. Adrien Gouteyron en 2007, « **l'activité visas n'est pas un coût net pour le budget de l'Etat** ».

Depuis le 1^{er} janvier 2003, le paiement des frais de dossier (équivalents à 60 euros) s'effectue lors du dépôt de la demande alors qu'auparavant ils n'étaient dus qu'en cas de délivrance du visa. Désormais, la somme est versée, que le visa soit accordé ou non.

Cette recette permet un autofinancement de l'activité concernant les visas. M. Gouteyron prévoyait qu'en 2007, l'instruction des demandes de visas serait entièrement autofinancée sur

⁶ Ibid., page 40

la base d'une recette de 114 millions d'euros pour un coût analytique de 85 millions d'euros. **Les recettes s'élevaient en 2010 à 118 millions.**

Le traitement de la demande, tant au niveau de l'instruction des dossiers qu'à celui de l'organisation des services des visas, du traitement du contentieux et du suivi de la réglementation, a mobilisé en 2010 :

- l'équivalent de **800 agents** (ETP – équivalents temps plein) dans les ambassades et les consulats ; ces agents font partie des effectifs du ministère des affaires étrangères et européennes;
- **106 agents** à la sous-direction des visas du ministère chargé de l'immigration, qui inclut désormais les 16 agents du Secrétariat Général de la Commission de recours contre les refus de visas.

Des crédits spécifiques sont aussi prévus pour les systèmes informatiques dédiés au traitement des demandes de visas. Ces crédits sont gérés par le ministère chargé de l'immigration ; une partie de ces crédits sont transférés au ministère des affaires étrangères et européennes pour le Réseau Mondial Visas (RMV), l'application informatique de traitement automatisé des demandes de visa.

Le budget correspondant pour 2010 s'établissait à environ **7 millions € TTC** pour le développement et la maintenance du système « Réseau mondial visas – RMV », le déploiement de la biométrie, et les développements liés au système européen VIS (Visa Information System).

En coûts complets, selon les calculs effectués dans le cadre du rapport d'informations de M. Gouteyron, **le coût moyen d'instruction d'une demande de visa s'établissait à 35 euros en 2007** tandis que par comparaison, le coût d'une reconduite à la frontière d'élevait à 1 801 euros⁷. Le coût moyen d'instruction d'une demande de visa est à peu près constant pour 2011 étant donné qu'il n'y a pas eu de diminution dans les ETP depuis 2007 et que le nombre de visas délivrés est sensiblement le même.

3.3 Procédure de délivrance des visas afin de prévenir l'immigration irrégulière

3.3.1 Prévention de la migration irrégulière au cours des processus de délivrance et de suivi des visas

a) La demande de visa

Une demande de visa doit en principe être introduite au moins quinze jours avant la visite projetée (qui est le délai normal pour instruire une demande) et ne peut pas être introduite plus de trois mois avant le début de la visite prévue. Avant d'accepter l'enregistrement d'une demande de visa, le poste consulaire doit s'assurer :

- **que le dossier est recevable** (formulaire rempli et signé, photos d'identité conformes et document de voyage valide et reconnu) ;

⁷ Ibid., page 23

- **qu'il entre dans son cercle de compétences** : compétence géographique (lieu de résidence habituelle du demandeur de visa) et compétence Schengen (destination principale ou frontière de première entrée) ;
- **que le demandeur dispose du montant des droits de visa.**

Après le paiement et l'enregistrement des frais de visa, le poste vérifie la teneur de la demande et la présence des justificatifs relatifs au type de demande de visa.

Lorsque la présence du demandeur est requise pour un entretien (c'est le cas dans tous les postes équipés du matériel de collecte des données biométriques), l'échange de questions-réponses entre l'agent et le demandeur permet de déterminer si les justificatifs présentés correspondent réellement à la demande de visa et s'il n'y a pas de risque de détournement de l'objet du visa ou de risque migratoire.

Plusieurs postes consulaires ont répondu au questionnaire que nous leur avons soumis dans le cadre de la présente étude. Une des questions posée concernait les mesures prises pour prévenir l'immigration irrégulière lors de la demande de visa. Les réponses apportées par les différentes autorités consulaires sont exposées ci-dessous.

▪ *Le poste consulaire d'Annaba*

Dans le poste consulaire d'Annaba en Algérie, le risque migratoire d'un dossier est apprécié en fonction du fait que le demandeur soit primo-demandeur ou non, de son activité professionnelle, de l'ancienneté de sa prise de fonction au sein de son activité professionnelle, du montant de ses revenus réguliers et de la présence de membres de sa famille en France.

Une attention particulière est portée aux primo-demandeurs qui doivent présenter un dossier complet, en présentant les garanties suivantes :

- indication du motif du voyage (réservation d'hôtel, invitation professionnelle ou bien attestation d'accueil) ;
- ressources suffisantes dans le pays de résidence (bulletins de salaire pour les employés, attestation des bénéficiaires pour les chefs d'entreprise) ;
- présentation d'une fiche familiale d'état civil pour connaître la composition de la famille en Algérie et ainsi apprécier dans toute la mesure du possible, les attaches du demandeur dans son pays d'origine et de ce fait son retour ;
- vérification de l'assurance voyage (dates correspondant au déplacement) ;
- vérification avec l'application AGDREF (Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France), pour savoir si éventuellement le conjoint ou la conjointe du demandeur se trouve en France avec un titre de séjour.

▪ *Le poste consulaire de Bombay*

Le risque migratoire et celui de détournement de l'objet du visa ne sont pas anodins en Inde, spécifiquement dans certaines régions, dont le Gujarat, qui fait partie de la circonscription consulaire de Bombay. Ces risques sont évalués lors de l'entretien obligatoire avant la délivrance du visa (comparution de tous les demandeurs, sans exception). Cet entretien permet de mettre en évidence d'éventuelles contradictions ou incohérences (par exemple un demandeur qui ne parlerait pas du tout anglais et qui irait assister à un salon en France).

▪ *Le poste consulaire de Londres*

Les autorités consulaires font particulièrement attention aux listes de justificatifs à fournir qui permettent au requérant de justifier de ses intentions lorsqu'il fait une demande de visa. Cela concerne les justificatifs de sa situation socioprofessionnelle (emploi, ressources) mais également de son voyage (attestation d'accueil, réservation d'hôtel, tour organisé) et de son retour (billet d'avion).

▪ *Le poste consulaire de Moscou*

Les frontières russes avec les autres pays d'Asie ou d'Asie Centrale sont poreuses. L'acquisition d'un vrai passeport russe est facile, compte tenu de la corruption répandue et la fraude documentaire est donc très difficile à établir. Seule la présentation du passeport intérieur permet de cibler le risque au regard de la nationalité d'origine. A cet effet, dans le cadre de la coopération consulaire, la France a demandé aux autres partenaires Schengen de bien vouloir inscrire le passeport intérieur dans la liste des documents justificatifs à présenter à l'appui d'une demande de visa. Aucun des 26 Etats-membres n'a accepté cette requête. Ainsi, sauf cas très exceptionnel, toute demande de visa présentée avec un passeport délivré par une autorité russe en Abkhazie ou en Ossétie du sud est refusée.

b) L'examen de la demande

La phase d'examen est conduite par un agent titulaire du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes ayant reçu délégation de signature du chef de poste consulaire ou diplomatique.

L'examen des pièces justificatives, des fiches contenues dans le fichier central (SIS – répondants signalés – antécédents – documents de voyage déclarés perdus ou volés, etc.) et le compte rendu de l'entretien réalisé au guichet, permettent en règle générale au fonctionnaire de prendre une décision fondée. Lorsque les pièces justificatives sont douteuses, des vérifications sont alors effectuées, par téléphone ou courriel.

Dans certains postes importants, comme celui d'Alger, une cellule de vérification a été mise en place, chargée de vérifier certains documents présentés par les demandeurs de visa. Il peut s'agir de vérifier un état civil, une inscription au registre du commerce ou une déclaration de travail à la sécurité sociale. Toutes ces vérifications peuvent permettre de détecter un risque de fraude et apprécier au mieux le risque migratoire présenté par le demandeur de visa.

Le risque migratoire et le risque de détournement de l'objet du visa sont vérifiés à la fois sur les résultats de l'entretien au guichet et sur la base des documents présentés. L'intérêt du demandeur de visa de revenir dans son pays d'origine dans certains cas est parfois difficile à apprécier. La coopération consulaire et les contacts avec les Etats-membres sont, sur ce plan, des plus précieux.

Concernant **le risque sécuritaire**, les moyens techniques mis à la disposition des services consulaires sont d'une part l'accès au SIS (Système d'Information Schengen) en ligne par l'intermédiaire du RMV (Réseau Mondial Visas) et, d'autre part, le transfert possible du dossier informatique vers la sous-direction des visas et le Ministère de l'Intérieur français pour avis.

Depuis le 5 avril 2011, tous les refus de visa de court séjour sont motivés selon le formulaire de notification de refus de visa, conformément à la mise en application de l'article 32 du règlement (CE) n°810/2009 du 13/07/2009.

Nous mentionnerons ci-dessous les réponses des mêmes postes consulaires concernant les actions entreprises au moment de l'examen de la demande de visa.

▪ ***Le poste consulaire d'Annaba***

Dans le poste consulaire d'Annaba, les services apportent une vigilance particulière aux invitations en France de ressortissants algériens, commerçants, censées parvenir de sociétés françaises car de nombreuses fausses invitations circulent dans cette circonscription. Il en est de même pour les réservations hôtelières, qui dans de nombreux cas, s'avèrent être de complaisance voire fausses.

Concernant les salariés, en cas de doute sur les documents professionnels produits (fiche de salaire, titre de congé, attestations d'emploi), les services consulaires sollicitent la Caisse Nationale d'Assurance Sociale afin d'obtenir une confirmation de l'affiliation ou non du salarié concerné. De plus, l'instructeur compare les dates portées sur le formulaire aux dates mentionnées sur l'assurance ou la réservation (bateau ou avion).

Au moment de l'examen, les autorités consulaires d'Annaba prêtent une attention particulière aux personnes suivantes : étudiants, demandeurs ayant obtenu plusieurs refus par le passé, salariés justifiant d'un emploi précaire ou de courte durée, demandeurs ne pouvant justifier d'une activité salariée ou ne justifiant aucun revenu régulier, ainsi qu'aux artistes, sportifs et demandeurs de soins médicaux pour lesquels ils reçoivent beaucoup de dossiers.

Les instructeurs procèdent, dès le moindre doute, à une demande d'authentification auprès des services locaux qui coopèrent volontiers.

En cas de mention de refus par un autre Etat-membre, les autorités consulaires interrogent les services consulaires concernés pour connaître les motifs de refus. Ces mêmes autorités consultent leur fichier d'attention local lors de la saisie du dossier afin de s'assurer de l'existence ou non d'un fichage.

▪ ***Le poste consulaire de Bombay***

Ce poste consulaire fait particulièrement attention aux demandes d'étudiants ; environ 20 % de refus concernent les étudiants alors que la moyenne des refus des autres catégories de demandeurs est d'environ 5 %. Certains dossiers de conjoints de français et de membres de famille des étrangers (regroupements familiaux notamment) sont aussi des dossiers sensibles. Cependant, le taux de refus demeure très faible, les possibilités de refuser les visas étant très limitées par la réglementation.

Tout d'abord, les services consulaires vérifient au cas par cas certains documents (lettres d'invitation, réservations d'hôtel, etc.) Les moyens de ce poste étant très limités, le Département a autorisé le recours à un prestataire extérieur pour la vérification des documents, notamment d'état-civil dans le cadre de procédures de regroupement familial.

En outre, les services consulaires de Bombay interrogent systématiquement les partenaires Schengen en cas de refus de visa.

Enfin, il est obligatoire de faire comparaitre personnellement tous les demandeurs au cours d'un entretien afin de lutter contre la fraude. Malheureusement, cette comparution n'est pas obligatoire dans la plupart des autres consulats Schengen, ce qui rend la vigilance presque inutile : les demandeurs qui veulent y échapper passent par un autre pays, notamment la Belgique ou la Suisse.

Il serait en effet nécessaire de généraliser le recours aux entretiens. Dans une perspective d'externalisation massive des services des visas, les demandeurs de visas ne pourront plus être interrogés au guichet par des agents de recrutement local. Il y a donc lieu d'introduire une véritable politique de convocation des demandeurs de visas à des entretiens, en fonction des risques liés au profil des demandeurs. En toute logique, l'entretien doit être réalisé par des agents titulaires ou du moins par des personnes spécifiquement formées à cet effet.

- *Le poste consulaire de Londres*

Le risque migratoire est évalué en définissant des profils à risque en fonction des informations détenues par le poste. Ce niveau est évalué au moment de l'examen du dossier au consulat. Par exemple, l'Espagne a attiré l'attention de ses partenaires à Londres sur les séjours irréguliers de ressortissants colombiens sur son territoire qui présentaient toujours le même profil : jeunes étudiants de langue anglaise ayant obtenu un visa britannique d'une année. De même la Belgique a évoqué les demandes d'asiles formulées par des ressortissants népalais, titulaires de visas délivrés à Londres. De même la presse anglaise s'est fait l'écho de milliers de visas délivrés indûment à de prétendus étudiants pakistanais et indiens qui ont obtenu leurs visas britanniques sur la base d'attestations d'inscription de complaisance.

Certaines catégories de demandeurs font l'objet d'une attention soutenue : il s'agit des étudiants de certaines nationalités en fin de séjour au Royaume-Uni et des conjoints de ressortissants de l'Union Européenne en cas de doute sur les justificatifs de mariage produits. A partir des justificatifs produits et à la suite des contrôles effectués, les agents titulaires évaluent le risque sécuritaire et migratoire présenté par chaque demandeur en tenant compte également du fait qu'il disposent d'ores et déjà d'un titre de séjour au sein d'un pays de l'Union Européenne (en l'occurrence le Royaume Uni). Ils prennent ensuite une décision en se basant sur les justificatifs produits, le cas échéant authentifiés, ainsi que sur les éléments d'information dont ils disposent.

- *Le poste consulaire de Moscou*

Les services consulaires font particulièrement attention au moment de l'examen aux personnes originaires des républiques autonomes (Caucase nord : Daghestan, Ossétie du sud, Tchétchénie) et dans une moindre mesure à celles en provenance d'Arménie, de Biélorussie, de Géorgie et d'autres pays sensibles de l'Asie centrale de l'ex bloc Soviétique (Ouzbékistan, Tadjikistan, Azerbaïdjan).

c) L'entrée et le séjour

Les conditions d'entrée et de séjour ont été décrites plus haut. Une seule mesure diffère dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, il s'agit de **la procédure de « présentation retour »**.

Le contrôle au retour n'est pas systématique. Cette procédure lourde qui consiste à fixer un rendez-vous au retour du bénéficiaire du visa dans son pays d'origine lorsque le visa est périmé, ne peut être efficace que lorsqu'il est possible d'assurer un suivi de ces rendez-vous. La plupart du temps, un rendez-vous de retour est fixé lorsqu'un dossier qui ne présente pas toutes les garanties devrait faire l'objet d'un refus alors que d'autres intérêts justifient la délivrance du visa. De nombreux postes signalent régulièrement les cas de rendez vous qui n'ont pas été honorés. A titre d'exemple, dans le cadre du suivi de la procédure de « présentation retour », les demandeurs qui n'ont pas honoré cet engagement sont approchés par les agents du poste consulaire d'Annaba en Algérie.

Lors d'une conférence préfectorale et consulaire sur l'immigration qui s'est tenue le 14 février 2011⁸, M. Brice Hortefeux, alors ministre de l'intérieur, s'est dit favorable pour les consulats à risque migratoire à des « visites retour » pour les visas de court séjour délivrés. Cette mesure vise à ce que le consul demande à l'étranger ayant obtenu un visa de court séjour de revenir au consulat après son séjour en France pour prouver qu'il est bien revenu dans son pays. Ces « visites retour » sont importantes afin de motiver d'éventuels refus à de nouvelles demandes de visas.

La procédure de présentation retour présente un effet dissuasif certain et permet de délivrer des visas à des demandeurs à qui celui-ci serait refusé s'il n'existait pas cette forme de garantie.

Selon le rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, « **trois conditions paraissent devoir être réunies pour assurer la réussite de la « présentation retour »**⁹ :

- associer à chaque fois un garant (entreprise française, autorité française ou étrangère) à la procédure ;
- vérifier de manière systématique les retours par les agents de guichet ;
- prévoir un outil informatique pour gérer les retours, si possible intégré à la base informatique de gestion des visas RMV.

3.3.2 Autres mesures visant à la prévention de l'immigration irrégulière

- **Développement de normes**

Conformément au Code Communautaire des Visas et au Manuel relatif au traitement des demandes de visas, les normes fixées par le manuel et ses annexes sont suivies et parfois adaptées au contexte local en concertation avec les autres partenaires Schengen présents dans les pays concernés. Ces normes permettent de prévenir avec un maximum de justesse les risques migratoires présentés par les demandeurs de visas.

⁸ Intervention de M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Conférence préfectorale et consulaire sur l'immigration, Paris, lundi 14 février 2011

⁹ Voir *ibid.*, page 38

- Formations

La formation est un élément clé de la lutte contre la migration irrégulière. Chaque agent du Département doit suivre une ou plusieurs formations à l'Institut de Formation aux Affaires Administratives et Consulaires à Nantes avant d'être affecté dans un poste à l'étranger : stages d'intégration pour les lauréats de concours, puis formations consulaires spécifiques avant un premier départ à l'étranger, enfin stages spécialisés sur la matière que devra traiter l'agent dans son affectation. De nombreux stages sont également ouverts aux agents de recrutement local ; certains organisés à l'étranger sur un plan régional, d'autres à l'Institut nantais.

Les agents suivent également des stages spécifiques sur la fraude documentaire. Ces stages sont organisés en France comme à l'étranger où des sessions régionales sont mises en place avec le concours d'agents de la Police Aux Frontière (PAF), spécialistes de la fraude documentaire. Les "fiches d'alerte" concernant des cas de fraude et émises par la PAF sont accessibles par tous les postes consulaires sur l'Intranet du Ministère.

- Développement de systèmes d'information

Les postes consulaires sont informés de toute modification des instructions, des directives, voire de changements ponctuels du mode opératoire à la suite d'évènements naturels ou politiques (Haïti, Japon, Côte d'Ivoire) par l'intermédiaire du réseau de traitement des télégrammes diplomatiques et par le réseau sécurisé Intranet du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE). De plus, chaque agent, qu'il soit titulaire, contractuel ou recruté local, dispose d'un compte et d'une adresse email gérée par le MAEE. Enfin, chaque poste consulaire ou service de l'administration centrale dispose d'une adresse email générique utilisable par plusieurs agents. **Ces moyens techniques, permettent des échanges d'informations rapides et sûrs et le traitement de dossiers dans des conditions optimales.**

Le Réseau Mondial Visa contribue efficacement au suivi des demandes de visas en relation avec les postes consulaires.

Par ailleurs, les différents consulats Schengen échangent quotidiennement des informations sur certains demandeurs de visas en particulier lorsqu'un visa a été refusé. Ces même pays Schengen disposent également d'un site internet commun, mis en place par la Présidence française en 2008, qui leur permet d'échanger de nombreuses informations d'intérêt général.

- Création de listes de vérification

Des fiches de synthèse sont élaborées dans les postes consulaires, notamment concernant l'entretien avec le demandeur de visa au guichet et, pour certains dossiers particuliers, des grilles d'analyse sont transmises à l'administration centrale. Ces grilles d'analyse transmises par courriel permettent un traitement beaucoup plus rapide du dossier.

- Préparation et utilisation d'informations sur le pays d'origine

Chaque déplacement de missionnaire sur place ou visite de l'Inspection Générale au poste consulaire permet de recueillir des informations sur le pays d'origine.

- **Coopération entre les postes consulaires et les autres autorités (échange d'information)**

Les échanges d'information, notamment par courriels, entre les consulats, les services préfectoraux et la police de l'air et des frontières permettent l'envoi immédiat de documents et de dossiers (authentifications, lutte contre l'immigration clandestine, non admission, reconduite à la frontière, etc.) et ont notablement réduit les délais d'obtention des réponses.

Néanmoins, les postes consulaires que nous avons consultés via le questionnaire regrettent l'absence de retour suite aux informations fournies au ministère de l'intérieur ainsi que le manque d'informations concrètes sur les filières d'immigration clandestine. Il semblerait utile aux consulats que les préfetures leur communiquent l'identité des demandeurs de cartes de séjour, que les postes soient informés des régularisations de situation administrative ou de prolongation de séjour et des reconduites à la frontière. L'OFPRA pourrait communiquer l'identité des demandeurs d'asile, de ceux ayant reçu une décision favorable et de ceux ayant été déboutés.

De l'avis du poste de **Bombay**, les autorités consulaires regrettent de ne pas être assez interrogées ou informées par les préfetures en cas de demande de prolongation de visa, de changement de statut ou de séjour irrégulier.

Les autorités consulaires du poste de **Londres**, quant à elles, font état d'une absence d'informations relatives aux séjours irréguliers détectés sur le territoire national de la part de détenteurs de visas délivrés par les postes consulaires. Cela les prive d'un élément d'information capital qui leur permettrait d'ajuster leurs pratiques en fonction d'éventuels détournements constatés. De même, aucune information n'est transmise aux postes consulaires concernant l'existence éventuelle de réseaux d'immigration irrégulière en provenance des pays dans lesquels ils sont installés.

M. Adrien Gouteyron propose, dans son rapport d'information sur les services des visas, qu'« une culture de travail commune aux administrations en charge des questions d'immigration soit créée, par des échanges réguliers de personnel et la mise en place d'un institut de formation consulaire et préfectoral¹⁰ ».

- **Création de « listes noires »**

Seuls les fichiers nominatifs déclarés et autorisés par la CNIL sont utilisés.

- **Experts employés dans les consulats**

Comme évoqué supra, les missions d'inspection, les agents en mission, les stages organisés dans les postes au profit des agents des consulats sont autant d'actions permettant un meilleur fonctionnement des postes et une meilleure analyse des dossiers traités. Les agents des visas sont généralement très bien formés et compétents aux différents niveaux de traitement des demandes de visa.

¹⁰ Ibid, page 71

- Autres mesures

La coopération consulaire locale fonctionne très bien dans la plupart des postes concernés par l'application des accords de Schengen. La qualité des informations échangées lors de ces réunions montre l'intérêt que tous les Etats-membres ont à y participer.

3.3.3 Défis et facteurs de réussite concernant la prévention de la migration irrégulière

a) **Dispenses ou exemptions de visas de court séjour**

Les dispenses ou exemptions de visas de court séjour se font **au bénéfice de certaines nationalités qui ne présentent ni risque migratoire, ni risque de demande de statut de réfugié**. La liste des pays dont les ressortissants ne sont pas soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats-membres est conforme à l'annexe II du règlement 539/2001.

Les conditions d'accès au marché du travail sont très réglementées en France. Tout employeur qui souhaite recruter un étranger non résident en France doit solliciter une autorisation de travail en faveur du futur employé, même pour un emploi d'une durée très limitée. Ainsi, un étranger qui souhaite occuper un emploi et dont la nationalité ne le soumet pas à l'obligation de visa de court séjour serait contraint de produire une autorisation provisoire de travail avant d'occuper le poste de travail. Les contrôles de l'inspection du travail chargée de la vérification des conditions et de la régularité du travail dans les entreprises sont très stricts et, en cas de fraude, pénalisent le travailleur et l'employeur.

b) **Shopping en matière de visa**

Depuis la mise en application du tarif unique des frais de visa à 60 € quelle que soit la durée de séjour sollicitée et les règles de compétence établies par le Code communautaire (art. 5 et 6), **le "visa shopping" tend à disparaître**.

c) **Accords de facilitation et autres accords bilatéraux et multilatéraux**

Les accords de facilitation multilatéraux concernent certaines catégories de demandeurs. C'est notamment le cas de l'accord conclu entre l'UE et la Russie qui fixe un tarif spécifique pour les ressortissants russes et des exonérations des frais de visa pour certaines catégories.

Les accords bilatéraux concernent les visas nationaux (visas de long séjour), les visas à destination de l'Outre-mer et les visas sur passeports diplomatiques ou de service.

d) **Représentation de visas**

La coopération entre Etats-membres de l'Espace Schengen s'exerce également par **les accords de "représentation"** pour la délivrance de visas de court séjour dans quelques pays tiers.

On note à cet égard un déséquilibre important entre les représentations de la France par les Etats-membres et celle de la France par les autres partenaires.

Au 1^{er} mai 2011, la France représente 21 Etats-membres soit 455 représentations Schengen. De son côté la France est représentée par 12 Etats-membres dans 26 villes. En 2010 la France a délivré 24 000 visas en représentation des autres Etats-membres alors que seulement 6 000 visas ont été délivrés en représentation de la France. La question d'un rééquilibrage de ces accords a été posée.

e) La nécessité de lutter contre la fraude documentaire

Selon M. Adrien Gouteyron, « 30 à 40 % des actes vérifiés sont frauduleux dans des pays tels que le Sénégal, la Côte d'Ivoire, les deux Congo, le Togo, Madagascar ou les Comores¹¹ ». Cette fraude touche les actes d'état civil et les jugements (destinés à combler l'absence d'un acte) : toute pièce officielle n'est pas pour autant authentique et peut être à l'origine d'erreurs majeures dans les identités, les liens de filiation et de parenté (exemple du regroupement familial).

A titre d'exemple, au consulat de **Pointe-Noire** (Congo), on constate de nombreux exemples de regroupement familial dont il a été démontré que le lien de filiation avait été falsifié ou de jugements de naturalisation avec des identités usurpées.

Plusieurs exemples de lutte contre la fraude documentaire sont à mentionner.

Une filière de trafic de passeports français, déclarés perdus ou volés, a été mise à jour par le service consulaire de **Moscou** et l'Officier de liaison de l'ambassade. Elle consistait à déclarer ces passeports volés ou perdus en France par des français d'origine africaine, puis ces passeports étaient convoyés et vendus en Russie. La police russe, dont la coopération a été sollicitée, n'a pas donné suite.

Les autorités du poste consulaire de **Londres** mettent en place plusieurs mesures afin de lutter contre la fraude documentaire :

- l'achat de matériel de détection ;
- la formation des agents ;
- la coopération entre les services britanniques et français chargés de la détection de la fraude documentaire : DCPAF (Direction centrale de la Police aux frontières) et NDFU (National Documentation Fraud Unit de UKBA) pour les documents de voyage ;
- L'authentification ciblée auprès des organismes émetteurs pour les documents d'état civil ou les justificatifs produits à l'appui des dossiers (relevé bancaire, justificatifs de ressources ou de voyage).

¹¹ Ibid., page 49

f) La biométrie

Le déploiement de la biométrie dans les ambassades et les consulats français a débuté en 2005.

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

Le tableau ci-après donne l'évolution du nombre d'ambassades et de consulats équipés depuis 2005 et du nombre de visas biométriques délivrés de 2005 à 2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'ambassades et de consulats équipés	5	20	38	41	62	4
Total des postes équipés	5	25	63	104	166	170*
Nombres de visas biométriques délivrés	61 698	93 545	347 486	602 479	742 150	928 815
Pourcentage de visas biométriques par rapport à l'ensemble des visas délivrés	3 %	4,6 %	16,8 %	29 %	40,3%	46,6%

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas du ministère de l'intérieur, des collectivités territoriales, de l'outre-mer et de l'immigration

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

Quatre nouveaux postes ont été équipés au cours de l'exercice 2010 (Belgrade, Skopje, Atlanta et Le Cap), ce qui porte ainsi au 1^{er} janvier 2011 **le nombre de postes équipés à 167** (car fermeture de 3 services de visas à Madagascar fin 2010) et le taux de délivrance des visas biométriques à un peu moins de 50 % (46,6 %).

Il restera à équiper en 2011 et au-delà, 27 ambassades ou consulats qui traitent à eux seuls environ la moitié des visas délivrés (4 postes le seront dès 2011 : Washington, Kaboul, Taipei et Kigali). La poursuite du programme reposera sur l'externalisation du recueil des données biométriques, prévue pour débiter à titre expérimental en 2011 dans les trois consulats généraux à Alger (octobre), Istanbul et Londres. Ces trois postes traitent ensemble environ 300 000 demandes de visas par an, soit quelque 15 % de la demande mondiale.

Si cette expérimentation s'avère concluante, et recueille l'aval de la CNIL, l'externalisation du recueil des données pourra être envisagée dans les postes en Russie (plus de 300 000 demandes de visa par an), en Chine (240 000 demandes de visa en 2010), en Inde, en Arabie Saoudite, en Afrique du sud et en Thaïlande. Déjà, en Russie, en Chine, en Inde et en Arabie Saoudite, les tâches préparatoires à l'instruction des demandes de visa sont externalisées (accueil des demandeurs, collecte des dossiers, saisie informatique des formulaires de demande, restitution des passeports). En revanche, le non-recours à l'externalisation du

recueil des données biométriques impliquerait la mise en œuvre de moyens très importants pour recevoir les demandeurs de visas dans ces consulats (construction de nouveaux locaux et recrutement de personnel supplémentaire).

Le calendrier actuel prévoit, pour la France comme pour les partenaires, **une première étape de mise en œuvre du VIS en octobre 2011, avec un démarrage dans la zone des pays d’Afrique du Nord (de l’Egypte à la Mauritanie).**

La France devra se conformer à ce calendrier et, à cet effet, s’est fixé deux priorités :

- dégager les moyens nécessaires aux développements informatiques correspondants ;
- mettre en œuvre d’ici là l’externalisation du recueil des données biométriques au consulat général à Alger (cf. supra), ce poste ne disposant pas actuellement des locaux nécessaires pour accueillir les demandeurs dans de bonnes conditions.

g) La lutte contre les cas de corruption en relation avec les visas

Certains consulats sont touchés par des cas de corruption en relation avec les visas. Celle-ci peut toucher des titulaires, des recrutés locaux du pays d’accueil ou de nationalité française. Les moyens d’action sont multiples : accès au système informatique, non-vérification volontaire de faux documents, vol de vignettes de visas.

Selon Adrien Gouteyron, « la corruption peut être, sinon totalement empêchée, du moins très fortement réduite par des mesures liées à l’organisation du consulat¹². » Le poste d’Alger notamment, touché dans le passé par un cas de corruption, fait la distinction entre l’agent qui instruit, celui qui décide et celui qui signe est scrupuleusement respectée.

L’organisation idoine est en effet fondée sur un cloisonnement des tâches, entre l’établissement de la quittance, la réception de la demande, l’instruction du dossier, l’édition de la vignette et la signature du visa. Chacune de ces phases du traitement des demandes doit être effectuée par des agents différents, ou organisée de telle manière qu’un même agent ne puisse pas avoir accès sur un même dossier à certains endroits clés de la chaîne de traitement.

¹² Ibid., page 53

4. COOPERATION AVEC LES PAYS TIERS : ETUDES DE CAS

4.1 Le cas de l'Algérie

4.1.1 *Eléments de détails*

Le cas de l'Algérie a été choisi pour plusieurs raisons, parmi lesquelles **les liens historiques entre les deux pays, les accords de coopération, le nombre de visas délivrés et les facilitations de visas**. Les intérêts réciproques de la France et de l'Algérie couvrent bien des domaines : économique, politique, culturel, scientifique, technique, éducatif et les facilitations demandées par l'Algérie en matière de circulation de ses ressortissants sont à la mesure de ces intérêts.

De 1992 à 2000, les conditions de sécurité en Algérie ont ralenti les échanges entre les deux pays et la circulation de part et d'autre de la Méditerranée. La fermeture des consulats généraux en Algérie pendant les années quatre vingt dix, a considérablement réduit la coopération jusqu'à leur réouverture à Annaba puis à Oran. Le nombre important de demandes de visas, de demandes d'enregistrement consulaire des binationaux franco-algériens mais également les courriers de demande de réintégration dans la nationalité française témoignent du grand intérêt que portent les ressortissants algériens à la France.

Dans le cadre de la représentation de partenaires Schengen, la France représente en Algérie Malte depuis septembre 2009 et la Finlande depuis août 2010.

4.1.2 *Aperçu général de l'histoire des relations avec l'Algérie*

Depuis 1830, date de la conquête de l'Algérie par la France, les relations entre les deux pays ont toujours existé. Depuis l'indépendance de l'Algérie en juillet 1962 et jusqu'à la signature des accords gaziers en 1982, la coopération s'organisa dans tous les secteurs économiques, sociaux et éducatifs jusqu'à atteindre une ampleur importante : coopération technique, civile et militaire. La libre circulation des personnes jusqu'en 1986, les pieds noirs et autres rapatriés et le nombre important d'Algériens établis en France à cette époque ont joué un rôle très important dans les relations entre les deux pays.

Les "années noires" de la guerre civile de 1992 à 1998 ont freiné les investissements français en Algérie, au bénéfice de pays moins exposés comme le Canada, les Etats-Unis, la Grande Bretagne ou l'Italie.

La réouverture des consulats généraux à Annaba en 2000 et ensuite à Oran en 2006 montre une volonté d'une relance de la coopération.

Les consulats d'Annaba et d'Oran délivrent des visas biométriques. Celui d'Alger a commencé à externaliser le relevé des empreintes biométriques.

En juin 2008, à l'occasion de la visite du premier ministre, deux accords importants ont été signés, un accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil et un accord de coopération dans celui de la défense.

Depuis 1999, **les relations économiques et commerciales** ont très rapidement progressé. La France reste le premier fournisseur de l'Algérie et l'Algérie est le premier partenaire

commercial de la France en Afrique. L'Algérie est le troisième marché pour les exportations françaises hors pays de l'OCDE, après la Chine et la Russie.

De même, **dans le secteur culturel, scientifique et technique**, la coopération franco-algérienne s'inscrit dans le cadre de la convention de partenariat signée en décembre 2007. L'Algérie est l'un des principaux bénéficiaires des crédits de coopération français.

La coopération universitaire s'inscrit dans la réforme LMD (Licence-Master-Doctorat), la mise en place de masters professionnels, la formation des cadres enseignants-chercheurs, la réforme des classes préparatoires, l'enseignement du français, etc.

La coopération institutionnelle vise à appuyer les efforts de modernisation des institutions engagés par l'Algérie (réforme de la justice, modernisation de l'administration, de la police, de la protection civile).

La coopération technique est engagée dans les domaines de l'agriculture, des transports, des travaux publics, de l'aménagement du territoire et la coopération décentralisée soutient le développement de la société civile.

4.1.3. Accords signés avec l'Algérie

Toutes ces formes de coopération ont évidemment un impact sur la circulation, l'entrée et le séjour des personnes concernées.

Liste des accords en vigueur :

- Approbation par l'Algérie le 28.11.1983 de la Convention de Londres du 05.04.1965 visant à faciliter le trafic maritime international
- Accord franco-algérien relatif aux transports maritimes du 24.07.1967, modifié par l'accord franco algérien du 23.02.1972
- **Accord franco-algérien du 27.12.1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour en France des ressortissants algériens et de leurs familles (J.O. du 22.03.1969)**
- Échange de lettres du 31.08.1983 relatif à la circulation des personnes complétant l'accord de 1968 (J.O. du 20.05.1984)
- Échange de lettres du 03.12.1984 modifiant l'accord de 1968 (J.O. du 30.03.1985)
- 1er avenant à l'accord du 27.12.1968, signé à Alger le 22.12.1985 (J.O. du 08.03.1986). entré en vigueur le 22.12.1985
- Échange de lettres des 10 et 11.10.1986, relatif à la suspension de certaines dispositions de l'échange de lettres du 31.08.1983 publié par décret n° 86-1168 du 30.10.1986
- 2eme avenant à l'accord du 27.12.1968, signé le 28.09.1994 (J.O. DU 19.12.1994), entré en vigueur le 28.09.1994
- 3eme avenant à l'accord du 27.12.1968, signé le 11.07.2001 (J.O. du 26.12.2002), entré en vigueur le 01.01.2003
- **Accord franco-algérien sur l'exemption réciproque de visas de court séjour pour les titulaires d'un passeport diplomatique, signé à Alger le 10.07.2007 et entré en vigueur le 09.08.2007**
- Arrêtés du 14 décembre 2009 relatifs au régime de circulation pour l'Outre-mer

L'accord franco-algérien de 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour, modifié et complété par trois échanges de lettres et trois avenants, vise à faciliter la circulation, l'emploi et le séjour des ressortissants algériens. Sont concernés par cet accord, les catégories suivantes :

- les travailleurs algériens ;
- les membres de famille bénéficiant du regroupement familial ;
- le ressortissant algérien qui justifie avoir résidé en France depuis plus de 10 ans ;
- le conjoint algérien d'un ressortissant français ;
- le ressortissant algérien ascendant direct d'un enfant français mineur résidant en France;
- le ressortissant algérien qui n'entre pas dans les catégories précédentes mais dont les liens personnels et familiaux en France sont tels qu'un refus porterait atteinte au respect de sa vie privée et familiale ;
- le ressortissant algérien résidant habituellement en France, dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont il ne pourrait bénéficier dans son pays.

On peut noter que l'accord franco-algérien ne précise pas le type de visa qui doit être délivré au ressortissant algérien concerné. L'intéressé doit justifier de sa situation particulière et d'une entrée régulière pour bénéficier de la délivrance d'un "CRA" (Certificat de Résidence pour Algérien). Dans la plupart des cas, **les ressortissants algériens se voient délivrer des visas de court séjour, même pour un établissement en France**, ce qui constitue la spécificité algérienne.

L'accord franco-algérien exclut de fait les ressortissants algériens de toutes les nouvelles dispositions mises en place pour favoriser certaines catégories comme le VLS-TS ou la Carte Compétences et Talent.

Il est à noter que l'accord franco-algérien sur l'exemption réciproque de visas de court séjour pour les titulaires d'un passeport diplomatique a été signé à Alger le 10 juillet 2007 et entré en vigueur le 09 Août 2007.

4.1.4 Statistiques

Visas délivrés aux ressortissants algériens en métropole

PAYS - ALGERIE

* Pour 2011 : période du 1er janvier au 06/06/2011

PERIODE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010-2009	2011
Nb Visas demandés	371193	368706	266142	212720	207913	211425	212087	200829	-5,31 %	86051
Nb Visas délivrés	189578	162774	131705	117018	116774	132135	138576	137051	-1,10 %	61383
Nb Visas Refusés	12277	50688	54167	38689	54420	72694	71187	62435	-12,29 %	23662
Taux de refus :	6,08 %	23,75 %	29,14 %	24,85 %	31,79 %	35,49 %	33,94 %	31,30 %	-7,78 %	27,82 %

PERIODE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010-2009	2011
VISA COURT SEJOUR (Ordinaires et Officiels)	176372	152555	122916	111226	109098	121438	128584	126608	-1,54 %	59070
% court séjour / total :	93,03 %	93,72 %	93,33 %	95,05 %	93,43 %	91,90 %	92,79 %	92,38 %	-0,44 %	96,23 %
dont visas de Circulation	30296	27094	26125	25269	25560	31716	35823	28996	-19,06 %	16891
% de circulation / court séjour :	17,18 %	17,76 %	21,25 %	22,72 %	23,43 %	26,12 %	27,86 %	22,90 %	-17,79 %	28,59 %
TRANSIT (VTA-VTB)	786	560	427	285	216	308	555	24	-95,68 %	
% de transit / court séjour :	0,45 %	0,37 %	0,35 %	0,26 %	0,20 %	0,25 %	0,43 %	0,02 %	-95,61 %	
LONG SEJOUR	12420	9659	8362	5507	7460	10389	9437	10419	10,41 %	2313
dont LS Etudiants	7288	4865	3443	3393	3101	4496	4425	5074	14,67 %	134
% étudiants / long séjour :	58,68 %	50,37 %	41,17 %	61,61 %	41,57 %	43,28 %	46,89 %	48,70 %	3,86 %	5,79 %
Mineurs scolarisés	16	20	19	16	10	10	16	16	0,00 %	4
dont établissement prof.	104	78	100	131	77	127	342	269	-21,35 %	63
% établissement prof. :	0,84 %	0,81 %	1,20 %	2,38 %	1,03 %	1,22 %	3,62 %	2,58 %	-28,76 %	2,72 %
dont OFII Travail	81	64	79	55	60	97	82	74	-9,76 %	41
dont Compétences & Talents										
ETABLISSEMENT FAMILIAL (LS+CS)	8763	9559	11345	11310	10568	13016	11187	10682	-4,51 %	4854
% établ. fam. par rapport au total délivré	4,62 %	5,87 %	8,61 %	9,67 %	9,05 %	9,85 %	8,07 %	7,79 %	-3,45 %	7,91 %
dont OFII Etabl. Fam.	4016	4258	4259	1468	3818	4904	2951	3181	7,79 %	1470
(*) dont conjoints de Français LS Autres nationalités					8	16	14	9	-35,71 %	2
CS Conjoints ALGERIENS	4011	5162	6700	9536	6477	7645	7646	6904	-9,70 %	3241
adoption										
En vue mariage					7	38	22		-100,00 %	
Dont famille de réfugiés		43	87	70	59	79	58	21	-83,79 %	1
% OFII / long séjour :	32,99 %	44,75 %	51,88 %	27,66 %	51,98 %	48,14 %	32,14 %	31,24 %	-2,80 %	65,33 %

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Flux et stocks des titres pour les ressortissants algériens en métropole

Motifs	Flux	stocks	Flux	Stocks	Flux	Stocks	Flux	Stocks	Flux	Stocks	Flux	Stocks	Flux	Stocks
	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008	2009	2009	2010	2010
A. Economique														
- Actif non salarié	35	1 263	47	1 225	43	1 508	21	1 710	76	1 882	41	1 818	40	1 779
- Scientifique	15	55	11	71	11	96	36	227	45	373	201	642	213	855
- Artiste	8	17	2	17	3	20	3	18	3	23	1	16	3	14
- Salarié	484	7 056	431	6 097	318	5 425	268	5 514	603	6 079	569	5 930	435	5 449
- Saisonnier ou temporaire	83		76		99		100		31		26		10	
Total A. Economique	625	8 391	567	7 410	474	7 049	428	7 469	758	8 357	838	8 406	701	8 097
B. Familial														
- Famille de Français	15 875	72 106	14 992	82 136	15 852	92 241	12 981	98 654	11 232	106 054	11 726	112 379	10 473	115 546
- Membre de famille	4 975	49 518	5 027	54 016	3 220	55 469	3 915	59 016	4 395	63 982	3 213	66 187	3 274	69 196
- Liens personnels et familiaux	3 214	8 513	3 156	11 064	4 461	14 711	3 328	16 657	2 818	17 073	2 839	16 608	2 658	15 880
Total B. Familial	24 064	130 137	23 175	147 216	23 533	162 421	20 224	174 327	18 445	187 109	17 778	195 174	16 405	200 622
C. Etudiants	4 790	15 772	3 296	15 113	3 260	14 027	3 077	12 866	4 095	12 708	3 952	12 856	4 644	13 296
D. Divers														
- Visiteur	489	5 565	436	5 240	409	5 272	364	4 872	391	5 076	458	4 860	407	4 250
- Etranger entré mineur	276	8 578	295	8 341	272	7 698	271	7 045	408	6 778	511	6 753	549	6 727
- Rente accident du travail	37	1 261	18	1 233	12	1 213	11	1 200	48	1 216	55	1 208	49	1 163
- Ancien combattant		1		1		1								
- Retraité ou pensionné	1 925	2 807	2 175	4 993	2 030	7 103	1 341	8 573	1 103	9 667	884	10 585	559	11 155
- Motifs divers	248	379 967	146	369 520	97	357 690	98	354 562	114	351 524	108	339 214	104	327 492
Total D. Divers	2 975	398 179	3 070	389 328	2 820	378 977	2 085	376 252	2 064	374 261	2 016	362 620	1 668	350 787
E. Humanitaire														
- Réfugié et apatride	227	3 308	235	2 594	126	2 078	108	1 646	81	1 576	54	1 612	47	1 629
- Asile territorial/protection subsidiare	111	690	61	373	45	306	66	251	59	260	21	220	22	183
- Etranger malade	1 475	3 083	1 278	3 619	1 013	3 831	822	4 189	810	3 802	793	3 642	793	3 675
Total E. Humanitaire	1 813	7 081	1 574	6 586	1 184	6 215	996	6 086	950	5 638	868	5 474	862	5 487
Total	34 267	559 560	31 682	565 653	31 271	568 689	26 810	577 000	26 312	588 073	25 452	584 530	24 280	578 289

Source : département des statistiques, des études et de la documentation, ministère de l'intérieur

4.1.5 Analyse des statistiques

Au vu de ces deux tableaux, **on constate une diminution sensible entre 2004 et 2010**, notamment à partir de 2007 (- 13 % entre 2006 et 2007), **du nombre de titres de séjour** délivrés à des ressortissants algériens, puisqu'ils passent de 34 300 environ en 2004 à 24 300 environ en 2010.

C'est l'immigration familiale qui est la plus affectée par cette diminution du nombre de titres de séjour délivrés (- 38 % entre 2004 et 2010).

On observe entre ces deux dates une évolution similaire du nombre de visas demandés, passant de 368 706 en 2004 à 200 829 en 2010, **ainsi que du nombre de visas délivrés**, passant de 162 774 en 2004 à 137 051 en 2010. Une partie de la baisse de la demande de visas adressée aux consulats de France en Algérie peut s'expliquer par l'augmentation du taux de visas de circulation. En effet, le pourcentage de visas de circulation par rapport aux visas de court séjour passe de 17 % en 2003 à 23 % en 2010, ce qui représente une hausse non négligeable.

C'est l'immigration familiale qui est également la plus affectée par cette diminution. Les ressortissants algériens ne sont pas tenus d'avoir un visa de long séjour pour le rapprochement familial, à la différence du cas général depuis 2006. Aussi, le nombre de visas de long séjour reste relativement stable au cours de la période considérée alors que celui des visas de court séjour est en diminution sensible (- 20 % entre 2004 et 2010).

L'accord franco-algérien évoqué plus haut ne prévoit pas explicitement que les bénéficiaires de l'accord doivent obtenir un visa de long séjour (D) pour séjourner en France plus de 90 jours puisqu'**une entrée régulière suffit pour solliciter un titre de séjour**. En 2010, les visas nationaux (visas D) représentaient 8 % du nombre total de visas délivrés. Ces visas sont délivrés au titre du regroupement familial (3 181), des études en France (5 074) et de l'établissement professionnel (269). Conformément aux termes de l'accord bilatéral, les conjoints algériens de ressortissants français se voient délivrer des visas de court séjour établissement (6 904 visas en 2010).

L'Algérie, pour la France, est un pays qui présente un fort risque migratoire. Les statistiques 2010 montrent en effet que le taux de refus est de 31 %, ce qui reste très élevé.

Le fort taux de refus de visas pour les Algériens est étroitement lié au risque migratoire dont les critères d'évaluation reposent sur l'âge du demandeur, son insertion professionnelle en Algérie, ses ressources propres et ses demandes antérieures de visas.

Selon un article publié par RFI¹³, une partie de ces refus s'explique par la fraude présumée aux soins. L'ambassadeur de France à Alger révèle qu'à l'occasion d'une réunion de la commission mixte algéro-française de Sécurité sociale, ce phénomène avait été constaté : *« La partie algérienne a découvert qu'il y avait effectivement d'énormes créances hospitalières françaises, de l'Assistance publique de Paris, de Lyon, de Marseille, etc., vis-à-vis d'individus privés algériens, qui, sous couvert de visites familiales, vont en réalité se faire soigner en France ; et les hôpitaux français cherchent légitimement à se faire payer »*.

¹³ « La politique de visas entre la France et l'Algérie en question », article de RFI publié le 13 juillet 2010, <http://www.rfi.fr/afrique/20100713-politique-visas-entre-france-algerie-question>

L'autre motif de refus de visa réside dans la suspicion de fraude migratoire. Toujours selon l'article publié par RFI, le consul général de France à Alger, a indiqué être saisi régulièrement par les préfectures françaises au sujet de demande de titres séjour présentées par des algériens entrés en France avec des visas de court séjour.

4.2 Le cas de la Chine

4.2.1 *Eléments de détails*

Le cas de la Chine a été choisi car il présente certaines particularités : **un nombre important de visas de court séjour délivrés, un potentiel touristique et un risque migratoire, notamment concernant les étudiants.**

Les représentations françaises en Chine sont nombreuses. Outre l'ambassade de France à Pékin dotée d'une section consulaire, des consulats généraux ont été ouverts à Canton, Hong-Kong, Chengdu, Shanghai, Shenyang et Wuhan.

La Chine est le troisième pays du monde par sa superficie après la Russie et le Canada, le premier pays le plus peuplé avec 1,3 milliard d'habitants et un taux de croissance de 10,3 % en 2010.

4.2.2 *Aperçu général de l'histoire des relations avec la Chine*

Les liens de la Chine avec l'Union européenne n'ont cessé de se densifier depuis l'instauration des relations diplomatiques en 1975, particulièrement dans le domaine économique. L'UE élargie est devenue depuis 2004 le premier partenaire commercial de la Chine.

La reconnaissance de la Chine populaire le 27 janvier 1964 a constitué le point de départ des relations officielles entre la République populaire de Chine et la République Française. La France a ainsi été le premier grand pays occidental à envoyer à Pékin un ambassadeur de plein exercice.

Après une période de difficultés fin 2008, les relations bilatérales ont repris leur cours normal à l'occasion de la publication d'un communiqué conjoint et des rencontres entre le Président de la République et son homologue chinois au cours de l'année 2009.

Les nombreuses visites de haut niveau qui ont eu lieu depuis ont confirmé cette reprise :

- visite en Chine du Premier ministre (20-22 décembre 2009) ;
- visite en France du ministre chinois des Affaires étrangères, M. Yang Jiechi (février 2010) ;
- visites d'Etat croisées des deux Chefs d'Etat (le Président de la République en Chine en avril, le Président Hu Jintao en France en novembre) ;
- visites de M. Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée nationale, en juin 2010 puis en avril 2011 ;
- visite de son homologue chinois, M. Wu Bangguo, en juillet 2010.

La coopération scientifique et technique est aujourd'hui centrée sur plusieurs domaines prioritaires : la biologie et les biotechnologies, les mathématiques, l'informatique et les matériaux.

Dans le domaine universitaire, un programme conséquent de bourses du gouvernement français ou financées par de grandes entreprises, l'ouverture de filières de formation d'excellence en partenariat, tels que l'École centrale de Pékin ou le collège aéronautique sino-européen de Tianjin devraient être les moteurs de croissance des échanges éducatifs franco-chinois dans les prochaines années. Plus de 360 accords interuniversitaires ont déjà été signés. En l'espace de dix ans, le nombre d'étudiants chinois en France a été multiplié par dix, passant à plus de 27 000 étudiants inscrits dans un établissement supérieur. **Les étudiants chinois constituent ainsi en mobilité le premier contingent d'étudiants étrangers en France.**

La coopération décentralisée avec la Chine monte progressivement en puissance, et contribue au développement économique des collectivités territoriales, mais également à la coopération culturelle et universitaire entre la France et la Chine.

4.2.3 Accords signés avec la Chine

- Accord de transport maritime du 10 avril 1996 ;
- Protocole d'accord signé le 12 février 2004 entre la Communauté européenne et la Chine, relatif aux touristes chinois voyageant en groupe, entré en vigueur le 1^{er} Septembre 2004 ;
- Accord sous forme d'échanges de notes, relatif à l'application du statut de destination touristique agréée au bénéfice de la Polynésie française entré en vigueur le 5 mars 2008.

4.2.4 Autres mesures mises en place

Des demandes ont été effectuées auprès des autorités chinoises afin qu'elles attribuent à certains pays européens, dont la France, le label de "**Destination Touristique Agréée**" (DTA) ou "**Statut de Destination Approuvée**" (SDA). Ce statut particulier permet à de nombreux ressortissants chinois de participer à des voyages en groupe vers ces destinations.

Les autorités chinoises ont attribué le statut de DTA à la Polynésie Française mais cette destination ne présente pas encore suffisamment d'intérêt pour les ressortissants chinois qui souhaitent avant tout visiter la capitale. Des facilitations sont à l'étude, pour permettre l'entrée des ressortissants chinois bona fide dans les collectivités territoriales d'outre mer françaises.

4.2.5. Statistiques

Visas délivrés aux ressortissants chinois en métropole

PAYS - CHINE

* Pour 2011 : période du 1er janvier au 06/06/2011

PERIODE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010-2009
Nb Visas demandés	124282	166515	171386	186804	186151	161142	172250	238968	38,73 %
Nb Visas délivrés	113483	152638	155719	169206	171289	143522	157077	217070	38,19 %
Nb Visas Refusés	8083	11983	12538	14463	13271	15096	14701	19873	35,18 %
Taux de refus :	6,65 %	7,28 %	7,45 %	7,87 %	7,19 %	9,52 %	8,56 %	8,39 %	-2,00 %

PERIODE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010-2009
VISA COURT SEJOUR ordinaires et officiels	102229	141116	143936	155829	156215	127077	142218	202270	42,23 %
% court séjour / total :	90,08 %	92,45 %	92,43 %	92,09 %	91,20 %	88,54 %	90,54 %	93,18 %	2,92 %
dont visas SDA		13 389	63 821	62 512	60 813	45 035	63 862	96 285	50,77 %
% visas SDA / total :		9,49 %	44,34 %	40,12 %	38,93 %	35,44 %	44,90 %	47,60 %	6,01 %
dont visas de Circulation	5989	8179	6891	7123	11030	11813	10914	13100	20,03 %
% de circulation / court séjour :	5,86 %	5,80 %	4,79 %	4,57 %	7,06 %	9,30 %	7,67 %	6,48 %	-15,61 %
TRANSIT (VTA-VTB)	2897	3632	3357	3976	3471	2987	1348	401	-70,25 %
% de transit / court séjour :	2,83 %	2,57 %	2,33 %	2,55 %	2,22 %	2,35 %	0,95 %	0,20 %	-79,08 %
LONG SEJOUR	8357	7890	8426	9401	11603	13458	13511	14399	6,57 %
dont Etudiants	6767	6254	6601	7255	9200	10827	10586	10297	-2,73 %
% étudiants / long séjour :	80,97 %	79,26 %	78,34 %	77,17 %	79,29 %	80,45 %	78,35 %	71,51 %	-8,73 %
Mineurs scolarisés	63	40	49	62	77	115	102	93	-8,82 %
dont établissement prof.	605	566	649	728	742	947	912	1828	100,44 %
% établissement prof. :	7,24 %	7,17 %	7,70 %	7,74 %	6,39 %	7,04 %	6,75 %	12,70 %	88,08 %
dont OFII Travail	116	200	249	329	218	439	520	579	11,35 %
dont Compétences & Talents						2	16	25	56,25 %
Dont établissement familial	656	804	911	805	1194	1185	1331	1468	10,29 %
% établissement familial :	7,85 %	10,19 %	10,81 %	8,56 %	10,29 %	8,81 %	9,85 %	10,20 %	3,49 %
dont OFII Etabl. Fam.	209	195	282	329	311	204	221	212	-4,07 %
dont conjoints de Fr. LS/MLS-TS					443	572	597	645	8,04 %
conjoints de Français CS	168	205	249	186					
dont adoption									
En vue mariage					31	55	20		-100,00 %
Dont famille de réfugiés	7	15	10	20	16	17	6	10	66,67 %
% OFII / long séjour :	3,89 %	5,01 %	6,30 %	7,00 %	4,56 %	4,78 %	5,48 %	5,49 %	0,16 %

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Flux et stocks des titres pour les ressortissants chinois en métropole

Motifs	Flux 2004	stocks 2004	Flux 2005	Stocks 2005	Flux 2006	Stocks 2006	Flux 2007	Stocks 2007	Flux 2008	Stocks 2008	Flux 2009	Stocks 2009	Flux 2010	Stocks 2010
A. Economique														
- Compétences et talents									2	28	13	86	22	127
- Actif non salarié	21	140	16	224	23	339	23	513	12	629	1	520	7	563
- Scientifique	267	347	278	372	276	373	321	512	330	671	320	890	327	1 034
- Artiste	30	56	44	52	4	26	53	70	40	34	24	29	15	53
- Salarié	138	1 142	158	1 413	214	1 913	156	2 430	503	3 753	723	4 773	761	5 414
- Saisonnier ou temporaire	134		101		182		115		133		55		14	1
Total A. Economique	590	1 685	597	2 061	699	2 651	668	3 525	1 020	5 115	1 136	6 298	1 146	7 192
B. Familial														
- Famille de Français	635	4 326	614	4 964	577	5 709	606	6 508	704	7 372	785	7 877	740	8 471
- Membre de famille	425	11 262	456	11 428	420	11 614	456	11 938	358	12 388	364	12 716	310	13 208
- Liens personnels et familiaux	1 101	3 370	1 157	4 459	2 499	6 771	1 187	8 018	1 035	8 709	1 093	9 098	1 341	9 684
Total B. Familial	2 161	18 958	2 227	20 851	3 496	24 094	2 249	26 464	2 097	28 469	2 242	29 691	2 391	31 363
C. Etudiants	6 291	21 277	6 342	22 716	6 864	23 361	8 595	25 657	10 411	28 717	10 075	24 148	9 719	24 941
D. Divers														
- Visiteur	135	885	186	978	243	1 116	198	1 158	131	1 260	181	1 259	262	1 128
- Etranger entré mineur	118	243	99	299	142	419	206	565	225	765	204	906	225	967
- Rente accident du travail		16		13		12		9		8		8		8
- Ancien combattant	5	55	2	54	9	61	18	71	2	71	15	75	25	85
- Retraité ou pensionné														
- Motifs divers	18	7 498	14	7 592	6	7 723	9	8 089	3	8 422	9	8 921	9	9 560
Total D. Divers	276	8 697	301	8 936	400	9 331	431	9 892	361	10 526	409	11 169	521	11 748
E. Humanitaire														
- Réfugié et apatride	56	5 296	67	2 329	52	1 596	81	1 451	111	1 606	191	2 488	183	3 552
- Asile territorial/protection subsidiaire	1	8	3	9	7	17		13	5	19	3	20		17
- Etranger malade	144	513	77	429	63	381	38	313	43	264	46	260	36	241
- Victime de la traite des êtres humains												1	3	3
Total E. Humanitaire	201	5 817	147	2 767	122	1 994	119	1 777	159	1 889	240	2 769	222	3 813
Total	9 519	56 434	9 614	57 331	11 581	61 431	12 062	67 315	14 048	74 716	14 102	74 075	13 999	79 057

Source : département des statistiques, des études et de la documentation, ministère de l'intérieur

4.2.6 Analyse des statistiques

Ces deux tableaux font apparaître une **forte progression des flux migratoires en provenance de Chine** (République populaire, dont Hong-Kong) : + 75 % concernant les visas de long séjour entre 2004 et 2010, + 70 % presque en ce qui concerne les titres de séjour.

La délivrance de visas de court séjour a également augmenté, passant de 141 116 en 2004 à 202 270 en 2010. Cette augmentation a été de 42 % rien qu'entre 2009 et 2010.

Nous observons par ailleurs un écart non négligeable entre le nombre de visas de long séjour délivrés et celui des titres de séjour jusqu'en 2006. En effet, la législation concernant le rapprochement familial a changé en 2006 : conformément à la loi du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration, les membres de famille de ressortissants français, à l'exclusion des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen, de Suisse, de Monaco, de Saint Marin et d'Algérie doivent être en possession d'un visa de long séjour pour pouvoir présenter une demande de titre de séjour en France. Jusqu'à cette date, un visa de court séjour était requis.

En 2010, 23 458 visas touristiques individuels ont été délivrés en Chine alors que les bénéficiaires de visas au titre de voyages touristiques en groupe (DTA) ont été 96 285, soit 48 % des visas de court séjour délivrés en Chine. On voit que **l'attribution de ce statut par les autorités chinoises a un impact très important pour le tourisme en France.** Le nombre de chinois qui ont bénéficié de ces visas touristiques est en augmentation substantielle, avec une baisse notable en 2008 due en partie à la crise financière.

Concernant le volet des étudiants, on remarque également que depuis 2005 les étudiants chinois sont de plus en plus nombreux à s'inscrire dans les universités françaises. Ils étaient 6 601 en 2005 et ce chiffre augmente d'année en année pour atteindre 10 297 en 2010. Les visas étudiants représentaient 71 % des visas délivrés pour le long séjour en 2010. Des investigations récentes ont mis en évidence que tous ces étudiants n'appartenaient pas au pôle d'excellence exigé pour suivre dans les meilleures conditions leurs études en France et des mesures sont prises pour sensibiliser les postes aux conditions de recrutement des étudiants chinois¹⁴.

¹⁴ Voir l'article « Étudiants chinois en France : les dessous du système », Le Figaro, publié le 11/11/2010 : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/11/11/01016-20101111ARTFIG00509-etudiants-chinois-en-france-les-dessous-d-un-systeme.php>

5. EFFETS DE LA POLITIQUE ET DE LA LEGISLATION DE L'UE

5.1 Impact général de la politique et de la législation de l'UE en France

La politique et la législation des visas de l'UE ont consacré dans une large mesure la politique et la pratique française préexistantes en matière notamment de **facilitation de la migration légale et de prévention de la migration irrégulière** :

- dispositions du code des visas favorisant la délivrance de visas de circulation aux personnes contribuant au rayonnement de nos relations bilatérales ;
- procédures harmonisées d'examen des demandes de visas et d'évaluation du risque de migration irrégulière.

5.2 Application des instruments européens dans la juridiction française

S'agissant de règlements communautaires, ces instruments sont d'application directe dans l'ordre juridique interne des Etats membres.

- **Accords UE de facilitation des visas**

Modification des procédures de délivrance de visas de court séjour et application des facilités accordées aux catégories de ressortissants des Etats tiers bénéficiaires.

- **Levée des exigences pour les visas vers des pays tiers particuliers, y compris entre autres, l'impact des amendements aux Règlements du Conseil (CE) No 539/2001 du 15 mars 2001 donnant la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent détenir un visa au moment du passage des frontières extérieures, et de ceux dont les ressortissants en sont dispensés**

Mise en œuvre des exemptions de visa de court séjour aux ressortissants des Etats tiers bénéficiaires.

- **Système d'Information des Visas (VIS)**

Le démarrage du VIS est prévu pour le second semestre (octobre) 2011 dans la zone Afrique du Nord.

- **Code des Visas (Règlement (CE) No 810/2009) et instructions consulaires ordinaires**

Application des dispositions du code des visas à la lumière des recommandations du manuel pratique de délivrance des visas élaboré par le Comité des visas (Commission).

- **Règlement No 265/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 25 mars 2010 rectificatif de la convention d'application de l'accord de Schengen, et la Règlement No 562/2006 concernant les déplacements des personnes détentrices d'un visa de longue durée**

Libre circulation dans la limite de séjours de 90 jours par période de 6 mois pour les détenteurs d'un visa de long séjour délivré par un Etat-membre, dans l'attente de la délivrance d'un titre de séjour.

6. DONNEES STATISTIQUES SUR LES VISAS ET LA SITUATION EN MATIERE D'IMMIGRATION

6.1 Statistiques sur les visas délivrés

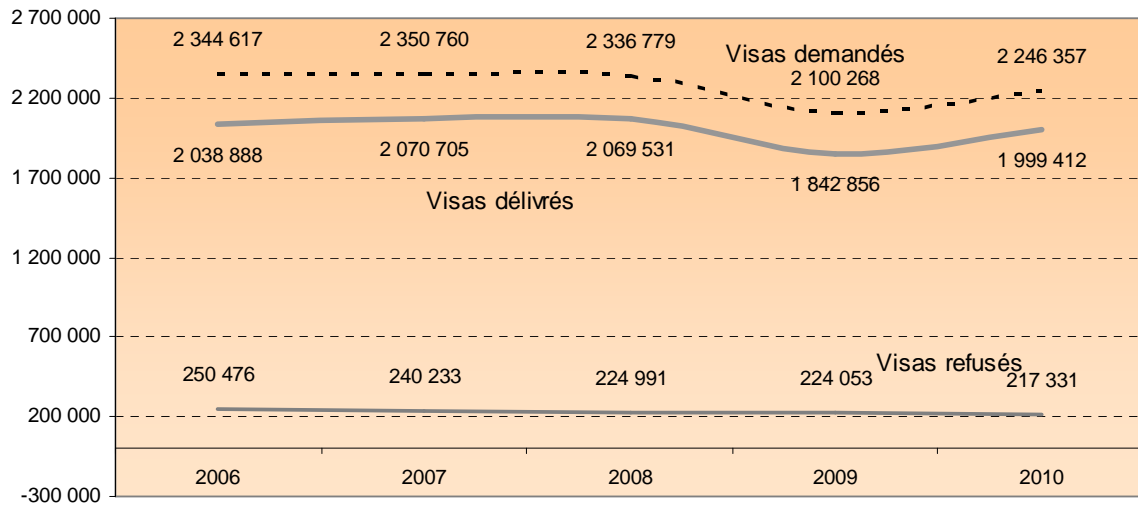
6.1.1 L'évolution de la demande et de la délivrance des visas de 2006 à 2010

Le tableau ci-dessous indique l'évolution de la demande et de la délivrance pour les principales catégories de visas de 2006 à 2010.

	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2009
Total demande	2 344 617	2 350 760	2 336 779	2 100 268	2 246 357	7%
Taux de refus	10,9%	10,4%	9,8%	10,8%	9,8%	-9,6%
Nombre de refus de visas	250 476	240 235	224 991	224 053	217 331	-3%
Total visas délivrés	2 038 888	2 070 705	2 069 531	1 842 856	1 999 412	8,5%
Visas de court séjour Schengen	1 875 245	1 887 936	1 874 760	1 645 797	1 792 274	8,9%
Dont visas ordinaires court séjour	1 781 421	1 795 060	1 789 594	1 574 329	1 725 378	9,6%
Dont visas officiels court séjour	93 824	92 876	85 166	71 468	66 896	-6,4%
Visas de long séjour	128 353	149 182	161 647	163 442	177 255	6,1%
Dont visas ordinaires long séjour	124 279	145 343	157 903	159 781	167 012	4,5%
Dont visas officiels long séjour	4 074	3 839	3 744	3 661	3 651	-0,3%
Visas DOM/TOM	28 706	27 364	27 975	29 223	32 729	12%
Visas délivrés pour le compte de pays tiers africains	6 584	6 223	5 149	4 394	3 746	-14,8%

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Evolution du nombre de visas demandés, délivrés et refusés entre 2006 et 2010



Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

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

Les ambassades et consulats français à l'étranger ont traité 2 246 357 demandes de visas en 2010 contre 2 100 268 en 2009, **soit une augmentation de + 7 %**. Le taux de délivrance a augmenté dans les mêmes proportions, **soit de + 8,5 %** (1 842 856 visas délivrés en 2009 contre 1 999 412 en 2010) ; cette augmentation porte à la fois sur les visas de court séjour (+ 9,5 %) et sur ceux de long séjour (+ 4,5 %).

Cette évolution à la hausse intervient après **une période de diminution de – 10 % entre 2008 et 2009** qui pouvait s'expliquer par le ralentissement de l'activité économique dans le monde d'une part et l'entrée dans l'espace Schengen de 9 nouveaux Etats membres à la fin de l'année 2007 d'autre part (Estonie, Lettonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, République tchèque) et de la Suisse fin 2008, ce qui a eu pour effet de multiplier les guichets Schengen (en effet, les visas délivrés par ces États sont également valables pour entrer en France et les titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un d'eux sont dispensés de visa pour entrer en France).

Cette hausse est aussi le signe d'une reprise générale des activités économiques dans le monde (Russie, Chine, Turquie) et de l'éloignement progressif de la crise économique ; les hommes d'affaires se déplacent à nouveau (60 000 visas de plus en Chine, 54 000 en Russie, 16 000 en Arabie saoudite et 14 000 en Turquie). L'augmentation du nombre des visas de circulation délivrés en 2010 confirme bien par ailleurs ce renouveau d'activité sur le continent asiatique ; en Chine, les visas touristiques délivrés dans le cadre de l'accord UE-Chine sont en augmentation de + 40 % en 2010.

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

Le taux de refus est stabilisé à un peu moins de 10 % : 10,2 % en 2007, 9,6 % en 2008, 10,8 % en 2009 et 9,8 % en 2010. Il a beaucoup diminué depuis 2003 (19,3%) en raison de la perception de droits non-remboursables au moment du dépôt d'une demande, de l'augmentation des tarifs et de l'introduction de la biométrie, trois mesures du droit communautaire qui découragent la présentation de dossiers qui ne répondent pas aux critères de délivrance d'un visa.

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

- **Les visas de court séjour « Schengen »**

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

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

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

En outre, plusieurs nationalités sont soumises par le droit européen au **visa de transit aéroportuaire (VTA)** pour transiter par un aéroport de l'espace Schengen lorsqu'ils se rendent dans un pays tiers ; ce dispositif permet de lutter contre l'immigration clandestine. Chaque Etat membre peut en plus établir une liste de nationalités soumises par lui seul au VTA. A ce titre, la France a inscrit 24 nationalités sur sa liste nationale.

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

	2006	2007	2008	2009	2010
Visas de Court Séjour Schengen	1 876 543	1 889 085	1 874 761	1 645 797	1 792 274
dont VTL	27 248	22 476	140 069	225 850	172 132
dont VTA	23 555	23 116	18 023	10 581	9 249
Evolution délivrance des visas de court séjour	- 0,8%	+ 0,7%	- 0,8%	- 12,2%	+ 8,9%

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Après plusieurs années de stabilité, **le nombre de visas de court séjour s'inscrit en nette diminution en 2008 et en 2009, ce que l'on peut expliquer par les facteurs suivants :**

- l'entrée dans l'espace Schengen de neuf nouveaux États membres fin 2007, et de la Suisse en 2008 (cf. supra),
- le nombre élevé de visas « de circulation » délivrés ces dernières années (321 712 en 2009),
- la crise économique mondiale,
- la suppression de l'obligation de visa pour quelques nationalités,
- la réduction des cas d'obligation de visa pour les détenteurs de passeport diplomatique et de service.

L'augmentation particulièrement forte (multiplication par plus de 6) du nombre de visas territorialement limités (VTL) s'explique par le fait que les nouveaux États membres, qui ont rejoint l'espace Schengen fin 2007, n'ont pas encore communiqué la liste complète des documents de voyage qu'ils reconnaissent.

La France a délivré en 2009 16,3 % des visas de court séjour Schengen délivrés par l'ensemble des États membres en application de la convention (soit au total 11 284 206 visas).

- **Les visas de long séjour**

En 2010, 167 012 visas de long séjour ont été délivrés ; ce chiffre est en légère augmentation par rapport à 2009 (+ 4,5 %).

L'évolution pour les différents types de visas entrant dans cette catégorie est la suivante :

- **Visas délivrés aux étudiants**

Après une baisse continue entre 2003 et 2006, la tendance s'est inversée : faible augmentation entre 2006 et 2007 (+1,2%), forte augmentation (+12%) entre 2007 et 2008 ; cette tendance à la hausse se poursuit depuis :

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

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Ce résultat s'explique principalement par :

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

- **Visas délivrés aux conjoints de Français**

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

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

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

Cette hausse constante illustre l'augmentation du nombre de mariages entre ressortissants français et étrangers.

- **Visas délivrés au titre du regroupement familial**

- **Le regroupement familial au titre de la procédure OFII (Office français d'immigration et d'intégration)**

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

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

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

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

- **Visas pour les familles des réfugiés**

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

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Le nombre de visas délivrés pour les membres de familles de réfugiés augmente très fortement, en partie du fait de la résorption de la majeure partie du retard pris ces dernières années dans le traitement des dossiers. Toutefois, le changement de procédure intervenu en août 2009 (dépôt de la demande de visa effectué directement par les membres de la famille auprès du poste

consulaire) pourrait expliquer la diminution de 10% qui est observée pour l'année 2009 ; il est probable en effet que l'obligation de déposer un dossier complet dissuade certaines familles d'effectuer ces démarches, notamment en raison des nombreuses difficultés touchant à la vérification des actes d'état civil.

La hausse enregistrée en 2010 (chiffre le plus élevé depuis ces 5 dernières années) est principalement due aux conséquences du séisme du mois de janvier 2010 en Haïti : des efforts ont en effet été consentis pour rattraper un lourd retard dans le traitement de ces dossiers et répondre à une situation humanitaire d'urgence.

▪ Visas délivrés pour l'établissement de mineurs en France

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

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

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

En revanche, on observe une augmentation particulièrement marquée pour les autres catégories : enfants étrangers mineurs à charge de ressortissants français (+33% en 2009 et stationnaire en 2010), enfants étrangers mineurs de conjoints de ressortissants français (+8,5%), enfants mineurs accompagnant un étranger « visiteur » (+11,2%).

Au total, hors adoption, on enregistre pour les mineurs une augmentation proche de +17% en 2009 et de + 8,3% en 2010.

- Visas délivrés pour l'établissement professionnel

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

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Ces visas sont délivrés après réception, par les consulats, d'un dossier contenant l'accord d'une unité territoriale de la DIRECCTE. **Après plusieurs années de baisse, le nombre de visas délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle a fortement augmenté en 2008** ; cette évolution s'inscrit en conformité avec la politique migratoire du gouvernement. Pour les années 2009 et 2010, la diminution, très sensible, s'explique par le contexte de crise économique.

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

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

Les visas pour l'outre-mer ne représentent qu'un faible pourcentage du total des visas délivrés (1,6 %). Les chiffres ne montrent pas d'évolution régulière. Après une baisse entre 2006 et 2007 (-4,7 %), on constate une reprise depuis 2008 (+12 % entre 2009 et 2010).

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

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

- Les visas délivrés sur passeport diplomatique ou de service

	2006	2007	2008	2009	2010
Visas délivrés	97 898	97 870	88 910	75 129	70 547
Evolution	- 1,9%	---	- 9,2%	- 15,5%	- 6,1%

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

La diminution des visas délivrés s'explique par l'extension progressive des dispenses de visas à de nouvelles nationalités et l'augmentation de la part des visas de circulation depuis 2008.

6.1.3 Répartition géographique des visas délivrés en 2009 et 2010

Zone géographique	Visas délivrés en 2009	Zone géographique	Visas délivrés en 2010
Europe hors Schengen	448 888	Europe hors Schengen	473 947
Maghreb	363 491	Maghreb	377 022
Asie - Océanie	357 734	Asie - Océanie	436 002
Moyen Orient	272 200	Moyen Orient	310 525
Afrique francophone	162 510	Afrique francophone	163 944
Afrique non francophone	104 919	Afrique non francophone	112 027
Amérique latine - Caraïbes	63 931	Amérique latine - Caraïbes	67 571
Amérique du Nord	63 203	Amérique du Nord	52 975
Europe Schengen	5 980	Europe Schengen	5 399

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

La région Europe hors Schengen, constituée à la fois de pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi du Royaume-Uni et de l'Irlande, **arrive en tête** en raison du nombre élevé des visas délivrés aux ressortissants russes (302 047) et ukrainiens (40 056). Le nombre de visas délivrés en Europe occidentale, à Londres notamment, reste important (60 453) ; il est directement lié à l'importance des nombreuses communautés étrangères installées au Royaume-Uni et en Irlande, Etats non Schengen.

La région Asie-Océanie arrive au second rang en 2010 (dépassant ainsi le Maghreb) avec quelques pays à forte délivrance comme la Chine (217 070), l'Inde (58 251) et Taiwan (46 680), ce qui témoigne d'une certaine manière de la reprise économique dans cette partie du monde.

Le Maghreb représente le troisième bloc avec en moyenne plus de 100 000 visas délivrés aux ressortissants de chacun de ces trois pays (157 750 pour le Maroc, 137 051 pour l'Algérie et 82 221 pour la Tunisie).

Le Moyen-Orient constitue le quatrième bloc avec une augmentation de 14% par rapport à 2009 et le continent africain qui arrive en cinquième position révèle une grande stabilité pour les pays francophones alors que les pays non francophones se démarquent par une tendance à la hausse d'environ + 7%.

Les régions Amérique du Nord et Amérique latine-Caraïbes arrivent en avant-dernière position en raison de la dispense de visa de court séjour pour nombre de pays du continent américain : États-Unis, Canada, Mexique, Argentine, Brésil, Venezuela, Chili, etc. On notera toutefois une diminution importante pour l'Amérique du Nord (- 16%) due à aux effets de la

crise financière et économique mais aussi à la suppression de l'obligation de visa de court séjour pour exercer une activité rémunérée en France.

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

6.1.4 Pays où les postes diplomatiques français délivrent le plus grand nombre de visas

Le tableau ci-dessous indique les 15 pays où les postes diplomatiques français ont délivré le plus grand nombre de visas en 2009 et 2010.

Pays	Visas délivrés en 2009	Pays	Visas délivrés en 2010
1. RUSSIE	248 107	1. RUSSIE	302 007
2. CHINE	157 077	2. CHINE	217 070
3. MAROC	148 664	3. MAROC	157 750
4. ALGERIE	138 576	4. ALGERIE	137 051
5. TURQUIE	95 496	5. TURQUIE	109 463
6. TUNISIE	76 251	6. TUNISIE	82 221
7. ROYAUME UNI	69 171	7. ARABIE SAOUDITE	67 875
8. INDE	59 169	8. ROYAUME-UNI	62 350
9. ETATS UNIS	53 642	9. INDE	58 251
10. ARABIE SAOUDITE	52 209	10. TAIWAN	46 680
11. TAIWAN	43 945	11. ETATS-UNIS	43 912
12. UKRAINE	43 218	12. UKRAINE	40 056
13. AFRIQUE DU SUD	26 973	13. EGYPTE	32 535
14. EGYPTE	26 409	14. THAILANDE	29 890
15. LIBAN	24 711	15. AFRIQUE DU SUD	29 316

Source : direction de l'immigration, sous-direction des visas, ministère de l'intérieur

Avec un peu plus de 300 000 visas délivrés, soit 15 % de l'ensemble de la délivrance, **la Russie reste très largement en tête des pays à forte activité « visas ».**

Ce tableau comparatif montre toutefois peu de différences par rapport à celui établi pour 2009 : les six pays du groupe de tête restent inchangés, la Thaïlande y fait son entrée, juste devant l'Afrique du Sud qui a reculé par rapport à 2009 et le Liban disparaît.

On notera une tendance générale à l'augmentation (forte pour la Russie, la Chine, l'Arabie saoudite et la Turquie); seuls les Etats-Unis et l'Ukraine enregistrent une baisse, particulièrement forte pour le premier.

Ces 15 pays représentent un total de 1 416 427 visas délivrés, soit un peu plus des deux tiers (71 %) des visas délivrés par nos ambassades et nos consulats sur l'ensemble du réseau.

6.2 Statistiques sur les titres de séjour délivrés

Comme nous l'avons mentionné ci-dessus (en 6.1), **on constate une augmentation des flux pour études ou travail. L'immigration familiale, en revanche, est en baisse sensible.**

Concernant les pays d'où proviennent les migrants titulaires d'un titre de séjour, l'Afrique (le Maghreb et l'Afrique sub-saharienne), si elle reste en tête, voit sa part relative diminuer au profit de pays à croissance économique forte, comme la Chine ou le Brésil.

Titres de séjour par motifs de délivrance

	Total	Etudes	Travail *	Famille	autres			
					total	dont		
						Raisons humanitaires et statuts de protection	Résidence seule	inconnu
2001								
2002								
2003								
2004	197 423	49 401	12 746	101 356	33 920	13 647	8 639	11 634
2005	193 815	46 506	12 616	99 854	34 839	15 281	8 350	11 208
2006	188 410	45 095	12 126	102 355	28 834	10 316	8 290	10 228
2007	176 886	46 778	12 154	91 111	26 843	9 851	7 425	9 567
2008	189 790	52 309	21 792	87 728	27 961	11 613	6 504	9 844
2009	193 503	53 304	19 626	90 139	30 434	12 726	7 332	10 376
2010 **	195 973	59 964	18 129	88 167	29 713	11 568	7 288	10 857

Source : Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration - SGII - SST - DSED

* : à partir de 2008 comprend les titres "saisonnier" et "compétences et talents"

** : provisoire

Titres de séjour par motif de délivrance et pour les 10 premières nationalités (hors EU - 27)

	ordre	Pays	Total	Etudes	Travail *	Famille	autres			
							total	dont		
								Raisons humanitaires et statuts de protection	Résidence seule	inconnu
2004	1	Algérie	34 279	4 792	626	24 073	4 788	338	2 451	1 999
2004	2	Maroc	28 985	4 734	1 318	21 145	1 788	32	885	871
2004	3	Tunisie	10 783	2 314	324	7 563	582	40	200	342
2004	4	Turquie	9 859	537	523	6 927	1 872	1 370	123	379
2004	5	Chine (Hong-Kong inclus)	9 611	6 293	623	2 209	486	57	142	287
2004	6	Etats-Unis d'Amérique	6 574	2 519	2 107	946	1 002	1	978	23
2004	7	Cameroun	4 997	1 026	115	2 958	898	74	47	777
2004	8	Côte d'Ivoire	4 714	692	105	2 804	1 113	308	57	748
2004	9	Sénégal	4 655	2 088	140	2 018	409	34	80	295
2004	10	Fédération de Russie	4 345	1 082	342	1 078	1 843	1 600	132	111
2005	1	Algérie	31 698	3 296	569	23 188	4 645	297	2 629	1 719
2005	2	Maroc	26 723	4 706	1 104	19 264	1 649	28	633	988
2005	3	Tunisie	10 161	2 284	357	7 111	409	25	144	240
2005	4	Turquie	9 776	576	665	6 583	1 952	1 371	127	454
2005	5	Chine (Hong-Kong inclus)	9 723	6 344	631	2 296	452	70	189	193
2005	6	Etats-Unis d'Amérique	5 952	2 218	2 000	777	957	6	926	25
2005	7	Cameroun	5 119	903	94	3 164	958	129	60	769
2005	8	Fédération de Russie	4 323	1 107	338	1 236	1 642	1 431	115	96
2005	9	Sénégal	4 318	1 780	89	2 127	322	38	70	214
2005	10	Côte d'Ivoire	4 207	438	64	2 684	1 021	405	48	568
2006	1	Algérie	31 287	3 260	477	23 546	4 004	171	2 451	1 382
2006	2	Maroc	24 481	4 429	720	17 832	1 550	21	600	929
2006	3	Chine (Hong-Kong inclus)	11 691	6 867	673	3 569	532	59	256	217
2006	4	Tunisie	10 268	2 063	309	7 530	366	31	135	200
2006	5	Turquie	9 192	496	547	6 486	1 663	1 116	136	411
2006	6	Etats-Unis d'Amérique	6 149	2 229	2 150	737	1 033	2	1 006	25
2006	7	Cameroun	4 807	800	105	3 045	857	87	76	694
2006	8	Côte d'Ivoire	4 122	522	68	2 646	886	284	47	555
2006	9	Sénégal	4 022	1 494	74	2 151	303	42	72	189
2006	10	Congo, République démocratique	3 916	119	74	2 166	1 557	689	39	829
2007	1	Algérie	26 816	3 078	429	20 228	3 081	174	1 716	1 191
2007	2	Maroc	24 049	4 665	941	16 986	1 457	12	554	891
2007	3	Chine (Hong-Kong inclus)	12 164	8 596	683	2 328	557	81	221	255
2007	4	Tunisie	9 826	2 221	345	6 879	381	31	168	182
2007	5	Turquie	8 036	486	365	5 735	1 450	983	137	330
2007	6	Etats-Unis d'Amérique	5 777	2 019	2 084	691	983	2	961	20
2007	7	Cameroun	4 442	882	99	2 663	798	84	58	656
2007	8	Sénégal	4 048	1 554	75	2 115	304	41	70	193
2007	9	Côte d'Ivoire	3 862	555	80	2 448	779	207	45	527
2007	10	Brésil	3 755	1 696	598	1 177	284	5	227	52
2008	1	Maroc	27 866	4 923	5 033	16 574	1 336	23	453	860
2008	2	Algérie	26 320	4 096	758	18 452	3 014	140	1 542	1 332
2008	3	Chine (Hong-Kong inclus)	14 104	10 411	1 027	2 137	529	116	139	274
2008	4	Tunisie	10 274	2 536	938	6 407	393	26	170	197
2008	5	Turquie	8 161	527	854	5 448	1 332	898	118	316
2008	6	Etats-Unis d'Amérique	6 150	2 309	2 115	871	855	2	827	26
2008	7	Mali	5 181	512	1 434	2 201	1 034	489	19	526
2008	8	Cameroun	4 461	1 078	145	2 514	724	69	65	590
2008	9	Sénégal	4 203	1 555	292	2 052	304	53	50	201
2008	10	Brésil	4 046	1 850	617	1 274	305	1	220	84
2009	1	Algérie	25 461	3 954	838	17 784	2 885	75	1 397	1 413
2009	2	Maroc	25 013	4 999	2 360	16 134	1 520	18	576	926
2009	3	Chine (Hong-Kong inclus)	14 186	10 075	1 152	2 305	654	196	197	261
2009	4	Tunisie	12 196	2 729	1 743	7 254	470	27	189	254
2009	5	Turquie	7 419	499	674	4 912	1 334	871	163	300
2009	6	Mali	6 114	465	2 124	2 520	1 005	526	25	454
2009	7	Etats-Unis d'Amérique	5 658	2 125	1 673	997	863		835	28
2009	8	Sénégal	5 223	1 916	438	2 508	361	118	51	192
2009	9	Cameroun	4 704	1 186	134	2 647	737	52	70	615
2009	10	Fédération de Russie	4 264	1 122	340	1 237	1 565	1 184	245	136
2010 **	1	Algérie	24 290	4 645	701	16 414	2 330			
2010 **	2	Maroc	23 943	5 800	1 597	15 116	1 430			
2010 **	3	Chine (Hong-Kong inclus)	14 099	9 722	1 157	2 468	752			
2010 **	4	Tunisie	12 468	2 743	1 372	7 944	409			
2010 **	5	Etats-Unis d'Amérique	7 486	3 406	2 164	923	993			
2010 **	6	Turquie	6 469	743	461	4 076	1 189			
2010 **	7	Mali	5 453	642	1 588	2 325	898			
2010 **	8	Haïti	5 376	529	130	3 792	925			
2010 **	9	Sénégal	4 972	1 665	461	2 450	396			
2010 **	10	Brésil	4 878	2 154	495	1 778	451			

Source : Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration - SGII - SST - DSED

* : à partir de 2008 comprend les cartes "saisonniers" et compétences et talents"

** : provisoire

ANNEXES

ANNEXE 1 : Bibliographie

➤ Ouvrages

- Yves Pascouau, La politique migratoire de l'Union européenne, de Schengen à Lisbonne, Fondation Varenne, janvier 2011

➤ Rapports et études

- Les orientations de la politique de l'immigration, 7^{ème} rapport établi en application de l'article L.111-10 du CESEDA, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, La Documentation française, mars 2011, <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/RapportCICI7eme.pdf>
- « Trouver une issue au casse-tête des visas », rapport d'information de M. Adrien Gouteyron, fait au nom de la commission des finances, n°353 (2006-2007) - 27 juin 2007, <http://www.senat.fr/notice-rapport/2006/r06-353-notice.html>
- Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, Patrick Weil, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, août 1997, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001043/0000.pdf>
- Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la politique européenne des visas et présenté par M. Thierry Mariani, n°3764, 21 février 2007, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/i3764.pdf>
- « Visa refusé, Enquête sur les pratiques des consulats de France en matière de délivrance des visas », rapport d'observation de la Cimade, juillet 2010, http://cimade-production.s3.amazonaws.com/publications/documents/41/original/Rapport_complet.pdf
- « Comparative study of the laws in the 27 EU Member States for legal immigration », International Organization for Migration (IOM), February 2008, <http://jcp.ge/info/Italy.pdf>

➤ Articles

- Elspeth Guild et Didier Bigo, Schengen et la politique des visas, Cultures et conflits, numéro 49, printemps 2003, <http://conflits.revues.org/index921.html>
- Article de presse : « La politique de visas entre la France et l'Algérie en question », article publié par RFI le 13 juillet 2010, <http://www.rfi.fr/afrique/20100713-politique-visas-entre-france-algerie-question>
- Article de presse : « Étudiants chinois en France : les dessous du système », Le Figaro, publié le 11/11/2010 : <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2010/11/11/01016-20101111ARTFIG00509-etudiants-chinois-en-france-les-dessous-d-un-systeme.php>

ANNEXE 2 : Liste d'abréviations employées dans le cadre de l'étude

- **AGDREF**: Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
- **APT** : Autorisation provisoire de travail
- **CESEDA**: Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile
- **CNIL**: Commission nationale de l'informatique et des libertés
- **CRV**: Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France
- **DCPAF**: Direction centrale de la police aux frontières
- **DIRECCTE**: Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
- **DROM-CTOM**: Départements et Régions d'Outre-mer et Collectivités Territoriales d'Outre-mer
- **MAEE**: Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
- **OFII**: Office Français pour l'Immigration et l'Intégration
- **OFPRA**: Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides
- **RMV**: Réseau Mondial Visas
- **SIS**: Système d'Information Schengen
- **SMIC**: Salaire minimum interprofessionnel de croissance
- **VIS**: Visa Information System
- **VLS-TS**: Visa de long séjour valant titre de séjour
- **VTA** : Visa de transit aéroportuaire
- **VTL** : Visa à validité territoriale limitée

ANNEXE 3: Questionnaire destiné aux postes consulaires français à l'étranger

1. Le réseau européen des migrations en quelques mots

L'objectif principal du Réseau européen des migrations (REM)¹⁵ est de fournir à l'Union européenne, aux Etats membres et à la société civile des informations « fiables, objectives, comparables et à jour » dans le domaine des migrations et de l'asile, tant au niveau européen qu'au niveau national, afin d'appuyer l'élaboration des politiques et la prise de décisions en la matière.

Ce réseau, institué par la décision du Conseil du 14 mai 2008, est coordonné par la Commission européenne, sous la responsabilité directe de la Direction générale des affaires intérieures. Il est organisé en points de contact nationaux (PCN) dans chaque Etat membre.

En France, le point de contact national est le Secrétaire général en charge de l'immigration et de l'intégration au Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration.

2. Objectif et problématique de l'étude¹⁶

Dans le cadre des activités à conduire en 2011, les points de contact nationaux du REM, doivent mener une étude sur la politique des visas en tant que canal de migration. Pour cela, les PCN doivent notamment conduire des entretiens avec des experts/spécialistes nationaux sur les visas et les politiques migratoires.

L'objectif de l'étude est d'analyser les liens qui existent entre la politique des visas menée par la France et la gestion/contrôle de l'immigration.

Dans ce cadre, il nous faut répondre aux deux questions suivantes :

La politique de visas et la législation nationale concernant l'octroi de visas établissent-elles un lien/rapport explicite entre la politique de délivrance des visas et :

- **l'immigration légale?** Le cas échéant, l'accent est-il mis spécifiquement sur certains types de visas, certains pays tiers et/ou certaines catégories de ressortissants de pays tiers (ex. hautement qualifiés) ?
- **l'immigration irrégulière?** Le cas échéant, l'accent est-il mis spécifiquement sur certains types de visas (ex. visas de long séjour), certains pays tiers, et/ou certaines catégories de ressortissants de pays tiers (ex. étudiants qui pourraient éventuellement utiliser abusivement leurs visas d'étudiants à d'autres fins) ?

¹⁵ Pour plus d'informations sur le REM et ses travaux, veuillez consulter le site <http://www.emn.europa.eu/>

¹⁶ Le cahier des charges (spécifications) de cette étude est détaillé dans un document à part

Afin de répondre à cette problématique, nous souhaiterions vous poser les questions suivantes :

- **Quel est le lien entre la politique des visas et l'immigration légale ?**

- Quel type d'immigration est encouragé et selon quels critères (ex. catégories de ressortissants de pays tiers, revenus, potentiel, etc.) ?
- Quelles méthodes sont utilisées pour répondre aux critères fixés ?
- Les accords relatifs aux migrations (ex. accords de gestion concertée des flux migratoires, accords de facilitation des visas, autres accords bilatéraux/multilatéraux) permettent-ils de délivrer un visa plus facilement ? Quelle est la place de ces accords dans la délivrance des visas ?
- Ces accords mettent-ils l'accent plus spécifiquement sur la facilitation de la migration légale et/ou sur la prévention de la migration irrégulière ?

- **Quel est le lien entre la politique des visas et la lutte contre l'immigration irrégulière ?**

- Comment évaluez/mesurez-vous le risque migratoire et le détournement de l'objet du visa ? A quel niveau sont-ils évalués ?
- Quels moyens utilisez-vous pour détecter la fraude, et notamment la fraude documentaire (actes d'état civil délivrés dans les pays d'origine, etc.) ?
- Quel type de coopération est mise en place avec les pays d'origine pour lutter contre le risque migratoire ?
- Faites-vous particulièrement attention à certaines catégories de demandeurs de visas (ex. les étudiants, les conjoints de français, etc.) ?
- Quelles sont les mesures prises pour prévenir l'immigration irrégulière pendant les différentes étapes de demande, d'examen, de délivrance et de suivi des visas ?
 - a) Phase de demande de visa : vérification du casier judiciaire vierge, déclaration sur l'honneur, preuve d'un billet de retour, etc. ;
 - b) Phase d'examen : vérification des pièces justificatives fournies, contact avec d'autres États membres (ex. antécédents de refus de visa), volonté de retourner dans le pays d'origine, risques financiers, refus et motifs, etc. ;
 - c) Entrée et séjour : retraits, suivi en cas de prolongation de séjour, demandes d'extension de visa, demandes de transformation de visa, etc.

- Quelles sont les autres mesures prises pour prévenir l'immigration irrégulière, et notamment pour renforcer les capacités du personnel traitant les demandes de visas (formations, développement de systèmes d'informations, listes de vérification, listes noires, informations sur les pays d'origine, experts employés dans les postes consulaires, etc.) ?

- **Fonctionnement du poste consulaire**

- Votre poste consulaire fait-il appel à des prestataires de services extérieurs pour gérer la demande et la délivrance de visas ?
- Le cas échéant, quelles sont les tâches effectuées par le prestataire extérieur et jusqu'où va son rôle (de la simple prise de rendez-vous, à la réception et à la saisie informatique du dossier de demande de visa, au paiement des frais de visa, à la capture des données biométriques) ?