



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 14-124/14-073/01

RAPPORT

SUR

**L'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS
PAR LES PRÉFECTURES ET SOUS-PRÉFECTURES**

- DÉCEMBRE 2014 -

MINISTERE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION

N° 14-124/14-073/01

RAPPORT

SUR

**L'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ETRANGERS
PAR LES PREFECTURES ET SOUS-PREFECTURES**

établi par :

Jean-Pierre BATTESTI

Inspecteur général de
l'administration

Maxime AHRWEILLER

Inspectrice de
l'administration

- DECEMBRE 2014 -

SYNTHESE

En septembre 2012, à l'occasion d'une première évaluation d'ensemble de conditions d'accueil des étrangers en préfecture et sous-préfectures, l'Inspection générale de l'administration avait identifié plusieurs sites rencontrant des difficultés nombreuses, notamment en Île-de-France et dans plusieurs chefs-lieux de région (cf. lettre de mission en annexe 1) ; en particulier, dans 21 sites, des files d'attente se constituaient la nuit, plusieurs heures avant l'ouverture des guichets, et, dans 11 sites, des demandeurs de titres ne pouvaient déposer leurs dossiers malgré une longue attente à l'extérieur des sites.

En outre, des évolutions techniques et réglementaires devaient avoir, à très court terme, des effets négatifs sur la qualité de l'accueil. Elles imposaient, principalement, la reprise intégrale des tâches jusqu'alors effectuées par les mairies – dépôts de dossiers, vérification de leur complétude ou remise des titres – dite « réinternalisation ». De très nombreux départements étaient concernés.

La précédente mission avait ainsi établi une liste comprenant 26 sites sur un total de 202 recevant des ressortissants étrangers, qu'il convenait de suivre et de soutenir particulièrement, parce qu'ils présentaient des difficultés sérieuses en 2012 ou parce que leur situation pouvait se dégrader, en raison des évolutions mentionnées ci-dessus.

La liste comprenait : l'Île-de-France dans son ensemble (hors Hauts-de-Seine), sept préfectures de région, trois départements d'Outre-mer (la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte) et une dizaine de départements où la réinternalisation était massive ou les conditions d'accueil présentaient déjà de sérieuses faiblesses.

* *
*
*

Durant les deux années écoulées, l'accueil des demandeurs de titres de séjour dans les préfectures et sous-préfectures s'est nettement amélioré. Seuls 14 sites connaissent encore des files d'attente précoces et les cas où celles-ci se constituent plusieurs heures avant l'ouverture de guichets sont résiduels. L'impossibilité de recevoir, chaque jour, des demandeurs présents à l'ouverture des sites ne se produit plus que dans trois départements. Les difficultés d'accueil se concentrent désormais sur deux catégories d'usagers : les demandeurs d'admission exceptionnelle au séjour et les demandeurs d'asile. Par ailleurs, les délais moyens d'attente aux guichets sont moins longs.

En revanche, sous réserve des limites analysées par la mission en termes de fiabilité des indicateurs, les délais de traitement des demandes ont augmenté ainsi que les délais d'attente pour obtenir un rendez-vous, sur les sites qui ont adopté ce mode de réception. La tendance à la résorption des stocks, qui s'est amorcée en 2013 et au début de 2014, pourrait néanmoins annoncer, à court terme, une réduction de ces délais.

Il reste certes des difficultés et certains sites les cumulent : locaux inadaptés au flux de passages ; organisation encore partiellement défaillante ; déséquilibre entre les moyens consacrés à l'accueil aux guichets et au traitement sur le fond des dossiers ; insuffisance ponctuelle ou durable des effectifs.

Ces difficultés sont encore très importantes sur 4 sites et sérieuses sur 12 autres (sur un total de 169 recevant des ressortissants étrangers) mais, globalement, de réels progrès ont été accomplis.

* *
*
*

L'amélioration de l'accueil pourrait s'expliquer par une baisse de la demande et de l'activité : ce n'est pas le cas. Celle-ci, mesurée en nombre de ressortissants étrangers reçus et de titres délivrés, a connu une hausse marquée de 2011 à 2013 avant un léger infléchissement en 2014. Les demandes d'asile et d'admission exceptionnelle au séjour ont crû nettement, notamment dans les départements déjà les plus sollicités : ceux d'Île-de-France, la Guyane et les Bouches-du-Rhône.

La reprise des missions assurées par les mairies et les commissariats, qui concernaient encore, à la mi 2012, un grand nombre de départements, a incontestablement pesé sur l'accueil mais a pu avoir des effets positifs sur le traitement des dossiers, en supprimant les allers-retours de dossiers entre services.

Enfin, les effectifs n'ont pas été renforcés de manière significative durant ces deux années. La faiblesse du suivi en la matière ne permet pas de conclure avec certitude mais, si certains sites ont absorbé le flux supplémentaire avec un renfort en personnel, plusieurs considèrent ne pas avoir disposé d'effectifs suffisants, moins du reste pour assurer l'accueil que pour maîtriser les délais de traitement : remplacement tardif d'agents ; absences conjoncturelles nombreuses et durables ; manque structurel sont évoqués selon les services. De plus, le recours aux vacataires, souvent considérés comme indispensables et qui représentaient 10 % du nombre des titulaires au premier semestre 2014, ne peut constituer une solution pérenne.

Enfin, les contrôles ne se sont pas relâchés, si l'on s'en tient, notamment, aux résultats nationaux obtenus contre la fraude documentaire. Toutefois, les performances des préfetures ne sont corrélées ni à la taille des sites (ceux qui traitent le plus de titres ne détectent pas davantage de fraudes) ni à leur situation géographique. L'utilisation des outils de détection des faux est aléatoire et très inégale. De même, les vérifications opérées auprès des administrations de délivrance ne font l'objet d'aucun suivi ni d'aucune planification, ni locale ni nationale.

* *
*
*

Alors que les flux ne tarissaient pas, bien au contraire, que les préfetures ne disposaient que de faibles marges de manœuvre et ne diminuaient pas leur activité de contrôle, elles ont réussi, dans leur grande majorité, à améliorer les conditions d'accueil des ressortissants étrangers.

Pour l'essentiel, cette réussite a été due à un effort considérable de réorganisation et de rationalisation des procédures internes.

Les circulaires du 4 décembre 2012 et du 25 juin 2013 ainsi que la directive d'orientation nationale du 3 janvier 2014 ont constitué un corpus de mesures d'amélioration de l'accueil dans lequel les services ont largement puisé. Le bilan montre qu'à de rares exceptions, elles ont conduit, lorsqu'elles constataient des difficultés, une démarche d'analyse et construit un plan d'actions pertinent.

Elles ont été aidées en cela par la mission permanente d'appui rattachée à la direction générale des étrangers en France (DGEF) et à la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), qui a assuré, à compter de la fin 2012, un suivi régulier des services des étrangers, proposé plusieurs innovations procédurales et techniques et accompli un remarquable travail d'accompagnement.

Ainsi, l'accueil sur rendez-vous, mode de réception des demandes très efficace pour faire disparaître les files d'attente ou éviter qu'elles ne se constituent, s'est largement développé (130 sites). Dans le même sens, on constate un recours accru aux envois de dossiers par la voie postale (34 sites), qui ont le grand avantage de réduire les déplacements, mais accroissent les délais d'instruction en raison du grand nombre de dossiers incomplets. De plus, 27 sites envoient les récépissés par voie postale mais cette pratique est freinée par le fait que, souvent, les demandeurs ne fournissent pas l'enveloppe affranchie qui leur est demandée.

Par ailleurs, la mise en place de guichets d'accueil des étudiants au sein des universités afin de simplifier leurs démarches a progressé (48 sites). Les retours d'expérience sont la plupart du temps très positifs. Toutefois, des tensions existent dans certains départements entre la préfecture et l'université.

Outre le mode de réception des dossiers, l'accueil aux guichets a été rationalisé : la distinction des files en fonction de la durée des démarches, systématiquement préconisée par l'Inspection lors de ses audits parce qu'elle permet de réduire les délais d'attente des usagers venus pour une opération courte, existe désormais sur 106 sites ; 86 ont mis en place un pré-accueil, pour orienter les usagers ou réaliser des opérations très rapides.

Outre ces mesures d'organisation, des listes nationales de pièces probantes par catégorie de demandes ont été établies par la DGEF. Elle sont indispensables pour assurer l'égalité de traitement des demandeurs sur tout le territoire, mais aussi pour éviter la multiplication des demandes complémentaires après dépôt des dossiers et leurs habituelles conséquences en termes de délais. Plusieurs préfectures ont déploré l'incomplétude de certaines de ces listes. Des échanges entre les préfectures et la direction de l'immigration sont donc nécessaires pour retenir les propositions pertinentes, afin que ces listes soient, d'une part, de meilleure qualité et, d'autre part, mieux acceptées et comprises par les services qui les utilisent.

Les autres mesures ayant pour objectif la suppression de déplacements inutiles ont été majoritairement mises en œuvre localement : extension de la durée de validité des premiers récépissés ; fixation de la date de début de validité des titres et des récépissés au jour de la décision (et non de la demande). Le nombre de récépissés rapporté au nombre de titres délivrés (hors asile) a ainsi diminué régulièrement depuis 2011.

On peut toutefois regretter que des innovations techniques, dont la mise en œuvre était annoncée pour avril 2014, ne soient toujours pas opérationnelles sur l'ensemble du territoire : la convocation par SMS pour le retrait du titre, en lien avec AGDREF ; un nouveau module de prise de rendez-vous par internet, lui aussi relié à AGDREF ; enfin, un module d'accueil

des étrangers en ligne. Les préfectures qui les ont expérimentées ont relevé des failles ou des faiblesses, qui devront faire l'objet de corrections rapides.

* *
*

L'effort ainsi réalisé a eu, souvent, un prix : la diminution des files d'attente dans l'espace, devant les préfectures et devant les guichets, a été suivie d'une extension de la file « virtuelle », dans le temps, avec des délais de réception des usagers sur rendez-vous et de traitement des demandes plus élevés.

A moins de renforcer considérablement les effectifs ou de prévoir de lourds travaux de réaménagement de certains sites, hypothèses qui doivent être écartées, les problèmes qui subsistent ne pourront être résolus, sauf exception, sans évolutions législatives ou réglementaires et simplification de la chaîne administrative complète d'accueil des étrangers.

Nombre de ces évolutions sont prévues dans les projets de loi relatifs au droit des étrangers en France et à la réforme de la procédure d'asile.

La mission a estimé les conséquences de la mise en œuvre du titre pluriannuel sur les déplacements et les charges de réception des dossiers par les préfectures et sous-préfectures. Les moyens ainsi dégagés pourraient contribuer à la réforme de l'asile et à un contrôle rationalisé des demandes, notamment par une meilleure coordination de l'ensemble des administrations chargées de l'accueil des étrangers. Ils permettront également de renforcer le contrôle de gestion, les informations disponibles étant nombreuses mais insuffisamment fiables et peu exploitées.

La procédure de traitement des demandes d'étrangers malades, signalée comme insatisfaisante par la quasi-totalité des interlocuteurs de la mission, a également fait l'objet d'une étude complémentaire, actualisant les informations déjà rassemblées à l'occasion de précédents travaux et confortant les conclusions de missions antérieures favorables à une réforme de ce dispositif.

* *
*

La mission était, de plus, interrogée sur les problèmes posés par la multiplication des documents provisoires délivrés par les préfectures et non prévus par les textes. Il lui était notamment demandé de faire un état des lieux de la délivrance, en lieu et place de récépissés, de convocations et attestations de dépôt.

Après analyse des raisons de leur multiplication, il apparaît que les pratiques ne sont pas homogènes et que des habitudes anciennes, dont l'origine est difficilement situable par les services, sont maintenues dans certains départements.

La mission rappelle que des récépissés doivent être délivrés aux ressortissants étrangers ayant déposé un dossier complet, à l'exception de ceux qui sont placés sous une obligation de quitter le territoire français exécutoire.

Dans les autres cas, elle recommande de mettre fin à la délivrance de ces documents peu sécurisés, qui peuvent donner lieu à des fraudes et ne constituent, de fait, aucune garantie

pour les demandeurs de titre. Une condition est cependant impérativement requise – indépendamment, du reste de l'existence de ces documents – pour que la lutte contre l'immigration irrégulière soit efficace : en cas d'interpellation d'un ressortissant étranger ne pouvant pas justifier de son droit au séjour, les forces de police et de gendarmerie doivent saisir systématiquement la préfecture, pour que les vérifications d'identité soient effectuées et qu'un examen de situation soit réalisé.

* *
*
*

Les recommandations de la mission figurent ci-après. Elles sont toutes d'ordre technique, les évolutions de fond étant d'ores et déjà prévues par les projets de loi précités.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Toutes ces recommandations sont d'un même niveau de priorité et d'application immédiate.

	Services concernés	Nature de la recommandation
Recommandation n°1	Préfectures	Identifier les demandes pour lesquelles plus de cinq récépissés successifs ont été délivrés et proposer une décision au membre du corps préfectoral compétent.
Recommandation n°2	Préfectures	Réduire le nombre d'étapes de traitement des dossiers de demandes d'admission exceptionnelle au séjour à trois (analyse, proposition, décision) sans qu'il soit nécessaire que le corps préfectoral intervienne systématiquement dans la procédure.
Recommandation n°3	DGEF DMAT	Conduire une analyse des contrôles réalisés et des résultats obtenus dans la lutte contre la fraude. Évaluer précisément le risque que celle-ci représente. Une mission pourrait être confiée à l'Inspection générale à cette fin.
Recommandation n°4	Préfectures	S'en tenir, pour les dépôts de dossiers par courrier, aux demandes les plus simples à traiter, notamment les demandes de titres de voyage pour les mineurs et les demandes de renouvellement de cartes de longue durée.
Recommandation n°5	DGEF-DIMM	Prévoir la mise à jour des listes nationales des pièces exigibles actuelles afin de tenir compte des propositions de modifications transmises par les services, lorsque celles-ci sont pertinentes.
Recommandation n°6	SG-DMAT (SDAT) - DSIC	Améliorer rapidement la version actuelle du module de prise de rendez-vous par internet pour interdire la prise simultanée de plusieurs rendez-vous par un même usager et ajuster le nombre de rendez-vous possibles aux prévisions d'activité.
Recommandation n°7	DGEF-DIMM SG- DMAT (SDAT)	Fiabiliser les indicateurs d'activité et de résultats des services : s'assurer de pratiques de saisie et de règles d'analyse communes. La démarche engagée en Île-de-France pourrait être généralisée.
Recommandation n°8	Préfectures	S'agissant des titres et documents ayant valeur d'autorisation provisoire de séjour : <ul style="list-style-type: none"> - sauf aux étrangers sous OQTF exécutoire, lorsqu'un dossier déposé est complet, un récépissé doit être délivré ; - pour les demandeurs convoqués à un entretien en préfecture comme pour tous ceux ayant déposé un dossier incomplet, il est recommandé de ne délivrer ni attestation ni convocation. En cas d'interpellation d'un ressortissant étranger ne pouvant pas justifier de son droit au séjour, les forces de police et de gendarmerie doivent systématiquement saisir la préfecture pour qu'un examen de situation soit effectué. Pour être efficaces, ces mesures supposent l'existence d'un dispositif d'astreinte approprié au sein des préfectures et la mise à jour régulière de la situation des demandeurs dans AGDREF.

Sommaire

SYNTHESE.....	5
TABLE DES RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION	17
I. CONSTAT	19
1. PREAMBULE : LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA PRECEDENTE EVALUATION.....	19
1.1. La situation de l'accueil au premier semestre 2012 : plus de vingt sites rencontraient des difficultés sérieuses.....	19
1.2. À la fin 2012, la biométrisation des titres et la reprise des missions exercées par les mairies laissaient présager une dégradation de ces conditions d'accueil.....	19
2. LA SITUATION A LA FIN DU PREMIER SEMESTRE 2014.....	22
2.1. Par rapport à 2012, de réels progrès ont été accomplis.....	22
2.1.1. Le nombre de sites d'accueil a été réduit	22
2.1.2. Pour autant, de réels progrès ont été réalisés et les « queues nocturnes » sont maintenant résiduelles	23
2.1.2.1. Le nombre et l'ampleur des files d'attente extérieures ont diminué	24
2.1.2.2. Les « refoulements » d'usagers persistent mais ils sont de moindre ampleur	24
2.1.3. Les délais d'attente aux guichets ont diminué	25
2.2. Des difficultés sérieuses subsistent sur 16 sites, quatre départements étant plus particulièrement concernés	25
2.2.1. Les quatre sites qui rencontrent les plus grandes difficultés (4 ou 5 critères remplis) présentent des caractéristiques très différentes.....	28
2.2.2. Parmi les 12 sites qui rencontrent encore de sérieuses difficultés, quatre ont amélioré leurs conditions d'accueil.....	29
2.2.3. Les huit autres restent dans une situation semblable à 2012 ou ont vu leur situation se dégrader.....	29
2.2.4. Treize sites connaissent des difficultés modérées (1 ou 2 critères remplis)	30
2.3. Les délais de traitement des demandes	31
2.3.1. Plusieurs indicateurs nationaux sont aujourd'hui disponibles pour mesurer les délais de traitement des dossiers.....	31
2.3.2. Les délais moyens d'instruction sont en hausse mais le nombre de dossiers en attente de traitement a baissé.....	31
2.3.2.1. Les délais d'instruction	31
2.3.2.2. Les stocks.....	32
2.3.3. Les délais de rendez-vous avant dépôt de dossier doivent également être pris en compte.....	32
2.3.3.1. Ils ne présentent aucune fiabilité pour l'asile.....	32
2.3.3.2. Ils augmentent pour le séjour	32
2.3.4. Ces indicateurs nationaux doivent être fiabilisés pour permettre une analyse approfondie et robuste de leurs résultats	33
2.3.5. Dix-huit sites cumulent les difficultés	33

2.4.	Le suivi de l’instruction : les dossiers « dormants »	38
2.4.1.	<i>Des dossiers en trop grand nombre n’ont pas fait l’objet de décision après plus d’un an d’instruction</i>	38
2.4.2.	<i>Des « oublis » généralement non justifiés</i>	38
II.	ANALYSE	41
1.	L’AMELIORATION CONSTATEE NE S’EXPLIQUE PAS PAR UNE BAISSSE DE L’ACTIVITE	41
1.1.	Les passages et les titres délivrés ont connu une hausse marquée jusqu’en 2013 puis un léger infléchissement en 2014.....	41
1.1.1.	<i>Jusqu’en 2014, une hausse des premiers titres de séjour délivrés et de la demande d’asile</i>	41
1.1.2.	<i>La part croissante des demandes d’admission exceptionnelle au séjour</i>	43
1.2.	La reprise des missions assurées par les mairies et les commissariats, a incontestablement pesé sur l’accueil mais a pu avoir des effets positifs sur le traitement des dossiers	44
1.3.	Les contrôles ne se sont pas relâchés, même si des difficultés structurelles persistent	45
1.3.1.	<i>Les contrôles de conformité et de complétude des dossiers</i>	46
1.3.2.	<i>La lutte contre la fraude documentaire</i>	47
1.4.	Les effectifs opérationnels ont globalement permis de répondre à la demande, mais des tensions subsistent, notamment en Île-de-France, et de trop nombreux sites dépendent du recrutement de vacataires	48
1.4.1.	<i>Les données sont multiples mais, non cohérentes, elles ne permettent pas de connaître de façon fiable l’évolution des effectifs</i>	48
1.4.2.	<i>Vingt sites considèrent ne pas avoir disposé d’effectifs suffisants pour assurer l’accueil mais surtout pour maîtriser les délais de traitement</i>	49
1.4.3.	<i>Le recours aux vacataires, considéré comme indispensable sur certains sites, n’est pas une solution pérenne</i>	49
2.	LA SIMPLIFICATION DE CERTAINES PROCEDURES ET LES MESURES DE REORGANISATION PRISES ONT JOUE UN ROLE MAJEUR SUR DE NOMBREUX SITES, ALORS QUE LES PRINCIPALES AMELIORATIONS TECHNIQUES ATTENDUES N’ONT PAS ENCORE PRIS EFFET	50
2.1.	Les préconisations de la précédente mission	50
2.2.	Le changement des organisations.....	51
2.2.1.	<i>L’importante contribution de la mission d’appui</i>	51
2.2.2.	<i>Une évolution très sensible des modes de réception des demandeurs</i>	51
2.2.2.1.	Le développement de l’accueil sur rendez-vous	51
2.2.2.2.	Le recours accru à la voie postale	52
2.2.2.3.	Un accueil des étudiants en dehors de la préfecture.....	53
2.2.3.	<i>Une rationalisation de l’accueil aux guichets</i>	53
2.2.3.1.	Une gestion optimisée des files d’attente (segmentation, pré-accueil et « pré-tri »).....	54
2.2.3.2.	D’autres éléments d’organisation d’envergure moindre ont également permis de limiter les files d’attente.....	55

2.3.	Une harmonisation des exigences en matière de pièces probantes	55
2.4.	Une adaptation de la durée de validité des récépissés pour limiter le nombre de passages mais une multiplication d'autres documents provisoires ouvrant droit au séjour	56
2.4.1.	<i>L'augmentation de la durée de validité des récépissés.....</i>	56
2.4.2.	<i>La fixation de la date de début de validité des titres et des récépissés.....</i>	57
2.5.	Des innovations techniques... qui tardent à être mises en œuvre.....	58
2.5.1.	<i>La convocation de l'usager par SMS pour le retrait de son titre</i>	58
2.5.2.	<i>Un nouveau module de prise de rendez-vous par internet relié à AGDREF.....</i>	58
2.5.3.	<i>Le module d'accueil des étrangers (MAE)</i>	59
2.5.4.	<i>L'allongement de la durée de conservation des empreintes dans AGDREF</i>	60
3.	LES PROBLEMES QUI SUBSISTENT RELEVANT DE CHANGEMENTS STRUCTURELS DU SYSTEME D'ACCUEIL DES DEMANDEURS, LA PLUPART DEVANT INTERVENIR A COURT OU MOYEN TERME	60
3.1.	La délivrance de titres pluriannuels	60
3.2.	La coordination des administrations chargées de l'accueil des étrangers.....	62
3.2.1.	<i>Avant et après la délivrance des titres.....</i>	62
3.2.2.	<i>Des simplifications déjà mises en pratique ou susceptibles de l'être, à réglementation constante</i>	62
3.2.3.	<i>La création de plateformes d'accueil</i>	63
3.3.	La procédure d'instruction des demandes pour soins	64
3.3.1.	<i>Une procédure inéquitable et détournée de son objet</i>	64
3.3.2.	<i>Des mesures attendues par les services</i>	65
3.4.	Le suivi et le pilotage	65
3.4.1.	<i>Un suivi spécifique au niveau central pérennisé, dont l'efficacité dépendra de la coordination entre la DGEF et la DMAT.....</i>	65
3.4.2.	<i>Des instruments d'évaluation plus nombreux mais qui doivent être fiabilisés</i>	66
4.	LES PROBLEMES POSES PAR LA MULTIPLICATION DES DOCUMENTS PROVISOIRES DELIVRES PAR LES PREFECTURES ET NON PREVUS PAR LES TEXTES.....	67
4.1.	Les différents types de documents provisoires prévus par les textes.....	67
4.1.1.	<i>Les attestations provisoires de séjour (APS)</i>	67
4.1.2.	<i>Les récépissés (RCS).....</i>	67
4.1.3.	<i>Les convocations.....</i>	68
4.1.4.	<i>Les attestations de dépôt de dossier.....</i>	68
4.2.	Leur niveau de sécurisation et de protection.....	68
4.3.	Les raisons de leur multiplication	69
4.4.	Les risques qu'ils représentent.....	70
4.5.	Les mesures recommandées.....	70
4.5.1.	<i>Le refus de délivrer un récépissé lorsque les dossiers sont complets ne se justifie pas, à l'exception de ceux des étrangers placés sous OQTF</i>	70
4.5.2.	<i>La saisine de la préfecture est nécessaire et doit être systématique lorsqu'un ressortissant étranger muni d'une simple convocation est interpellé.....</i>	71
4.5.3.	<i>La délivrance de documents non sécurisés doit être évitée</i>	71

ANNEXES.....	73
Annexe 1 : Lettre de mission.....	75
Annexe 2 : Les indicateurs nationaux de délais de traitement des demandes	77
Annexe 3 : L'évolution du taux de récépissés.....	79
Annexe 4 : Nombre de sites ayant pris des mesures d'amélioration de l'accueil – tableau par mesure	81

INTRODUCTION

Le 5 juin 2014, l'Inspection générale de l'administration a été saisie par le ministre de l'intérieur pour évaluer les conditions d'accueil des ressortissants étrangers dans les préfetures (cf. annexe 1). Il lui était demandé de dresser un bilan des actions menées depuis la mission réalisée en septembre 2012 sur ce même sujet.

Cette mission avait distingué 26 sites d'accueil des demandeurs, qu'il convenait de suivre et de soutenir particulièrement, parce qu'ils présentaient des difficultés sérieuses en 2012 (notamment ceux où étaient constatés des files d'attentes nocturnes, des flux très importants d'usagers se présentant au guichet dès l'heure d'ouverture ou encore des temps d'attente très longs), ou parce que leur situation pouvait se dégrader. En effet, elle avait souligné l'enjeu important de la biométrisation des titres de séjour, obligeant notamment certaines préfetures et sous-préfeture à reprendre les missions d'accueil des étrangers jusqu'alors assurées par les mairies et certains commissariats, ce qui pouvait représenter une très lourde charge dans plusieurs départements.

Afin d'améliorer les conditions d'accueil et de réussir l'étape de la « réinternalisation » complète de l'accueil, la mission avait proposé de nombreuses mesures. Par ailleurs, une mission permanente d'appui rattachée à la direction générale des étrangers en France (DGEF) et à la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) a assuré, à compter de la fin 2012, un suivi régulier des services des étrangers. Elle a proposé plusieurs innovations procédurales et techniques.

Les circulaires du 4 décembre 2012 et du 25 juin 2013 ainsi que la directive d'orientation nationale du 3 janvier 2014 ont repris ces propositions et constitué un corpus de mesures d'amélioration de l'accueil par les services.

La mission devait donc évaluer la mise en œuvre de ces mesures et se prononcer sur leur efficacité. Elle devait tout particulièrement s'attacher à mesurer l'effet des allongements successifs de la durée de validité des récépissés (à quatre puis six mois) et cerner le phénomène qui s'amplifie de distribution de documents non prévus par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), comme les attestations de dépôt ou les convocations, dont la sécurisation n'est pas optimale, afin de proposer des solutions pour en limiter l'usage, sans dégrader les délais d'instruction et les conditions d'accueil.

* *
*

La mission a été confiée à Jean-Pierre BATTISTI, inspecteur général de l'administration, et Maxime AHRWEILLER, inspectrice de l'administration.

La mission a élaboré un questionnaire qu'elle a adressé aux préfets (à Paris, au préfet de police) pour caractériser les conditions d'accueil des étrangers sur chaque site (préfeture et éventuellement sous-préfetures). Tous, sans exception, ont répondu, ce qui témoigne de l'implication des préfetures sur ce sujet.

La mission s'est également déplacée dans 14 sites (Ajaccio, Perpignan, Montpellier, Caen, Angers, Nantes, Dijon, Bourg-en-Bresse, Grenoble, Le Mans, Versailles, Bobigny, Évry et Melun). Elle a, à cette occasion, vérifié les conditions matérielles d'accueil avant et après l'ouverture des portes et des guichets. Elle a par ailleurs rencontré la direction de l'immigration (DIMM) du ministère de l'intérieur et la sous-direction des étrangers de la préfecture de police. De plus, elle a bénéficié du renfort d'autres membres de l'Inspection qui, à l'occasion d'une autre mission, ont pu constater les conditions d'accueil dans les préfectures à Agen, Cayenne et Fort-de-France, ainsi que sur les sites de Pointe-à-Pitre et Saint-Martin.

Par ailleurs, afin de pouvoir proposer des éléments de comparaisons chiffrés entre les sites et les périodes, la mission a recueilli et traité les données issues de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers de France (AGDREF), aidée en cela par le département des statistiques, des études et de la documentation de la DGEF.

* *

*

Dans la première partie du rapport, après avoir rappelé les principaux constats de la précédente mission, la mission dresse un état des lieux de la situation actuelle, en nette amélioration depuis 2012 sur la majorité des sites concernant l'accueil, mais plus mitigée s'agissant des délais de traitement des dossiers.

Dans un deuxième temps, elle analyse les facteurs expliquant cette amélioration et les blocages subsistant encore aujourd'hui, examinant l'évolution du nombre de titres délivrés et de déplacements des demandeurs de titres, les effets de la réinternalisation, la portée des contrôles diligentés, l'évolution des effectifs, les changements d'organisation des sites ou encore la mise en œuvre de nouveaux outils techniques.

Enfin, la dernière partie du rapport propose une ouverture sur des enjeux de plus long terme, notamment l'allongement de la durée de validité des titres, ou encore les difficultés posées par certaines procédures, comme celle de l'admission pour soins.

I. CONSTAT

1. PREAMBULE : LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE LA PRECEDENTE EVALUATION

1.1. LA SITUATION DE L'ACCUEIL AU PREMIER SEMESTRE 2012 : PLUS DE VINGT SITES RENCONTRAIENT DES DIFFICULTES SERIEUSES

A la fin du premier semestre 2012, l'IGA a interrogé les préfets et effectué des vérifications sur place pour identifier les difficultés rencontrées par les préfectures. Afin de faciliter l'analyse, plusieurs critères relatifs aux délais et conditions d'attente à l'extérieur des sites d'accueil avaient été retenus :

- l'existence de queues nocturnes, c'est-à-dire d'au moins 10 personnes devant les portes du site d'accueil au moins deux heures avant l'ouverture de celui-ci (21 sites étaient concernés) ;
- un temps d'attente à l'extérieur des locaux au moins égal à une heure (25 sites concernés) ;
- la présence d'au moins 100 personnes à l'extérieur des locaux à l'heure de l'ouverture de ceux-ci (21 sites concernés) ;
- l'impossibilité de recevoir au moins 10 personnes en moyenne par jour du fait de l'insuffisance des capacités d'accueil (11 sites concernés).

Deux catégories de départements ont été distinguées sur ces critères :

- ceux dont au moins l'un des sites (préfecture ou sous-préfecture) était confronté à des queues nocturnes ou rencontrait au moins trois des difficultés mentionnées ci-dessus (16 départements) ;
- ceux dont au moins l'un des sites rencontrait entre une et trois difficultés.

Parmi les sites ainsi identifiés figuraient ceux accueillant un grand nombre de ressortissants étrangers, particulièrement Paris et les chefs-lieux des départements d'Île-de-France, ainsi que de nombreuses préfectures chef-lieu de région et certaines préfectures ou sous-préfectures des départements d'outre-mer.

1.2. À LA FIN 2012, LA BIOMETRISATION DES TITRES ET LA REPRISE DES MISSIONS EXERCEES PAR LES MAIRIES LAISSAIENT PRESAGER UNE DEGRADATION DE CES CONDITIONS D'ACCUEIL

Des évolutions techniques et réglementaires devaient avoir, à très court terme, des effets négatifs sur la qualité de l'accueil.

Le nouveau modèle de titre de séjour défini par le règlement (CE) n° 380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 devant être muni d'une puce biométrique, tous les sites d'accueil

devaient, en 2012, être équipés d'installations permettant de recueillir les empreintes des titulaires.

Il était possible, soit d'en munir les communes qui assuraient, dans de nombreux départements, le premier accueil et la remise des titres, soit de reprendre en préfecture et sous-préfecture les tâches qui leur étaient jusqu'alors confiées.

Cette seconde option a été retenue : la « réinternalisation » des missions d'accueil des étrangers demandeurs de titre de séjour était l'un des objectifs de la directive nationale d'orientation (DNO) 2010-2015. Toutefois, elle n'était, au premier trimestre 2012, qu'à peine amorcée et plus de 60 départements devaient entamer ou achever le processus, ou du moins se mettre en état de recevoir un plus grand nombre de personnes afin de procéder à la prise d'empreintes.

En outre, comme il était prévu de ne conserver les empreintes que pendant quatre mois, il s'avérait nécessaire de faire revenir le demandeur pour un nouvel enrôlement, au cas où l'instruction dépassait ce délai, situation loin d'être exceptionnelle.

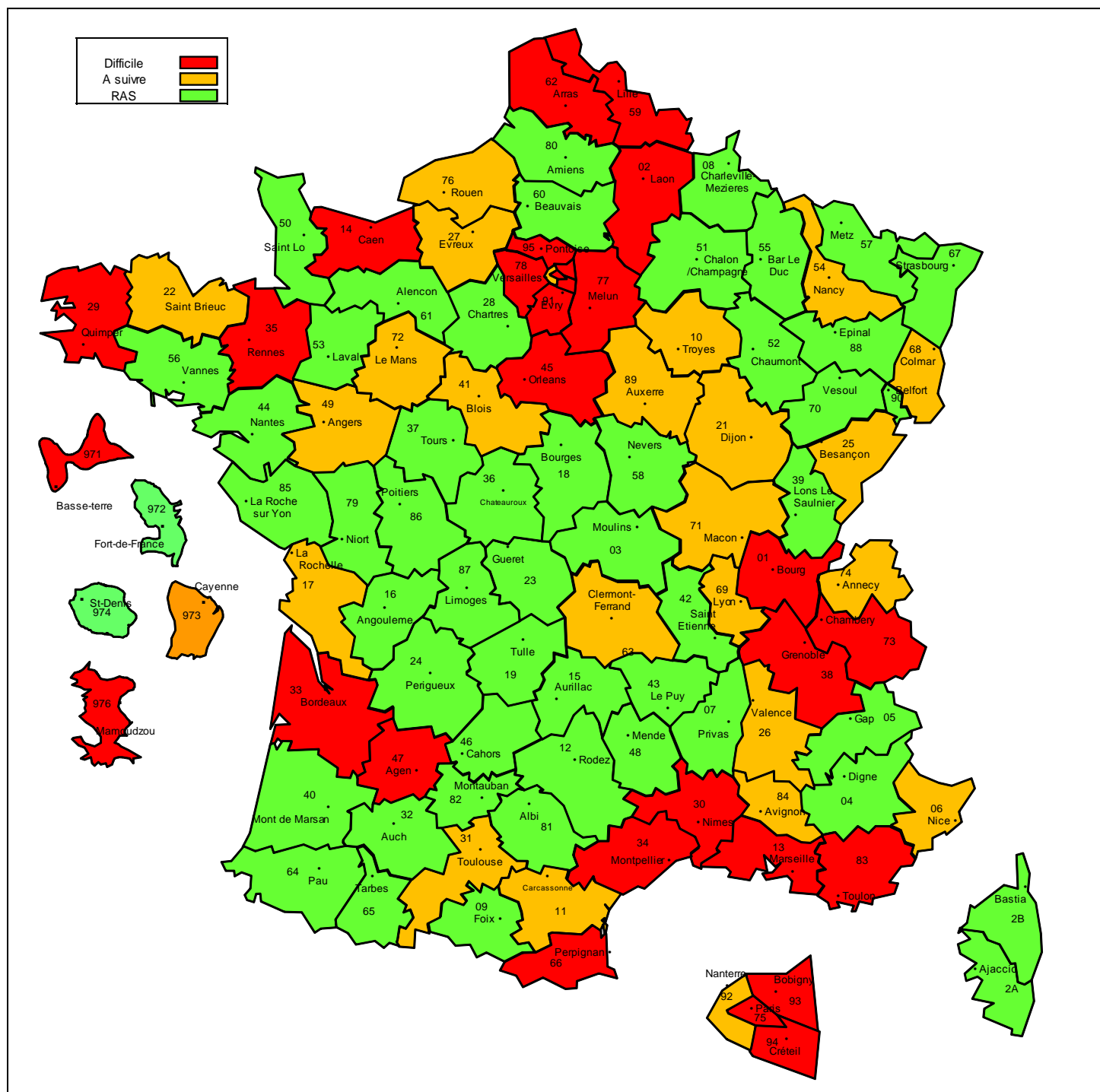
Cette évolution remettait en cause, plus globalement, les accueils externalisés dans les universités – sauf à y implanter, au moins provisoirement, les dispositifs techniques appropriés – ainsi que les envois de dossiers par courrier – qui permettaient, pour les demandes simples, d'éviter des déplacements du demandeur sur site.

Le rapport remis en septembre 2012 recensait 26 sites qu'il convenait de suivre et de soutenir particulièrement, parce qu'ils présentaient des difficultés sérieuses ou parce que leur situation pouvait se dégrader, en raison des évolutions qui viennent d'être mentionnées.

La liste comprenait : l'Île-de-France dans son ensemble (hors Hauts-de-Seine), sept préfectures de région, trois départements d'outre-mer (en particulier la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte) et une dizaine de départements où la réinternalisation devait être massive alors que les conditions d'accueil présentaient de sérieuses faiblesses avant même la reprise des tâches réalisées en mairie.

La carte n° 1 (reprise en page suivante) répartissait les départements en trois catégories, selon le niveau de difficultés qu'ils pouvaient rencontrer dans la période 2013-2015, à droit et flux constants.

Carte n° 1 : Départements pouvant rencontrer des difficultés d'accueil en 2013-2014



Source : rapport remis par l'IGA en septembre 2012.

Pour tenter d'améliorer les situations les plus tendues, la mission avait proposé un certain nombre de mesures :

- mesures techniques permettant de désengorger l'accueil (élargissement des plages d'ouverture, aménagement des locaux, simplification des procédures, communication plus dynamique, suivi des délais d'instruction...) et de réduire le

nombre des passages au guichet des étrangers (augmentation de la durée de validité des récépissés, délivrance de titres pluriannuels, augmentation de la durée de conservation des empreintes notamment) ;

- mesures de suivi par l'administration centrale ;
- mesures de plus long terme de nature à fluidifier l'instruction des demandes faisant intervenir plusieurs services administratifs (notamment les consulats et les agences régionales de santé) ou de permettre un accueil externalisé dans les établissements d'enseignement supérieur.

Avant d'examiner le sort fait à ces propositions puis, surtout, de décrire les actions conduites localement et d'analyser leurs effets, un constat de l'état de l'accueil à la mi-2014 a été établi. Il permet de mesurer, à l'aune des mêmes critères que ceux retenus en 2012, l'évolution précise de la situation depuis deux ans, et de savoir si les préfetures ont pu limiter les difficultés annoncées voire réussi à améliorer l'accueil.

2. LA SITUATION A LA FIN DU PREMIER SEMESTRE 2014

2.1. PAR RAPPORT A 2012, DE REELS PROGRES ONT ETE ACCOMPLIS

2.1.1. Le nombre de sites d'accueil a été réduit

Par rapport à 2012, notamment afin d'éviter la multiplication des équipements de prise d'empreintes, l'accueil des demandeurs et la réception des dossiers sont concentrés sur un plus petit nombre de préfetures et sous-préfetures.

Ainsi, à la fin du premier semestre 2014, les demandeurs sont reçus dans 169 sites soit 33 de moins qu'en 2012) : les préfetures (y compris Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon), 15 sites de la préfeture de police, 53 sous-préfetures.

Au moins une sous-préfeture assure l'accueil de demandeurs dans 32 départements (52 en 2012), au moins deux sous-préfetures en reçoivent dans 16 départements (31 en 2012), trois dans quatre départements (10 en 2012) et quatre dans deux départements (cinq en 2012).

Toutefois, certaines préfetures qui ne pouvaient, seules, faire face à la réinternalisation ont, à l'inverse, transféré certaines tâches à des sous-préfetures qui, en 2012, n'assuraient aucun accueil (en Isère, la sous-préfeture de la Tour-du-Pin, par exemple).

Par ailleurs, certains sites avaient déjà achevé ou engagé, avant le 1^{er} janvier 2012, la reprise des missions jusqu'alors confiées aux mairies ou aux commissariats. À compter de cette date, 90 sites ont soit poursuivi soit commencé cette reprise. Quatre sites doivent encore la mener à bien : Vannes, Dunkerque, Gap et Draguignan, pour l'accueil des demandeurs et/ou la remise des titres. À l'issue de l'ensemble de ce processus, 77 départements auront donc assuré la reprise totale des tâches de pré-accueil ou de remise des titres.

2.1.2. Pour autant, de réels progrès ont été réalisés et les « queues nocturnes » sont maintenant résiduelles

Afin de pouvoir procéder à des comparaisons utiles, sont pris en compte les quatre mêmes critères qu'en 2012, à savoir l'existence de files d'attentes nocturnes, le temps d'attente à l'extérieur des locaux, le nombre d'utilisateurs présents à l'ouverture du site et l'existence de « refoulements » d'utilisateurs¹.

Au premier semestre 2014, le nombre de sites rencontrant au moins une de ces difficultés est passé de 40 à 24, concentrés dans 15 départements ; ceux qui présentent des queues nocturnes et/ou au moins trois difficultés sont passés de 21 à 14, concentrés dans 10 départements (voir tableau ci-dessous pour la répartition selon le type de sites concernés).

Évolution du nombre de sites connaissant des difficultés d'accueil (2012-2014)					
Total de 169 sites	2012	Premier semestre 2014			
	Total	Total	Préfectures	Sous-préfectures	Site de la PP
Sites présentant au moins une difficulté	40	24	14	7	3
Sites présentant des queues nocturnes et/ou au moins trois difficultés	21	14	9	3	2
Sites confrontés à des queues nocturnes	21	14	10	2	2
Sites confrontés à des attentes supérieures à 1h à l'extérieur des locaux	25	17	9	5	3
Sites confrontés à des flux massifs dès l'heure d'ouverture (au moins 100 personnes)	21	16	13	3	0
Sites confrontés à des refoulements systématiques d'utilisateurs	11	3	nc	nc	nc
Sites confrontés à des refoulements systématiques de catégories d'utilisateurs	nc	10	8	2	3
Sites confrontés à des temps d'attente à l'intérieur des locaux supérieurs à 2h	16	11	4	3	4

Source : questionnaire envoyé par la mission et déplacements de la mission.

¹ Utilisateurs ne pouvant être reçus alors qu'ils s'étaient présentés à une heure suffisamment précoce par rapport à la fermeture des guichets. Voir *supra*, la partie 1.1, pour la définition des critères.

Certains sites ne rencontrent aujourd'hui plus aucune difficulté substantielle d'accueil par rapport à 2012 (*Loiret, Pyrénées-Orientales, Côte-d'Or, Maine-et-Loire, Eure, Seine-Maritime, Gironde, Aude, Calvados, Drôme, Yvelines, Guadeloupe*, ou encore les sous-préfectures *d'Argenteuil*, de *Sarcelles* et de *Saint-Laurent-du-Maroni*) ou moins de difficultés (comme *l'Ille-et-Vilaine* et *l'Hérault*). *A contrario*, les problèmes semblent s'intensifier sur certains sites (par exemple *l'Isère*, le *Rhône*, ou encore les sous-préfectures de *l'Hajÿ-les-Roses*, d'*Antony* et de *Palaiseau*).

2.1.2.1. Le nombre et l'ampleur des files d'attente extérieures ont diminué

Le phénomène des **queues nocturnes** a diminué puisqu'il ne concerne aujourd'hui plus que 14 sites, contre 21 en 2012. De plus, pour environ la moitié des sites qui en connaissent encore, elles ne concernent que certains publics, essentiellement les demandeurs d'admission exceptionnelle au séjour (AES) et les demandeurs d'asile, ou des périodes limitées (avant les vacances d'été par exemple). Par ailleurs, les queues ne sont la plupart du temps plus « nocturnes », bien qu'elles commencent encore très tôt le matin (5 ou 6 heures généralement).

S'agissant des difficultés concernant le **temps moyen d'attente à l'extérieur des locaux**, 17 sites y sont encore confrontés au premier semestre 2014, soit une amélioration par rapport à 2012 (25 sites). Six d'entre eux indiquent une attente supérieure à deux heures, comme en 2012.

Le troisième critère est le **nombre d'usagers présents à l'ouverture du site**. En effet, la présence de 100 demandeurs ou plus peut susciter conflits, bousculades et le site doit offrir des places assises et guichets en nombre suffisant, au risque de voir ces conditions d'accueil se dégrader fortement². Un tel afflux à l'ouverture traduit également fréquemment la crainte exprimée par les usagers de ne pouvoir être reçus : 16 sites sont confrontés à ces flux massifs au premier semestre 2014, soit également une diminution par rapport à 2012 (21 sites). Néanmoins, trois préfectures connaissent encore des flux de plus de 200 personnes à l'ouverture.

2.1.2.2. Les « refoulements » d'usagers persistent mais ils sont de moindre ampleur

La question posée aux préfectures n'était pas tout à fait formulée comme en 2012 car elle avait alors été mal comprise³.

En 2012, 11 sites étaient confrontés de façon permanente à ce type de difficultés. Actuellement, les refoulements quotidiens systématiques ont presque disparu (trois sites concernés seulement), selon les réponses reçues.

² Voir le point 2.1.3 *infra* sur le temps d'attente à l'intérieur des locaux.

³ Question posée en 2012 : « Quel est le nombre des usagers se présentant en début de journée et ne pouvant être reçus (estimation pour le premier semestre 2012) »? Certaines préfectures avaient indiqué un nombre total, d'autres un nombre par journée, sans que l'on puisse déterminer finement la fréquence du phénomène. Questions posées en 2014 : « Est-il arrivé que des usagers se présentant en début de journée ne puissent être reçus »? « Si oui, préciser le nombre de jours où cela s'est produit depuis le début de l'année. ».

Si l'on écarte les refoulements de personnes se présentant tardivement dans la journée (car ils sont inévitables), 23 sites déclarent n'avoir pu recevoir des personnes s'étant présentées à l'ouverture des guichets au moins une fois au cours du premier semestre 2014.

La situation est réellement difficile pour 13 d'entre eux car ces refoulements se produisent au moins une fois par semaine. Sur ces 13 sites, plus de la moitié ne refoule toutefois que certaines catégories d'usagers comme les demandeurs d'AES, les étrangers malades, les demandeurs d'asile, ou les refoulements ne se produisent que pendant des périodes limitées (notamment l'été).

Le fait de refouler certains usagers s'étant pourtant présentés à une heure raisonnable au guichet – même si tous les types de demandes ne sont pas concernés – reste un écueil car c'est souvent le phénomène qui crée les queues nocturnes. En effet, les usagers se présentent le plus tôt possible pour avoir une chance d'être reçus, dans la nuit parfois. D'ailleurs, les réponses à ce critère corroborent presque totalement celles concernant les queues nocturnes (mêmes sites et mêmes publics concernés, les demandeurs d'AES notamment).

La mission a constaté, à l'occasion de ses déplacements, que le phénomène était plus ample qu'estimé par les préfetures. Elle a pris en compte ce constat dans son bilan.

2.1.3. Les délais d'attente aux guichets ont diminué

Afin d'affiner son analyse, mais aussi de mettre en valeur des sites qui, en raison des flux de demandes, peuvent apparaître en difficulté mais qui, par une gestion des files et des guichets efficace, réussissent à satisfaire un maximum d'usagers en peu de temps, la mission a également pris en considération, dans son évaluation, le temps d'attente à l'intérieur des locaux. Cette information n'avait ainsi pas été exploitée de façon systématique dans le rapport précédent⁴.

Alors qu'en 2012, 16 sites déclaraient avoir des temps d'attentes moyens de plus de 120 minutes, ils ne sont plus que 11 en 2014. De plus, aucune préfeture n'a constaté une attente moyenne égale ou supérieure à trois heures, comme c'était le cas il y a deux ans.

2.2. DES DIFFICULTES SERIEUSES SUBSISTENT SUR 16 SITES, QUATRE DEPARTEMENTS ETANT PLUS PARTICULIEREMENT CONCERNES

Outre les trois de base critères retenus en 2012 (files d'attente, attente extérieure, nombre de personnes se présentant à l'ouverture des portes), la mission a également pris en compte :

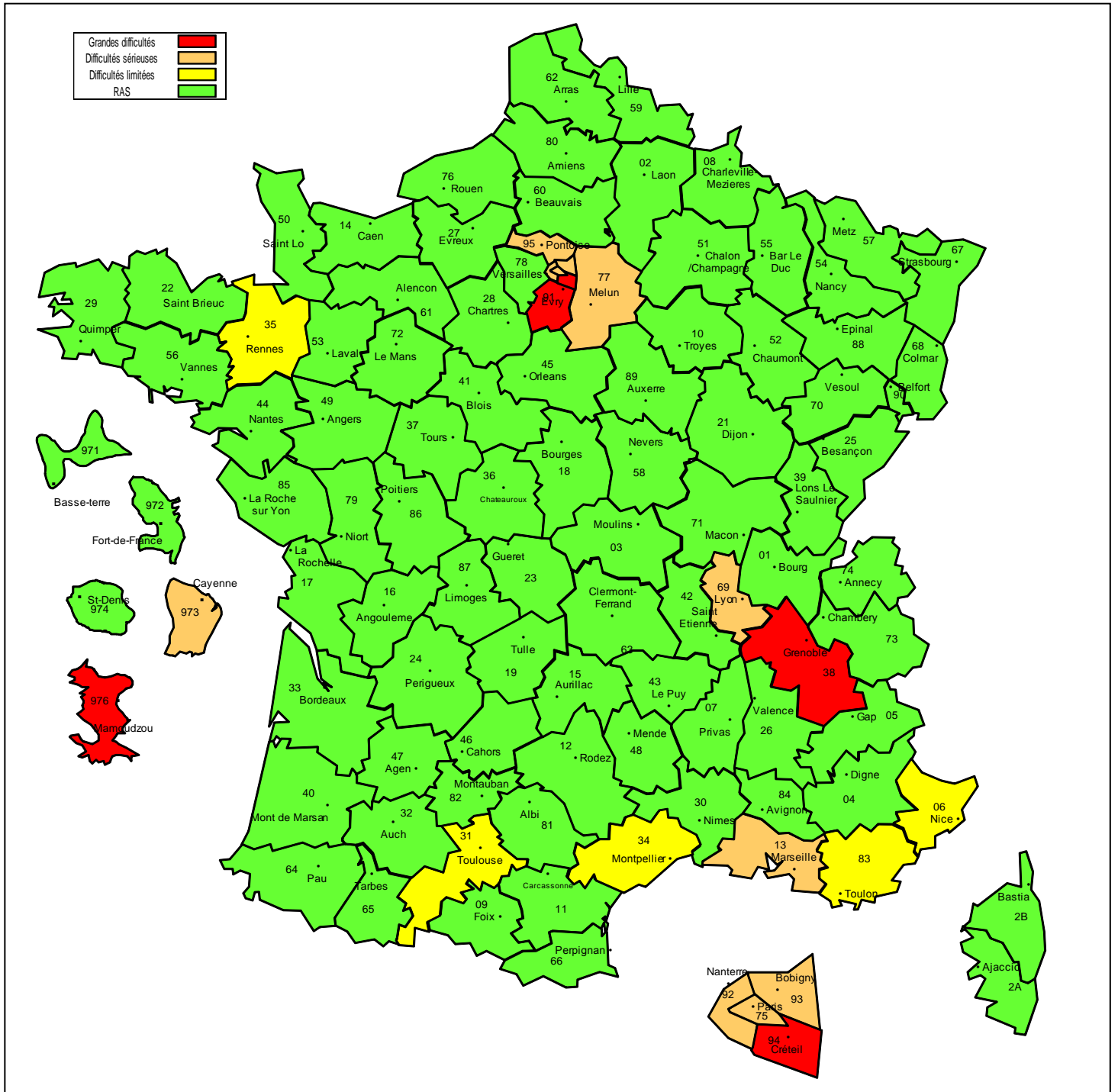
- les délais d'attente à l'intérieur des locaux lorsqu'ils étaient supérieurs à deux heures et lorsque l'attente avait déjà été élevée avant l'ouverture des locaux ;
- l'impossibilité à recevoir, dans la journée, tous les demandeurs se présentant le matin, lorsque ce phénomène se produit au moins une fois par semaine.

⁴ La question figurait toutefois dans le questionnaire envoyé aux préfetures, ce qui permet des comparaisons pertinentes.

Sur cette base, elle a examiné la situation des sites qui connaissent des difficultés :

- 13 ne connaissent qu'une ou deux difficultés et se trouvent ainsi dans une situation fragile ;
- 12 en affichent de trois types différents et connaissent donc des difficultés sérieuses ;
- 4 en rencontrent de quatre types ou plus et sont donc en grande difficulté.

Carte 2 : Départements dont au moins un de sites connaissait des difficultés au premier semestre 2014



2.2.1. Les quatre sites qui rencontrent les plus grandes difficultés (4 ou 5 critères remplis) présentent des caractéristiques très différentes

La préfecture de *Mayotte* n'a pas connu de réelle évolution depuis 2012. Elle voit des files d'attente importantes se former dès 5h, pour une ouverture à 7h ; 250 usagers sont alors présents, qui ont attendu en moyenne plus d'une heure à l'extérieur des locaux et attendront de nouveau en moyenne au moins deux heures à l'intérieur de la préfecture ; plusieurs usagers sont refoulés pratiquement tous les jours. De plus, l'attente se fait en plein air, sous un « faré »⁵ et sans places assises pour tous. Les principales raisons de ces difficultés très importantes n'ont pas changé : flux massifs de demandeurs et configuration des locaux totalement inadaptée à la réception d'un public si nombreux. La préfecture signale que des travaux devraient débuter très prochainement : ils constituent un préalable à un redressement de la situation.

Évry connaît, comme en 2012, de très grandes difficultés puisque, si la préfecture de l'Essonne parvient à présent à recevoir tous les usagers (en donnant des rendez-vous pour une date ultérieure à ceux n'ayant pas pu avoir de tickets le jour même), 150 usagers sont présents dès 7h30 devant la préfecture et 275 le sont à 9h pour l'ouverture (300 en 2012). Ainsi, les usagers doivent attendre en moyenne deux heures à l'extérieur, puis de nouveau près de 140 minutes avant d'accéder aux guichets (4h20 au total/ 4h40 en 2012).

A *Grenoble*, la situation s'est aggravée par rapport à 2012⁶. En effet, les files d'attente se forment très tôt, 110 personnes sont présentes à l'ouverture des portes et attendent en moyenne 90 minutes à l'extérieur. Presque tous les jours, des usagers venus déposer un dossier de première demande ou de renouvellement de titre de séjour ne peuvent être reçus. En revanche, une organisation efficace, segmentant notamment les files selon la durée de la procédure, permet aux usagers d'atteindre les guichets en une heure en moyenne. Parmi les raisons qui expliquent les difficultés, il est à noter que six postes sont demeurés vacants au sein de la préfecture durant tout le premier semestre.

Enfin, la sous-préfecture de *l'Hajj-les-Roses* n'a pas connu d'évolution notable par rapport à 2012. Elle parvient à recevoir tous les usagers se présentant suffisamment tôt avant la fermeture des guichets mais elle connaît toujours un phénomène de files d'attente précoces : 120 usagers sont présents à l'heure d'ouverture ; ils ont attendu en moyenne deux heures à l'extérieur, et devront attendre deux heures de plus pour accéder aux guichets. Les grandes difficultés en matière d'accueil de la sous-préfecture tiennent notamment à la configuration du bâtiment, qui n'est pas adapté pour recevoir autant de public (seulement 70 personnes peuvent entrer en même temps, ce qui fait que les usagers attendent à l'extérieur), et à plusieurs absences durables d'agents.

⁵ Kiosque construit en bois et recouvert de tôle.

⁶ Sauf pour l'asile puisque les files d'attente ont totalement disparu grâce à leur réception uniquement sur rendez-vous, alors qu'elles se formaient dès le début de la nuit auparavant.

2.2.2. Douze sites rencontrent encore de sérieuses difficultés

2.2.2.1. Huit sites restent dans une situation semblable à 2012 ou ont vu leur situation se dégrader

La préfecture du **Rhône** ne semble pas avoir connu d'amélioration notable de ses conditions d'accueil par rapport à 2012 puisque les usagers sont toujours 150 devant les portes de la préfecture à l'heure d'ouverture et ils attendent toujours environ une heure à l'extérieur puis un peu plus d'une heure à l'intérieur. De plus, la préfecture doit régulièrement refouler des usagers, ce qui n'était pas le cas en 2012. Il convient, cependant, de souligner les efforts réalisés à Lyon en matière d'accueil, notamment sur le plan immobilier et en ce qui concerne l'organisation des flux.

La sous-préfecture de **Palaiseau** connaît également plus de difficultés qu'en 2012 : les queues nocturnes et les flux massifs (180 personnes présentes à l'ouverture) persistent et elle doit désormais régulièrement refouler des usagers.

Celle de **Torcy** a connu quant à elle une évolution contrastée puisque si les queues nocturnes ont disparu, les flux se sont intensifiés (200 usagers présents à l'ouverture, contre 120 en 2012), des usagers sont refoulés régulièrement et le temps d'attente à l'extérieur a légèrement augmenté (60 minutes en moyenne, 50 avant).

La préfecture des **Hauts-de-Seine** a connu peu d'évolutions depuis 2012 ; elle rencontre surtout des difficultés avec les demandeurs d'asile (queues nocturnes et refoulements). Les flux restent élevés (120 personnes à l'ouverture) mais les temps d'attente sont très corrects (40 minutes à l'extérieur, 75 à l'intérieur). À la sous-préfecture d'**Antony** en revanche, la situation s'est dégradée puisque le site connaît des queues nocturnes, alors que tel n'était pas le cas en 2012 ; les temps d'attentes demeurent longs (120 minutes à l'extérieur, 150 à l'intérieur).

Par ailleurs, deux sites de la **préfecture de police**, les centres de réception des étrangers (**CRE**) **17 et 14**⁷ connaissent plus de difficultés qu'en 2012 : certains usagers ne peuvent parfois pas être reçus (demandeurs d'AES et malades essentiellement) ; les queues nocturnes existent toujours et les temps d'attente à l'extérieur restent longs (70 et 120 minutes).

Enfin, sur le site de **Saint-Martin**, existent des queues nocturnes et l'attente à l'extérieur est de quatre heures, en raison notamment de la configuration des locaux ; l'attente se fait en effet dehors, sous un avant-toit.

2.2.2.1. Quatre ont amélioré leurs conditions d'accueil

La préfecture des **Bouches-du-Rhône** a vu ses conditions d'accueil s'améliorer très nettement, s'agissant notamment des files d'attente (constituées dès 21h la veille en 2012, à présent ponctuelles, avant l'été notamment, et seulement à partir de 6h). Les usagers n'attendent en moyenne que 40 minutes à l'extérieur et 19 à l'intérieur. Ainsi, les 200 usagers présents à l'ouverture sont efficacement orientés et voient leur demande rapidement traitée.

⁷ Les deux sites traitent les dépôts de dossier de première demande pour les motifs vie privée et familiale, les étrangers malades et les AES et les demandes de renouvellement.

À **Bobigny**, le nombre de personnes à recevoir chaque matin reste très élevé mais a diminué (220 usagers présents à l'ouverture, 400 en 2012), grâce à la réception sur rendez-vous d'une partie des demandeurs ; il en est de même pour les temps d'attente, qui sont en moyenne de 30 minutes à l'extérieur (45 en 2012) et 90 minutes à l'intérieur (180 en 2012). La préfecture a poursuivi la segmentation pertinente des files. Les queues nocturnes (présentation avant 6 heures le matin) et les refoulements n'ont pas disparu mais concernent uniquement les demandeurs d'admission exceptionnelle au séjour et les demandeurs d'asile.

À **Melun**, si des files d'attentes nocturnes apparaissent encore ponctuellement, tous les demandeurs sont désormais reçus, ce qui n'était pas le cas en 2012. Ils sont 120 présents à l'ouverture (200 en 2012) et attendent en moyenne une heure à l'extérieur et moins d'une heure à l'intérieur (respectivement 75 et 90 minutes en 2012).

À **Cergy-Pontoise**, les files nocturnes ont récemment disparu grâce à la mise en place de la réception sur rendez-vous ; elles ne concernent plus que les demandes de naturalisation. La préfecture ne refoule personne mais les flux restent importants (130 personnes à l'ouverture) et le temps d'attente à l'extérieur est assez élevé (60 minutes).

2.2.3. Treize sites connaissent des difficultés modérées (1 ou 2 critères remplis)

Pour les départements de province, il s'agit de sites qui ont connu des progrès comme **Nice** (100 personnes à l'ouverture, mais 200 en 2012), **Montpellier** (qui refoule plusieurs fois par semaines des demandeurs d'AES mais ne connaît plus les longues queues nocturnes d'autrefois), **Rennes** (toujours beaucoup d'usagers à l'ouverture – 180 – et un temps d'attente à l'extérieur long mais, à la différence de 2012, la préfecture reçoit tout le monde et ne connaît plus de queues nocturnes).

A l'inverse, certains sites ont connu des évolutions moins positives comme **Toulouse** (150 personnes à l'ouverture et près de deux heures d'attente à l'intérieur des locaux, soit une dégradation par rapport à 2012), et surtout **Draguignan** (une heure d'attente à l'extérieur des locaux, deux fois plus qu'en 2012).

S'agissant de la région parisienne, la situation est également contrastée.

Ainsi la sous-préfecture de **Nogent-sur-Marne** a vu sa situation très nettement s'améliorer : plus de queues nocturnes ni de refoulement, moins d'usagers à l'ouverture, nettement moins d'attente à l'intérieur des locaux. Le seul point négatif concerne le temps d'attente avant l'ouverture des guichets (une heure).

À l'inverse, le site du **Raincy** connaît plus de pression (100 usagers présents à l'ouverture contre 50 en 2012).

Enfin quatre autres sites de la **préfecture de police**, outre les deux CRE déjà cités, connaissent quelques difficultés, la salle Morillon⁸, les salles Afrique-Maghreb⁹, la salle des visas et le centre de réception des demandeurs d'asile (120 minutes d'attente à l'intérieur des locaux) avec, pour les deux derniers, une autre difficulté (respectivement refoulements et 60 minutes d'attente à l'extérieur des locaux).

⁸ Demandeurs algériens.

⁹ Première demande d'usagers issus de ces zones géographiques.

Enfin, Outre-mer, la *Guyane* a vu sa situation s'améliorer puisque, si les conditions d'accueil restent critiquables à *Cayenne*, du fait notamment des longs délais d'attente à l'extérieur du site en raison de la configuration des lieux, des travaux d'aménagement immobilier ont été engagés. De plus, à la sous-préfecture de *Saint-Laurent-du-Maroni*, la seule difficulté relevée en 2012, à savoir une attente de 75 minutes à l'extérieur des locaux, a été résolue (30 minutes en 2014). En revanche, les usagers attendent en moyenne plus de deux heures à l'intérieur des locaux.

2.3. LES DELAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES

2.3.1. Plusieurs indicateurs nationaux sont aujourd'hui disponibles pour mesurer les délais de traitement des dossiers

La précédente évaluation n'avait pas examiné les délais de délivrance des titres de séjour, la priorité étant d'identifier les problèmes d'accueil extérieur. Toutefois, la nécessité de surveiller régulièrement ces délais avait été rappelée : d'une part, il s'agit d'une dimension évidente de la qualité du service ; d'autre part, des délais excessifs ont généralement des effets sur le nombre de déplacements des demandeurs sur les sites, par exemple pour renouveler leurs récépissés, mais aussi tout simplement pour connaître l'avancement de leur dossier.

Les informations disponibles ne sont pas négligeables. En 2008, aucun indicateur d'activité ou de performance n'existait ; aujourd'hui, trois indicateurs nationaux, rassemblés dans l'infocentre territorial des préfectures, mesurent les délais de traitement des demandes, c'est-à-dire le temps consacré à l'instruction des dossiers dans chaque département. Ils sont calculés directement, à partir d'extractions d'AGDREF, au niveau central.

Les indicateurs nationaux relatifs aux délais de traitement d'une demande de titre par les préfectures :

- **le stock de demandes d'admission au séjour à instruire**, c'est-à-dire les demandes d'admission au séjour en attente ou en cours de traitement ; l'indicateur donne le nombre de jours nécessaires pour traiter l'ensemble de ces dossiers ; l'objectif national est de 75 jours maximum ;
- **les délais de traitement des premières demandes d'admission au séjour** ; l'indicateur donne le nombre de jours séparant la date de réception d'un dossier complet par le service instructeur et la date de décision d'admission au séjour par ce service ; l'objectif national est de 90 jours maximum ;
- **les délais de traitement des demandes de renouvellement des titres de séjour** ; l'objectif national est de 35 jours maximum.

2.3.2. Les délais moyens d'instruction sont en hausse mais le nombre de dossiers en attente de traitement a baissé

2.3.2.1. Les délais d'instruction

La moyenne nationale des délais de traitement a régulièrement augmenté depuis 2012.

En première demande, les délais d'instruction sont passés, en moyenne, de 106 jours en 2012 à 122 jours en 2014 ; en renouvellement, de 34 jours à 50 jours.

Les délais de première demande ont augmenté de plus de 50 jours dans 15 départements, et de plus de 100 jours dans le *Var* et en *Mayenne*.

Pour les renouvellements de titres, 42 départements ont atteint l'objectif national (35 jours ou moins) alors que 21 les traitent en plus de 60 jours. Or, au-delà de 60 jours, il est évidemment impossible de traiter les demandes dans les deux mois prescrits et au moins un récépissé doit être délivré à tous les demandeurs. Il est indispensable de parvenir à réduire ces délais.

Dès lors que les empreintes des titulaires de titres pourront être conservées cinq ans (voir *infra*, point 2.5.4 de la partie II), il sera possible d'éviter un passage en préfecture aux demandeurs et donc de réduire de façon significative les flux occasionnés par les renouvellements.

2.3.2.2. Les stocks

Le stock de dossiers à instruire a baissé depuis 2012 dans l'ensemble des départements : en décembre 2012, il était de 59 jours ; en décembre 2013 de 58 ; en juin 2014 de 47 jours. En volume, plus de 30 000 dossiers ont ainsi été traités en plus du flux normal.

Dans neuf départements, le stock a augmenté de 40 jours ou davantage : *l'Ille-et-Vilaine, l'Indre, la Loire, le Gard, la Haute-Vienne, la Gironde, le Finistère, le Morbihan, l'Ardèche*.

A l'inverse, 17 départements ont procédé à une très forte réduction de leur stock (de -50 à -148 jours), en particulier *la Côte d'Or, le Bas-Rhin, la Charente et l'Yonne*.

Cette tendance signifie que, si la durée d'instruction des dossiers a été plus longue pendant les deux dernières années, davantage de dossiers ont été ouverts à l'instruction et plus rapidement : la capacité de traitement globale s'est donc améliorée.

2.3.3. Les délais de rendez-vous avant dépôt de dossier doivent également être pris en compte

2.3.3.1. Ils ne présentent aucune fiabilité pour l'asile

Selon les sites, les délais de rendez-vous se sont établis entre 2 et 77 jours au dernier trimestre 2013 (hors Paris) mais l'indicateur ne prend pas en compte les délais de domiciliation et les démarches effectuées par les demandeurs d'asile auprès des associations assurant le pré-accueil dans la plupart des régions.

Les causes et conséquences de la réception tardive des demandeurs ont été développées dans un rapport des trois inspections interministérielles¹⁰. Un chargé de mission DGEF-DMAT s'est vu confier l'étude de ces conditions d'accueil dans la perspective de la réforme du dispositif global de l'asile.

2.3.3.2. Ils augmentent pour le séjour

Les délais de rendez-vous pour réception des dossiers (premières demandes ou renouvellements du droit au séjour) ne figurent pas dans les indicateurs nationaux. Dès lors, la mission a interrogé les préfectures afin de les connaître.

¹⁰ Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, IGF-IGA-IGAS, avril 2013.

Pour les premières demandes et renouvellement, le délai moyen entre la formulation de la demande et l'entretien est passé de 33 à 40 jours.

Il est supérieur à trois mois à *Mayotte*, dans les deux centres d'accueil parisiens chargés du renouvellement des titres, à *Lille, Rambouillet, Gap et Torcy*. Il est supérieur à deux mois à *Saint-Lô, Nancy, Le Mans, Rouen, Auxerre, Antony, L'Hay-les-Roses, Basse-Terre, Laon, Arras, Versailles, Nanterre, Argenteuil, Clermont-Ferrand, Créteil* et pour le centre de réception des demandes des étudiants à *Paris*, .

Ces délais doivent être ajoutés aux précédents pour disposer d'une vision complète du processus complet de délivrance (cf. annexe 2).

2.3.4. Ces indicateurs nationaux doivent être fiabilisés pour permettre une analyse approfondie et robuste de leurs résultats

Comme pour tous les processus complexes, la délivrance des titres de séjour associe plusieurs intervenants : les agences régionales de santé (ARS) donnent un avis sur les demandes de séjour pour soins ; les commissariats de police et brigades de gendarmerie peuvent être sollicités pour conduire des enquêtes sur la communauté de vie ; les maires sont saisis lors du passage à la carte de résident ; les services déconcentrés de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) reçoivent une grande part des étrangers sollicitant un titre pour un examen médical et sont saisis des demandes de regroupement familial ; les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont consultées notamment pour les demandes d'immigration professionnelle...

En outre, de nombreux dossiers sont en attente de pièces complémentaires, que le demandeur doit fournir et qu'il ne parvient pas ou ne peut toujours obtenir.

Pour que l'évaluation soit véritablement utile, elle devrait parvenir à identifier la part qui revient à chacun dans les délais globaux, ce qui n'est pas possible en l'état : AGDREF n'est pas paramétrée pour assurer un tel suivi de l'activité et l'application qui devait lui succéder et fournir des informations plus détaillées n'a pas vu le jour.

En outre, après examen des résultats obtenus depuis 2012, à l'aune des entretiens en préfecture, il apparaît que les valeurs de ces indicateurs peuvent être sous-estimées et, plus rarement, surestimées. En effet, le point de départ des délais est la date de réception des dossiers complets et celle-ci est saisie selon des modalités différentes par les sites d'instruction, pour des raisons qui tiennent essentiellement aux procédures de réception des demandes qu'ils ont respectivement adoptées (voir annexe 2 pour une analyse plus complète).

En revanche, sous l'hypothèse que les modalités de saisie n'ont pas changé dans les départements, l'évolution de leurs résultats est toujours significative.

Sous les réserves précédentes, ces résultats ont donc été examinés.

2.3.5. Dix-huit sites cumulent les difficultés

Dans neuf départements, les valeurs des trois indicateurs nationaux figurent parmi les plus élevées et se dégradent depuis 2012 : *l'Ille-et-Vilaine, la Loire, la Mayenne, la Gironde,*

le Finistère, l'Indre, le Puy-de-Dôme, la Haute-Vienne et l'Ain. Pour certains d'entre eux, les délais de rendez-vous augmentent encore la durée complète de traitement de la demande.

En Ile-et-Vilaine, les conditions de traitement des demandes se sont fortement dégradées en 2013 : par rapport à 2012, le stock est passé de 61 à 203 jours ; les délais de traitement des premières demandes sont passés de 135 à 192 jours, de renouvellement de 30 à 55 jours. Le pic d'activité a été atteint en début d'année 2013, à la suite de la réinternalisation, qui a représenté un flux supplémentaire de passages de 15 %. Outre ce facteur, la préfecture signale le renouvellement total des effectifs entre 2013 et 2014 et le déséquilibre en faveur du *front-office*, la majorité des agents consacrant les trois-quarts de leur temps aux guichets. Parmi les mesures prises récemment, on note la généralisation du système de rendez-vous pour réception des dossiers, en vigueur à compter d'avril 2014 sur les conseils de la mission d'appui, et le rééquilibrage en cours au séjour en faveur du *back-office*. Les derniers chiffres disponibles montrent une évolution positive des délais d'instruction et de décision et, selon la préfecture, « ces évolutions devraient se traduire au cours des prochains mois par un accroissement de la productivité des personnels du séjour ».

Dans la **Loire**, l'augmentation des délais a été très forte entre 2012 et 2013 (augmentation de 73 jours de stock, de 56 jours pour traiter les premières demandes, de 60 jours pour les renouvellements ; par ailleurs, délai de trois semaines pour être reçu). Elle est aujourd'hui stabilisée. Là encore, la réinternalisation a imposé une révision des procédures, appuyée sur la méthode *Lean* : les dossiers sont déposés par courrier et le demandeur est reçu en entretien lorsque le dossier est complet. La préfecture est ainsi parvenue à limiter le nombre de passages et à assurer l'accueil dans de bonnes conditions : en 2012, 38 279 passages étaient enregistrés alors que la préfecture n'accueillait que 48 % des demandeurs du département ; en 2013, après l'internalisation de l'accueil, la préfecture en accueille 88 % (12 % à la sous-préfecture de Roanne) et seuls 39 036 passages ont été constatés. Toutefois, cette organisation contribue à dégrader les délais. Le service a analysé le phénomène et ses conclusions, qui peuvent s'appliquer à d'autres sites, sont reprises ici :

- la voie postale supprime les flux de passage mais les dossiers incomplets sont très nombreux (30 %), ce qui alourdit la charge de l'instruction ; des courriers se perdent, en raison des changements fréquents de domicile des usagers ; les délais de traitement ne peuvent qu'augmenter ;
- le recours aux vacataires contraint à former, à échéances rapprochées, des personnels contractuels, alors même que l'ancienneté moyenne des agents titulaires est, à la préfecture, de trois ans ;
- l'acquittement du visa de régularisation¹¹ rallonge le délai moyen de délivrance des titres car les usagers intéressés tardent soit à présenter leur passeport soit à acquitter le visa (un tiers des dossiers environ sont concernés : conjoints de Français, parents d'enfants français, mineurs isolés, bénéficiaires de l'admission exceptionnelle au séjour).

Bordeaux était un des sites concerné au premier chef par la réinternalisation. Le flux de passages a en effet augmenté de 67 % depuis la reprise des missions anciennement assurées par les mairies. L'accueil extérieur s'y est pourtant nettement amélioré grâce à la mise en œuvre, pour le séjour et l'asile, d'un dispositif généralisé de rendez-vous. Mais les délais pour être reçu sont actuellement de 15 semaines au séjour, une semaine pour les demandeurs d'asile. Les délais de traitement des dossiers ont augmenté (+48 jours pour le stock ; +62 jours pour les premières demandes ; +45 jours pour les renouvellements).

¹¹ Délivré aux étrangers entrés ou qui se sont maintenus irrégulièrement en France auxquels il a été décidé de délivrer un titre de séjour.

Or, l'effectif opérationnel moyen affecté au séjour est resté quasiment stable pendant les trois dernières années : il a légèrement baissé en 2014 par rapport à 2013 (de 16,37 à 15,83 ETPO), alors que la production de titres est en augmentation constante depuis 2011.

Les évolutions envisagées concernent la mise en place de « guichets uniques » (pour les étudiants et scientifiques, pour les demandeurs d'asile), l'introduction du module internet dédié aux ressortissants étrangers, la spécialisation des guichets par nature de titres.

Dans neuf autres départements, les valeurs sont également parmi les plus élevées et deux indicateurs se dégradent depuis 2012 : ***Cher*** (stock et renouvellement) ; ***Var, Val d'Oise, Haute-Corse, Yonne, Isère*** (premières demandes et renouvellement) ; ***Drôme, Guyane et Mayotte*** (délais et stock).

À ***Bourges***, les valeurs de tous les indicateurs indiquent une situation critique : stock comme délais supérieurs à 150 jours. La réinternalisation a augmenté le flux de passages au premier semestre 2013. La préfecture reçoit tous les dossiers sur rendez-vous mais ne disposait jusqu'en 2013 que de deux guichets. En outre, les effectifs opérationnels déclarés ont baissé en 2013 (-0,6 ETPO). Malgré un soutien de l'équipe *Lean*, le service n'a pu absorber le flux et poursuivre le traitement des dossiers. Un troisième guichet a été ouvert en 2014 mais la situation n'est pas stabilisée.

Dans le ***Var***, le problème est lié à l'instruction des premières demandes par la sous-préfecture de Draguignan et à l'absence de prise de décision sur certains dossiers (délais départementaux supérieurs à 240 jours). La sous-préfecture demande, pour les dossiers de conjoints de Français et parents d'enfants français, une enquête domiciliaire systématique aux services de police et de gendarmerie, ce qui allonge la durée de traitement. Mais la cause essentielle des retards est l'absence de réinternalisation des premières demandes : les dépôts de dossier ne se font en sous-préfecture que depuis le 16 juin 2014 et ne concernent que 12 communes de l'arrondissement pour le renouvellement des cartes de résident ; elle doit se poursuivre par étapes, par bassin d'intercommunalité et par type de demande (renouvellement des cartes de résident, des cartes de séjour temporaire, premières demandes) jusqu'à fin 2015. La sous-préfecture a constaté une amélioration des délais de traitement des renouvellements à la suite de la réinternalisation. Comme pour d'autres sites, celle-ci permet de réduire les échanges de courrier et les délais de transmission lorsque les dossiers sont incomplets. La sous-préfecture a procédé à une réorganisation complète du service en 2013.

Dans 12 départements, un indicateur signale des difficultés, plus ou moins marquées :

- plus de 140 jours de traitement des premières demandes dans le ***Val-de-Marne, le Tarn-et-Garonne, la Sarthe, le Calvados, en Côte-d'Or, en Savoie, en Martinique, en Ariège*** ;
- stock supérieur à 100 jours dans le ***Gard*** et l'***Ardèche*** ;
- délais de convocation très élevés à ***Paris*** et dans le ***Nord***.

À **Paris**, en mars 2013, le traitement des demandes de renouvellement de titres était embolisé : les délais de convocation étaient de 236 jours pour le centre Delta¹² (en augmentation de 107 jours en un an et 4 mois) et de 293 jours pour le centre 12¹³ (+ 142 jours soit un quasi doublement). En conséquence, il était nécessaire de multiplier les récépissés « intercalaires », dont la délivrance mobilisait inutilement les services et obligeait les demandeurs à effectuer des déplacements inutiles. En fin de procédure, des cartes d'un an étaient quasi périmées le jour de leur remise¹⁴.

Une réflexion a été conduite par la sous-direction de l'accueil des étrangers pour rechercher les causes de cette évolution et il a été décidé de traiter par voie postale les renouvellements les plus simples (les cartes de résident), d'ouvrir un guichet supplémentaire dans l'un des centres et de simplifier certaines vérifications effectuées lors de l'examen de dossiers simples, l'objectif étant d'éviter les contrôles systématiques et de mieux cibler les vérifications en fonction d'une analyse des risques. Même si les délais restent aujourd'hui très élevés (189 jours au centre 12 et 168 jours au centre Delta), ces mesures, associées à des évolutions nationales (cf. *infra*) ont porté leurs fruits : l'amélioration est respectivement de près de 50 et de 100 jours, ce qui est considérable.

Par ailleurs, si les délais de convocation ont diminué pour les demandeurs d'asile (56 jours actuellement), ils doivent faire l'objet d'un suivi attentif au centre des Morillons¹⁵ (119 jours) et au centre d'accueil des étudiants (84 jours).

Dans le **Nord**, les indicateurs nationaux sont au beau fixe : stock de 17 jours, délais d'instruction des premières demandes de 71 jours, de renouvellement de 39 jours. La préfecture et les sous-préfectures de Douai, Valenciennes et Avesnes-sur-Helpe ont généralisé la réception sur rendez-vous. Le traitement est rapide une fois les dossiers déposés. Le délai pour être reçu, en revanche, est particulièrement important à la préfecture : 140 jours (40 à Douai et Valenciennes, 20 à Avesnes). La réinternalisation a en effet augmenté le nombre de passages et la contribution des sous-préfectures, désormais mobilisées, n'a pas suffi pour répondre très rapidement à l'ensemble de la demande. La possibilité de développer la voie postale est actuellement examinée mais elle achoppe sur l'annualité de la prise d'empreintes (cf. *infra*, point 2.5.4 de la partie II).

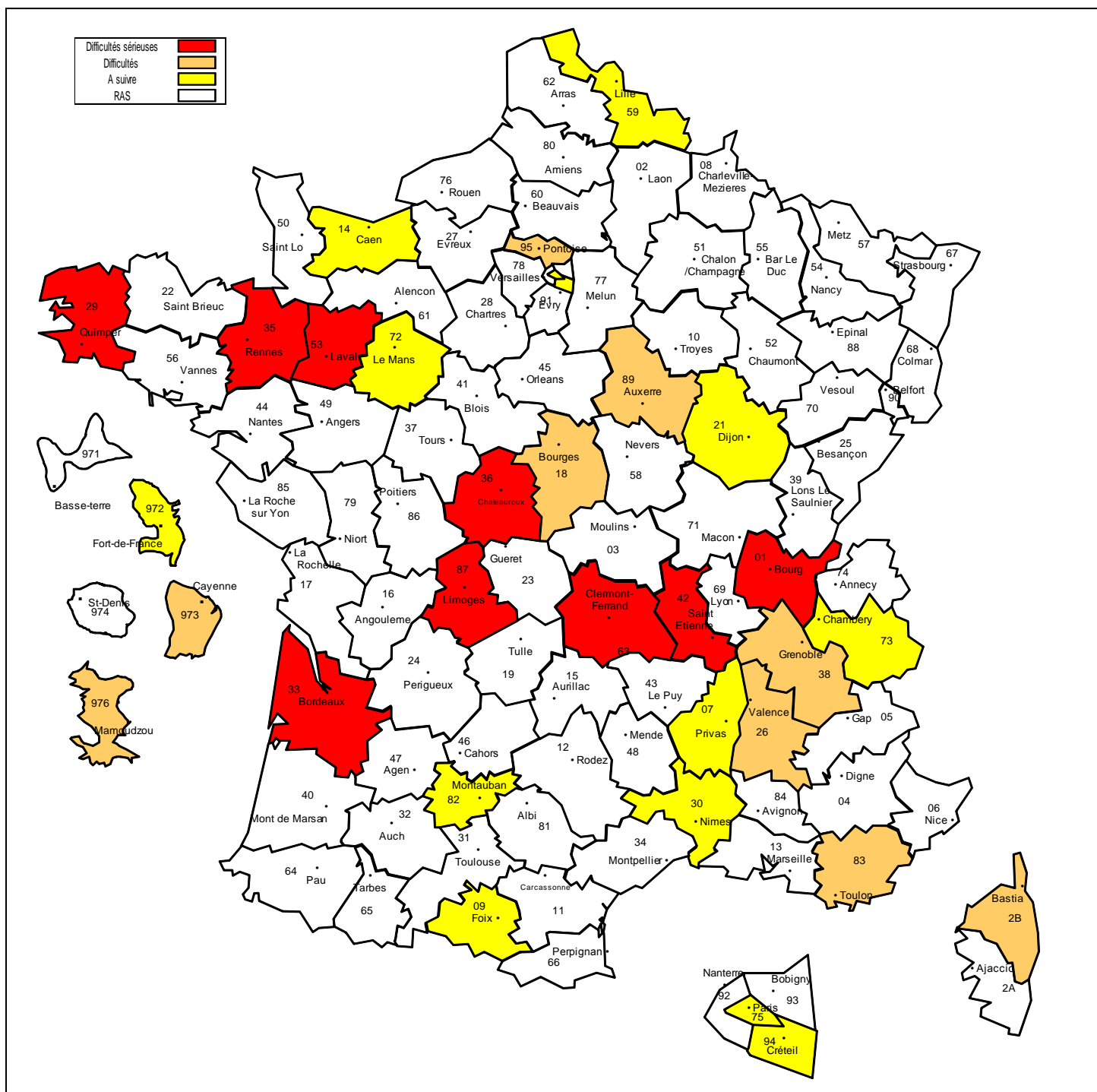
¹² Site se chargeant entre autres des demandes de renouvellement de six types de cartes de séjour temporaires « vie privée et familiale ».

¹³ Mêmes compétences que le centre Delta.

¹⁴ Les demandeurs qui se sont manifestés en avril 2013 pour faire renouveler leur titre ont été reçus en février 2014. Si leurs titres expiraient en juin 2013, ils ont dû obtenir trois récépissés « intercalaires » de trois mois. Lors du rendez-vous, si leur dossier était complet, le titre a été commandé, livré et remis au cours du mois suivant.

¹⁵ Site de réception des demandeurs algériens.

Carte 3 : Départements pour lesquels les dossiers en stock, les délais de rendez-vous ou d'instruction sont les plus élevés ou se dégradent sensiblement (1^{er} semestre 2014)



2.4. LE SUIVI DE L'INSTRUCTION : LES DOSSIERS « DORMANTS »

Une autre approche du suivi de l'instruction consiste à recenser les dossiers qui, depuis une longue période, ne font pas l'objet d'une décision définitive mais uniquement de la remise d'un titre temporaire, en l'occurrence un récépissé, durablement renouvelé.

La mission a demandé à la DGEF communication du nombre de dossiers pour lesquels une même demande a fait l'objet de la délivrance d'au moins cinq récépissés (RCS) successifs.

2.4.1. Des dossiers en trop grand nombre n'ont pas fait l'objet de décision après plus d'un an d'instruction

Fin juillet 2014, 13 566 personnes avaient reçu au moins cinq RCS successifs, ils étaient donc dans une situation « temporaire » depuis plus d'un an. Parmi eux, 1 893 avaient reçu plus de 10 RCS successifs et 235 plus de 20.

Les départements suivants étaient plus particulièrement concernés :

Nombre de demandeurs ayant reçu au moins cinq récépissés successifs pour une même demande			
Départements	5 RCS et plus	dont 10 RCS et plus	dont 20 RCS et plus
75 - Paris	2 831	90	7
94 - Val-de-Marne	1 139	188	9
78 - Yvelines	873	305	101
95 - Val-d'Oise	833	100	11
69 - Rhône	645	87	5
77 - Seine-et-Marne	493	105	5
59 - Nord	169	32	9
2B - Haute-Corse	129	55	7
10 - Aube	91	35	12
25 - Doubs	59	32	5

Source : AGDREF.

Dans cinq départements (*la Haute-Corse, la Haute-Garonne, l'Aisne, les Yvelines, la Côte-d'Or*), la part des personnes sous cinq récépissés successifs fin juillet 2014 était supérieure à 15 % du total des personnes sous récépissés, ce qui peut expliquer un nombre de passages importants, ces personnes devant se présenter tous les trois mois pour renouveler leur titre provisoire.

2.4.2. Des « oublis » généralement non justifiés

Afin d'identifier la nature de ces dossiers (le type de demande et la nature du blocage), la liste des dossiers concernés a été transmise à l'une des préfectures les plus concernées, celle des Yvelines, qui les a examinés.

Qualifiés fréquemment de « complexes », les dossiers avaient, pour la plupart, été transférés des sous-préfectures (Mantes-la-Jolie et Saint-Germain-en-Laye) à la préfecture pour que leur instruction soit achevée. Leur nombre (faible au regard de la production totale),

leur nature et leur origine n'ont pas permis, selon la préfecture, d'« *encourager leur traitement* ». La situation est en voie de régularisation.

Pour les autres départements, le même type d'analyse devra être effectué et les mesures appropriées devront être mises en œuvre.

Il est en effet nécessaire que des décisions soient prises – refus ou accord – au-delà de cinq récépissés successivement délivrés, ou du moins que les causes de retard soient précisément identifiées (par exemple, attente d'une décision judiciaire, régularisation d'une situation de polygamie, enquête complémentaire en cours après suspicion de fraude documentaire...) et que ces dossiers fassent l'objet d'un suivi spécifique.

Recommandation n°1 : Identifier les demandes pour lesquelles plus de cinq récépissés successifs ont été délivrés et proposer une décision au membre du corps préfectoral compétent.

II. ANALYSE

Durant les deux années écoulées, l'accueil des demandeurs de titres de séjour dans les préfectures et sous-préfectures s'est incontestablement amélioré : les files d'attente extérieures sont résiduelles et concernent essentiellement les demandeurs d'admission exceptionnelle au séjour et les demandeurs d'asile ; les personnes qui ne peuvent être reçues sont moins nombreuses et les cas de « refoulements » moins fréquents ; les délais moyens d'attente aux guichets sont moins longs.

En revanche, sous réserve des limites indiquées en termes de fiabilité des indicateurs, les délais de traitement des demandes ont augmenté ainsi que les délais d'attente pour obtenir un rendez-vous, sur les sites qui ont adopté ce mode de réception des étrangers. La tendance à la résorption des stocks, qui s'affirme en 2013 et début 2014, peut néanmoins annoncer, à court terme, une réduction de ces délais.

Il reste certes des difficultés et certains sites les cumulent : locaux inadaptés au flux de passages ; organisation encore partiellement défaillante ; déséquilibre entre les moyens consacrés à l'accueil aux guichets et au traitement sur le fond des dossiers ; insuffisance ponctuelle ou durable des effectifs. Mais, globalement, de réels progrès ont été accomplis.

Les développements qui suivent examinent les facteurs permettant d'expliquer ces résultats.

Seront tout d'abord examinés les facteurs exogènes, indépendants des modes d'organisation et des choix de procédures :

- les variations de l'activité ;
- l'état des effectifs ;
- la nature et l'amplitude des contrôles.

Puis l'étude portera sur les effets des mesures de réorganisation recommandées et adoptées depuis 2012 et les outils techniques mis en place.

1. L'AMELIORATION CONSTATEE NE S'EXPLIQUE PAS PAR UNE BAISSSE DE L'ACTIVITE

L'amélioration de l'accueil pourrait s'expliquer par une baisse de la demande et de l'activité : ce n'est pas le cas.

1.1. LES PASSAGES ET LES TITRES DELIVRES ONT CONNU UNE HAUSSE MARQUEE JUSQU'EN 2013 PUIS UN LEGER INFLECHISSEMENT EN 2014

1.1.1. Jusqu'en 2014, une hausse des premiers titres de séjour délivrés et de la demande d'asile

Tout d'abord, le nombre de « passages » (déplacements en préfecture pour demande d'information, dépôts de dossier, remises d'un titre temporaire ou définitif...) a augmenté entre 2011 (5,14 millions de passages) et 2013 (5,4 millions).

Le nombre de dossiers déposés ayant conduit à délivrance d'un titre n'est pas encore définitivement connu pour 2013 ni *a fortiori* pour 2014. En effet, en raison de la durée d'instruction de certains dossiers, des demandes déposées fin 2013 ne recevront une réponse qu'à la fin de l'année 2014. Pour 2012, les résultats sont connus avec une hausse de 2,3 % (1,1 % pour les pays tiers) des premières demandes satisfaites par rapport à l'année précédente.

Pour mesurer l'activité des préfetures, il est plus intéressant d'observer le nombre de titres délivrés chaque année, indépendamment de la date de dépôt du dossier. Cet indicateur ne mesure pas les flux de demandes mais les décisions positives prises par les préfetures dans une période donnée. Il est disponible par semestre :

Décisions positives de délivrance d'un titre de séjour par semestre						
2011		2012		2013		2014
S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1
1 046 154	1 174 111	1 058 161	1 164 739	1 081 063	1 250 385	1 079 420

Source : AGDREF.

Comparée au 1^{er} semestre 2011, la production totale de titres a augmenté de 3,2 % au premier semestre 2014. C'est lors de l'année 2013, notamment au cours de second semestre, que la progression a été la plus forte.

Si l'on exclut les titres temporaires, notamment les récépissés, les tendances apparaissent plus nettement :

Décisions positives prises par semestre en fonction du type d'opération							
	2011		2012		2013		2014
	S1	S2	S1	S2	S1	S2	S1
Créations	48 790	45 614	55 157	54 153	60 983	61 737	60 352
Renouvellements	255 462	329 224	253 261	338 219	265 376	362 693	292 291
Duplicatas et modifications	6 234	6 591	6 741	7 389	6 492	7 980	7 222

Source : AGDREF.

L'augmentation des créations (décisions positives d'attribution de premiers titres) est de 24 % entre le premier semestre 2011 et le premier semestre 2014. Entre 2011 et 2013, la croissance annuelle des créations comme des renouvellements est significative. Cependant, une baisse semble amorcée en 2014 pour les créations.

De plus, la demande d'asile a nettement progressé depuis 2011. Le nombre total de dossiers reçus par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est ainsi passé de 45 654 à 51 700, soit + 12,9 %. Les préfetures ont été particulièrement sollicitées en 2013, la proportion des demandes traitées en procédure normale – impliquant donc la remise d'autorisations provisoires de séjour (APS) et de récépissés – ayant augmenté : 15 % d'APS supplémentaires ont ainsi été délivrées en 2013 par rapport à l'année précédente. La tendance constatée au premier semestre 2014 est un infléchissement des premières demandes en procédure normale mais la situation peut évoluer rapidement, notamment en fonction des évolutions de la liste des pays d'origine sûrs.

1.1.2. La part croissante des demandes d'admission exceptionnelle au séjour

La circulaire du 28 novembre 2012 a précisé les critères d'admission exceptionnelle au séjour (AES). Il était attendu que sa publication soit suivie d'un surcroît de demandes et de délivrances de titres.

Le nombre de premiers titres d'AES délivrés s'est effectivement accru en 2012 (23 294 titres) et surtout en 2013 (35 270 titres). Les effets de la circulaire elle-même ont représenté 7 300 titres en 2013, soit 60 % de l'augmentation totale d'AES constatée par rapport à 2012 (12 000 titres)¹⁶. La plus grande part des nouveaux titres créés a été attribuée à des parents d'enfants scolarisés (*cf.* le § 2.1.1 de la circulaire).

Comme l'avait supposé la mission d'inspection en septembre 2012, les tendances des années précédentes se sont prolongées et la demande a été très concentrée sur quelques sites, reflétant l'implantation des étrangers, et plus particulièrement des étrangers en situation irrégulière : la préfecture de police et la préfecture de la Seine-Saint-Denis ont délivré chacune plus de 15 % du total national des titres d'AES ; elles représentent, avec les autres préfectures d'Île-de-France, la Guyane et les Bouches-du-Rhône, 70 % du total de ce type de titres.

Au premier semestre 2014, la tendance était à la baisse (15 394 titres délivrés pour 17 572 titres durant la même période de 2013), même si les valeurs de 2012 (11 179 titres au premier semestre) étaient loin d'être retrouvées.

Le traitement de ces dossiers a évolué depuis la publication de la circulaire :

- un suivi particulier a été décidé au niveau national et s'est traduit par la diffusion de fiches d'instruction détaillées, utilisées partout où s'est rendue la mission ; un examen de situation et une liste analytique des pièces présentées par le demandeur figurent ainsi dans les dossiers ;
- le circuit d'instruction inclut généralement un examen et une analyse par un agent instructeur, une proposition de décision formulée par la hiérarchie du service puis une décision par un membre du corps préfectoral.

La démarche était louable en 2013 pour assurer l'harmonisation des décisions, notamment dans certains départements où les sous-préfectures traitent ces demandes, lorsque, afin d'unifier la doctrine, les décisions des sous-préfets sont soumises au préfet, mais ce circuit apparaît aujourd'hui bien complexe et il alourdit la chaîne de traitement.

Recommandation n°2 : Réduire le nombre d'étapes de traitement des dossiers de demandes d'admission exceptionnelle au séjour à trois (analyse, proposition, décision) sans qu'il soit nécessaire que le corps préfectoral intervienne systématiquement dans la procédure.

¹⁶ Source : DGEF. La DGEF a créé des lignes de saisie dans AGDREF permettant d'identifier les titres délivrés en application des différents paragraphes de la circulaire.

1.2. LA REPRISE DES MISSIONS ASSUREES PAR LES MAIRIES ET LES COMMISSARIATS, A INCONTESTABLEMENT PESE SUR L'ACCUEIL MAIS A PU AVOIR DES EFFETS POSITIFS SUR LE TRAITEMENT DES DOSSIERS

Depuis 2012, de nombreux sites ont été plus fortement sollicités, la réinternalisation se traduisant, en premier lieu, par un surcroît de passages.

Pour les préfectures, l'augmentation du nombre de passages a été souvent moindre que prévu, sauf dans le **Pas-de-Calais** (+330 %), la **Haute-Savoie** (+162 %) et l'**Ardèche** (+127 %). Il était cependant difficile de l'évaluer précisément et plusieurs préfectures avaient, par précaution et faute d'information statistique détaillée, anticipé une hausse massive. L'effet est cependant très significatif à **Metz** (+89%), **Quimper** (+85 %), **Bourg-en-Bresse** (+80 %), **Tulle** (+77 %) **Chambéry** (+70 %), **Bordeaux** (+67 %) **Niort** (+65 %) et **Blois** (+64 %).

Certaines sous-préfectures ont été fortement mises à contribution : par exemple, la sous-préfecture de **Calais**, qui ne recevait que les étrangers résidant à Calais a élargi ses compétences à l'ensemble de l'arrondissement ; les sous-préfectures de **Forbach** et de **Thionville** ont commencé à traiter les demandes et délivrer des récépissés en octobre 2013 ; il en va de même de la sous-préfecture de **Brest**, qui ne recevait aucun étranger, toutes les mairies de l'arrondissement assurant l'accueil et la remise des titres. Ont également été fortement concernées **La Tour-du-Pin, Forbach, Thionville, Sens, Béziers, et Mulhouse** ; le flux de passages y a augmenté entre 50 et 100 %.

Dans certains départements, le recours aux sous-préfectures a permis d'éviter ou de limiter les difficultés : dans l'**Ain**, l'ouverture d'un accueil des ressortissants étrangers au sein de la sous-préfecture de **Gex**, qui accueille un tiers des demandeurs du département, a atténué les effets de la réinternalisation de l'accueil jusqu'alors réalisé dans l'ensemble des communes, à l'exception de celle de Bourg-en-Bresse.

Les conséquences de la réinternalisation sont très différentes, voire opposées, selon les sites :

- 33 signalent l'augmentation des délais d'attente aux guichets et un accueil rendu plus difficile par le flux supplémentaire ;
- 5 insistent sur l'augmentation des délais de rendez-vous ou des délais d'instruction ; cet effet a été particulièrement sensible dans la **Loire**, en **Gironde** et en **Ille-et-Vilaine**, dans le **Nord** et dans le **Cher** (voir *supra*) ;
- 26 n'indiquent aucun effet notable ; il s'agit le plus souvent de sites délivrant peu de titres et ayant disposé de marges de manœuvre ;
- 9 ont relevé des difficultés, compensées ou supprimées par un renforcement du personnel ou une réorganisation du service et des modalités d'accueil ;
- une amélioration est même constatée par 10 sites pour certains aspects de l'activité.

À **Niort**, la réinternalisation a conduit à une réorganisation des modalités d'accueil physique et téléphonique (dépôt des dossiers sur rendez-vous ; séquences d'accueil dédiées aux remises de récépissés ou de titres aux demandeurs asile ; création d'un numéro de téléphone unique...). La préfecture note « une amélioration sensibles des délais de traitement et l'apurement du stock ».

Selon la préfecture du **Gard**, « la mise en place de l'accueil sur rendez-vous a diminué le temps d'attente des usagers et la mise en place d'un pré-accueil dédié a permis de réduire les files d'attente » ; dans le **Lot-et-Garonne**, les « délais d'attente stabilisés voire optimisés ».

Selon la préfecture de **Saône-et-Loire**, si la réinternalisation n'a pas eu de répercussion sur les délais, elle a permis « une meilleure connaissance des usagers », qui se présentent désormais en préfecture.

La préfecture de **Meurthe-et-Moselle**, les sous-préfectures de **Valenciennes** et de **Brest** dressent un bilan favorable du nouveau dispositif sur la complétude des dossiers. La préfecture du **Pas-de-Calais** considère que le traitement des dossiers est plus rapide, en particulier en raison de la suppression du délai d'acheminement des dossiers entre la mairie et la préfecture, que les pièces complémentaires sont obtenues plus vite et plus facilement, que la remise des récépissés directement après la prise d'empreintes est un avantage pour les usagers. La sous-préfecture de **La Tour-du-Pin** constate que les délais de remise des récépissés se sont améliorés.

La préfecture du **Var**, qui a assuré une réinternalisation complète, souligne le bénéfice de la reprise des tâches d'accueil : « Lorsque les dossiers étaient déposés en mairie, ceux-ci étaient souvent incomplets, voire ne correspondaient pas au titre sollicité, générant des passages complémentaires en préfecture. Désormais les passages « complémentaires » sont marginaux. Et les tickets étant distribués par l'accueil général, il n'y a plus de tickets surnuméraires. »

Le bilan est donc contrasté.

Certes, les flux supplémentaires ont contribué à accroître les délais d'attente au guichet. Cet effet reste cependant limité même si les sites concernés sont nombreux. Plusieurs ont, du reste, réorganisé leurs modalités d'accueil pour y remédier.

En contrepartie, sauf lorsque les préfectures ont adopté la procédure postale (par exemple, **Loire** et **Ain**), que la demande a fortement augmenté (par exemple, **Gironde**) et que les effectifs n'ont pas été ajustés au flux supplémentaire, la réinternalisation a permis d'améliorer les délais de traitement des dossiers.

Comme pour la segmentation des procédures entre préfectures et sous-préfectures¹⁷, l'accueil en mairie, notamment dans les plus petites communes, conduisait, en effet, à un très grand nombre de renvois de dossiers incomplets ainsi qu'à des échanges de courriers nombreux et coûteux, désormais évités.

1.3. LES CONTROLES NE SE SONT PAS RELACHES, MEME SI DES DIFFICULTES STRUCTURELLES PERSISTENT

Les contrôles réalisés en préfecture sont de deux types : les services vérifient le bien-fondé de la demande de séjour au regard du CESEDA sur la base des pièces présentées à l'appui de la demande ; par ailleurs ils s'assurent que ces pièces sont authentiques et n'ont été obtenues frauduleusement.

¹⁷ Dans certains départements, cette segmentation subsiste et peut être la cause de dossiers dormants ou de délais de traitement élevés. Il vaut mieux confier aux sous-préfectures l'intégralité de certaines procédures (simples) que de limiter son activité à la réception des dossiers et à la remise des titres.

1.3.1. Les contrôles de conformité et de complétude des dossiers

Pour conforter la qualité de ce premier type de contrôle, les préfectures ont généralement mis en œuvre, notamment pour les opérations les plus sensibles, un « double regard » : l'agent instructeur donne un avis sur la demande, validé ensuite par sa hiérarchie (cadre du service voire directeur chargé de la réglementation ou secrétaire général en sous-préfecture). Il est également possible, pour certains dossiers, que le corps préfectoral soit sollicité, par exemple pour les refus, soumis, sur la plupart des sites visités, au moins au visa du secrétaire général de la préfecture, parfois au visa du préfet lui-même.

Aucun suivi chiffré ne peut être réalisé de ces contrôles, qui nécessitent une analyse au cas par cas. La plupart des audits effectués par l'IGA et les entretiens conduits par la mission n'ont pas révélé de lacunes graves mais :

- des exigences parfois très différentes, pour certains motifs de demandes, concernant les pièces pour constituer un dossier-type ; des mesures ont été prises pour harmoniser les exigences des services en matière de pièces probantes (cf. *infra*, point 2.3 de cette partie) ;
- des procédures de surcontrôle contestables sur les demandes d'admission exceptionnelle au séjour (cf. *supra*).

Les services ont indiqué à la mission les types de demandes, outre les AES, qui appellent plus particulièrement leur attention, réclament une instruction longue et des vérifications approfondies. Les demandes en question peuvent conduire à diligenter des enquêtes et contribuent à l'allongement des délais de délivrance des titres.

Il s'agit des dossiers :

- de parents d'enfants français lorsqu'une reconnaissance abusive de paternité est suspectée ; certaines préfectures semblent avoir pris la mesure des problèmes¹⁸, même si, comme les préfectures des Yvelines et de l'Essonne, par exemple, l'ont signalé, les décisions de refus du préfet sont parfois annulées par le juge administratif ;
- présentés par les étrangers malades, sur lesquels la mission reviendra en fin de rapport ;
- de jeunes majeurs ;
- d'étrangers venant de pays membres de l'Union européenne et de leurs conjoints, ressortissants de pays tiers.

Il n'entrait pas dans l'objet de la mission d'étudier ces types de demandes, qui ont, du reste pour la plupart été examinées dans d'autres rapports récents, mais de rappeler ou de signaler l'importance du travail de contrôle, la délivrance des titres de séjour ne se limitant pas à satisfaire, le plus rapidement possible, une demande.

¹⁸ Voir rapport sur les conditions de mise en œuvre du titre de séjour pluriannuel, IGA, mars 2014.

1.3.2. La lutte contre la fraude documentaire

La lutte contre la fraude documentaire s'est affirmée dans les préfectures à compter de 2007. La circulaire du 16 mars 2007 a prévu l'identification d'un référent chargé des fraudes à l'identité commises à l'occasion des demandes de titres de séjour, celle du 19 juin 2009 a notamment étendu les missions des référents fraude à l'ensemble des titres réglementaires et précisé ces missions : établir un diagnostic des fraudes commises, mettre en œuvre des actions de formation et un plan d'équipement, établir des fiches réflexes, élaborer un dispositif d'alerte. Le même texte établit une liste des points de vigilance à partir desquels un plan de contrôle doit être établi.

L'objectif de ces actions est de détecter les fraudes documentaires, consistant dans la falsification et la contrefaçon de documents, ainsi que les fraudes à l'identité, qui se traduisent par l'usurpation et l'altération d'identité.

Les résultats obtenus depuis 2012 sont en progression.

L'indicateur mis en place rassemble le nombre de demandes de titres de séjour frauduleuses (demande initiale ou renouvellement) refusées, de retraits de titres indûment délivrés, de décisions d'éloignement dont l'un des motifs est la fraude documentaire et de transmission au procureur de la République dans le cadre de l'article 40 du code de procédure pénale.

En 2012, 1 695 faits ont été enregistrés ; 2 505 en 2013 ; 1 347 au premier semestre 2014. Les taux de fraude en résultant sont les suivants : en 2012, 0,8 fraude avérée pour 1 000 titres délivrés ; 1,1 en 2013 et 1,3 en 2014.

Les objectifs nationaux (1 500 faits pour 2012 ; 0,45 fraude pour 1 000 titres en 2013¹⁹) ont été dépassés.

Toutefois, les résultats sont très inégaux selon les sites : pour la période 2012-juin 2014, 16 départements obtiennent un taux de fraudes détectées pour 1 000 titres supérieur à 2. La valeur la plus élevée (*Mayotte*) est de 8,46. À l'inverse, 8 départements obtiennent un taux inférieur à 0,2 ; deux d'entre eux n'ont détecté aucune fraude en deux ans et demi.

Les performances des préfectures ne sont corrélées ni à la taille des sites (ceux qui traitent le plus de titres ne détectent pas davantage de fraudes et *l'Ariège* ou *l'Eure-et-Loir*, comme le *Val-de-Marne*, obtiennent de bons résultats) ni à leur situation géographique (si l'on excepte *Mayotte*).

Elles s'expliquent bien plus par l'intérêt apporté par les équipes à ces contrôles, aux initiatives et conseils des référents fraude, à la formation reçue par les agents et, parfois, au temps total dont ils disposent pour traiter les dossiers.

Ainsi, l'utilisation des outils de détection des faux (lampes UV) est aléatoire et très inégale selon les sites. De même, les vérifications opérées auprès des administrations de délivrance ne font l'objet d'aucun suivi ni d'aucune planification locale ni nationale.

En l'absence de contrôles systématiques par échantillon, conduits par exemple par la direction centrale de la police aux frontières²⁰, il est difficile de caractériser plus précisément

¹⁹ L'indicateur portait sur l'ensemble des titres (cartes nationales d'identité, passeports, certificats d'immatriculation et permis de conduire).

ces résultats. Il est cependant probable que cette progression corresponde à un plus grand investissement des services plutôt qu'à un accroissement des tentatives de fraude. Seule une étude approfondie des types et des modes de vérifications opérées permettrait de confirmer cette hypothèse et de préconiser des mesures appropriées aux différentes situations.

En outre, lors de ses déplacements, la mission a constaté que les chefs de bureau étaient très souvent démunis dans l'utilisation des fonctionnalités de pilotage et de contrôle interne d'AGDREF. En particulier, leur niveau d'information relatif aux états de saisie par agent et aux modalités d'habilitations sélectives est très faible.

Recommandation n°3 : Conduire une analyse des contrôles réalisés et des résultats obtenus dans la lutte contre la fraude. Évaluer précisément le risque que celle-ci représente. Une mission pourrait être confiée à l'Inspection générale à cette fin.

1.4. LES EFFECTIFS OPERATIONNELS ONT GLOBALEMENT PERMIS DE REpondre A LA DEMANDE, MAIS DES TENSIONS SUBSISTENT, NOTAMMENT EN ÎLE-DE-FRANCE, ET DE TROP NOMBREUX SITES DEPENDENT DU RECRUTEMENT DE VACATAIRES

1.4.1. Les données sont multiples mais, non cohérentes, elles ne permettent pas de connaître de façon fiable l'évolution des effectifs

Selon ANAPREF, les préfetures²¹ ont décidé d'affecter, en 2014, 1 712 équivalents temps plein travaillés (ETPT) aux missions d'accueil des demandeurs de titres de séjour et 230 ETPT à l'accueil des demandeurs d'asile, soit 1 942 ETPT. À périmètre constant, ces effectifs ont progressé, selon la même source, de 5 % entre 2011 et 2012, de 15 % entre 2012 et 2013 mais il était prévu une baisse de 2 % en 2014. Entre 2011 et 2014, 20 départements ont diminué leurs effectifs et tous les autres les ont augmentés. Pour 20 départements, cette augmentation a été d'au moins 50 %.

Ces données apparaissent surévaluées, au moins pour l'asile : les décomptes précis actuellement effectués par la mission nationale d'appui aux services d'accueil des demandeurs d'asile donnent des résultats inférieurs au total de 230 ETPT.

Elles ne correspondent pas non plus aux informations transmises à la mission par les bureaux en charge du séjour et de l'asile en réponse à la présente mission : au premier semestre 2014, ils s'établissent en moyenne, à 1 699 ETPT, auxquels il convient d'ajouter le renfort de vacataires.

Selon les mêmes bureaux, les effectifs opérationnels (ETPT hors maladie et formation) s'élèvent, au premier semestre 2014, pour le séjour et l'asile, à 1 258 ETPO, renforcés par 125 ETPO de vacataires.

²⁰ Contrôles qu'elle effectue pour le Service administratif national d'identification des assurés (SANDIA), service de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) chargé de vérifier l'authenticité des pièces présentées par les étrangers à l'appui d'une demande d'immatriculation à la sécurité sociale.

²¹ Hors préfecture de police, qui ne fait pas remonter les données la concernant.

1.4.2. Vingt sites considèrent ne pas avoir disposé d'effectifs suffisants pour assurer l'accueil mais surtout pour maîtriser les délais de traitement

Vingt sites, soit 12 % du total, considèrent que les difficultés qu'ils rencontrent en matière d'accueil et, surtout, de délais de traitement des demandes tiennent notamment à des effectifs insuffisants, en raison :

- du remplacement tardif d'agents (*Corse-du-Sud, Isère, Antony et Boulogne-Billancourt*) ;
- d'absences conjoncturelles nombreuses et durables (sept agents absents dans les *Bouches-du-Rhône* à l'été 2014 ; situation analogue dans les centres de réception 14 et 17 de *Paris*, à *Bobigny* et au *Raincy*, à *Provins*, à *l'Hay-les-Roses*) ;
- d'un manque structurel d'ETPT (*Ain, Charente, Ille-et-Vilaine, Rhône, Somme, Vosges, Argenteuil* – pour ce dernier site, jusqu'en 2014) ;
- d'une insuffisance d'effectifs formés pour traiter les demandes d'AES.

La préfecture de *l'Indre* a vu son stock de dossiers en attente de traitement augmenter (124 jours en 2014) et ses délais de traitement se dégrader (+33 jours en première demande). La réinternalisation (+30 %) peut expliquer cette évolution ainsi que l'augmentation de l'activité globale (également +30 % de titres délivrés entre 2011 et 2013), pour une hausse moyenne des effectifs opérationnels de 13 % sur la même période. Les dossiers de demande d'AES représentent, selon la préfecture, la principale difficulté.

1.4.3. Le recours aux vacataires, considéré comme indispensable sur certains sites, n'est pas une solution pérenne

En 2012, la précédente mission avait souligné les limites du recours aux vacataires : s'ils pouvaient aider momentanément à passer le cap de la biométrie, un redéploiement sur le secteur « séjour » devait être envisagé dans les préfectures qui, en raison de la réinternalisation, verraient leur activité d'accueil fortement augmenter. À défaut, le stock de dossiers en instance et les délais d'instruction se dégraderaient dès 2013.

Or, s'agissant des effectifs opérationnels, les vacataires représentent aujourd'hui 10 % du nombre des personnels titulaires. Ils sont indispensables au bon fonctionnement de plusieurs services et permettent de répondre aux pics saisonniers d'activité. Cependant, quand le recours aux vacataires est régulier – ce qui est le cas sur plusieurs sites – leur remplacement fréquent et la nécessité de délivrer à chacun d'entre eux un minimum de formation constituent des handicaps.

A *Clermont-Ferrand*, la réinternalisation n'a affecté que très marginalement le service. Aucun problème de file d'attente n'est signalé. Un dispositif généraliste de rendez-vous est en place. Toutefois, en 2013, le stock de demandes en instance a plus que doublé (passant de 62 à 142 jours) et

les délais d'instruction se sont nettement dégradés²². Le temps d'attente avant rendez-vous est de neuf semaines.

Si l'effectif opérationnel « séjour » est effectivement resté stable entre 2011 et 2013, il a été renforcé en 2014 par deux vacataires mais les effets se font sentir sur le stock, non sur les délais de traitement. En outre, la production de titres définitifs a baissé depuis deux ans, alors que celle des récépissés a augmenté. Le problème est donc structurel.

La préfecture a identifié les difficultés suivantes : surcharge de travail liée à la rentrée universitaire de mi-septembre à fin décembre voire au-delà, non remplacement concomitant de certains départs, longues maladies de certains agents instructeurs et temps passé à former des vacataires pour les remplacer.

2. LA SIMPLIFICATION DE CERTAINES PROCEDURES ET LES MESURES DE REORGANISATION PRISES ONT JOUE UN ROLE MAJEUR SUR DE NOMBREUX SITES, ALORS QUE LES PRINCIPALES AMELIORATIONS TECHNIQUES ATTENDUES N'ONT PAS ENCORE PRIS EFFET

La mission a pu constater, à la fois dans les réponses au questionnaire et lors de ses déplacements, que l'objectif d'amélioration des conditions d'accueil avait été pris en compte par la plupart des sites. En effet, 127 d'entre eux déclarent avoir mené des actions dans ce but, 121 les jugeant efficaces. Par ailleurs, 138 sites ont bien organisé une réunion d'information avec les agents au sujet de la circulaire-DNO du 3 janvier 2014.

2.1. LES PRECONISATIONS DE LA PRECEDENTE MISSION

En 2012, les préconisations de la mission pour améliorer les conditions d'accueil des étrangers en préfecture avaient tout d'abord pour but de limiter les flux d'usagers se présentant au guichet à tout moment. La mission avait ainsi dégagé trois solutions complémentaires de réorganisation importante de l'accueil : segmenter les files d'attente en fonction du temps nécessaire pour chaque opération, favoriser le dépôt de dossiers au pré-accueil pour désengorger les guichets (pour les renouvellements notamment) et enfin recevoir les usagers non plus en flux tendu mais sur rendez-vous.

En complément, la mission recommandait aux préfectures de mieux utiliser l'accueil dématérialisé (téléphonique notamment) et les nouvelles technologies (listes des pièces en ligne, téléchargement de formulaires...), de communiquer de manière plus dynamique (afficher les temps d'attente des différents jours, sur internet mais aussi sur le lieu d'accueil par exemple), d'améliorer les conditions d'attente matérielles et de mieux utiliser les possibilités offertes par la circulaire du 5 janvier 2012 (récépissés de première demande de séjour de quatre mois, fixation de la date de validité du premier titre au jour de la décision, et non à la date de l'expiration de l'ancien).

22 Sous réserve de la parfaite fiabilité de ces données. La préfecture évoque en effet la nécessité, pour le service, d'une meilleure connaissance du fonctionnement interne d'AGDREF et des manipulations qui ont un impact sur le calcul des délais de traitement au niveau national. Voir annexe 2 sur ce point.

Un tableau récapitulatif du nombre de sites ayant pris des mesures d'amélioration de l'accueil figure en annexe 4.

2.2. LE CHANGEMENT DES ORGANISATIONS

2.2.1. L'importante contribution de la mission d'appui

Afin de veiller à la mise en place de ces différentes mesures, et d'aider les préfetures à engager leurs démarches de réforme, la circulaire du 4 décembre 2012 a notamment :

- créé une mission d'appui aux préfetures, confiée à un directeur de projet placé auprès du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration (puis du DGEF) et du DMAT ;
- demandé à toutes les préfetures de réaliser un diagnostic et un plan d'actions adapté à leurs besoins et leurs moyens ;
- prévu un accompagnement local (confié à un cabinet privé), fondé sur la démarche *Lean*, pour les préfetures en difficulté qui le solliciteraient.

La mission a réalisé le travail de compilation et d'analyse des 87 autodiagnostic qu'elle a reçus et s'est rendue sur 34 sites en un peu plus d'une année.

2.2.2. Une évolution très sensible des modes de réception des demandeurs

2.2.2.1. Le développement de l'accueil sur rendez-vous

L'accueil sur rendez-vous a été mis en place sur beaucoup de sites, pour un nombre de procédures plus ou moins important.

En effet, au premier semestre 2014, 130 sites y recouraient pour au moins une démarche ayant trait au dépôt de demande d'un titre de séjour²³ et plus précisément 105 sites pour un dépôt de dossier de carte de séjour temporaire (CST – première demande et/ou renouvellement), 93 sites pour les cartes de résident (CR – première demande et/ou renouvellement) et 83 sites pour une demande d'AES.

Les modalités de prises de rendez-vous varient selon les sites.

Certains utilisent le module de réservation en ligne mis à disposition par l'administration centrale mais un même usager peut prendre plusieurs rendez-vous, occupant ainsi inutilement des créneaux. La nouvelle version de ce module venant d'être livrée permet toutefois d'éviter ces doublons (*voir infra point 2.5.2*).

D'autres gèrent la prise rendez-vous par courriel. Cette méthode est chronophage puisqu'elle occupe un ou plusieurs agents mais elle permet, en plus d'éviter les rendez-vous multiples, d'envoyer par retour de courriel la liste des pièces à fournir.

Les délais de convocation varient également fortement d'un site à l'autre (*voir supra point 2.3.3.2 de la partie I*) ainsi que le nombre d'usagers ne se présentant pas à leur rendez-

²³ Première demande et renouvellement de cartes de séjour temporaires, cartes de résident, AES (remise de titre, asile ou encore naturalisation exclus).

vous : si sur certains sites ce taux est presque nul, pour d'autres il avoisine les 30 %. Les sites où il est possible de prendre plusieurs rendez-vous pour une même demande sont logiquement davantage confrontés que les autres à cette difficulté.

Cette organisation s'est toutefois révélée très efficace pour faire disparaître les files d'attente sur certains sites et éviter qu'elle se constitue sur d'autres.

À **Angers, Laon, Agen, Dijon, Avignon, Nancy, Nîmes et Saint-Brieuc**, la réinternalisation a été l'occasion de mettre en place un dispositif de rendez-vous.

À **Angers**, l'accueil des usagers sur rendez-vous (hors AES et malades, dont les demandes sont transmises par courrier), a été mis en place depuis le 1^{er} avril 2013 et a permis un apaisement des tensions au guichet et la régulation des flux. Le délai de convocation était de quatre semaines au premier semestre 2014, donc satisfaisant.

À **Perpignan**, la préfecture a mis en place la réception de tous les usagers (tout dépôt de dossiers de CST, CR, AES), sur rendez-vous depuis février 2014 avec succès. En effet, il n'y a plus aucun phénomène de queues (nocturnes ou non), 38 personnes sont reçues chaque jour.

La préfecture de la Seine-Saint-Denis a également beaucoup amélioré l'accueil grâce à ce type d'organisation. Les délais de convocation sont toutefois à surveiller car ils sont en augmentation (8 semaines au premier semestre 2014, 10 semaines en novembre 2014).

Enfin, si la réception sur rendez-vous donne également satisfaction au **Mans**, les délais cumulés de convocation (12 semaines au premier semestre) et de traitement des dossiers sont trop élevés. Il en est de même à **Rennes** (12 semaines également).

2.2.2.2. Le recours accru à la voie postale

La procédure postale a également été développée par plusieurs sites, comme le recommandait la circulaire du 3 janvier 2014. Ainsi, 34 sites y recouraient au premier semestre 2014, dont 3 pour toutes les procédures²⁴, 6 pour les AES, 11 pour tous les renouvellements de titres, 20 pour les renouvellements de cartes de résidents et 21 pour les titres d'identité républicains – documents de circulation de l'étranger mineur (TIR-DCEM) et/ou titres de voyage et/ou duplicata, changements d'adresse.

Ce type d'organisation a le grand avantage de réduire les flux d'usagers au guichet, mais comporte également des difficultés, en particulier la non-complétude fréquente des dossiers, d'autant plus quand les pièces à fournir sont nombreuses.

Ainsi, la circulaire la conseillait plutôt pour les procédures simples (TIR-DCEM et renouvellement de cartes de résident notamment). Pour les dossiers complexes, le travail en *back-office*, consistant notamment à renvoyer les dossiers incomplets ou des demandes de pièces manquantes, mobilise les agents et les délais de traitement sont souvent longs (*voir supra, point 2.3.4 de la partie I*).

De plus, les empreintes n'étant pour le moment conservées que quatre mois, tous les usagers, y compris pour les renouvellements, doivent être convoqués pour la prise d'empreintes, ce qui limite les gains en termes de nombre de passages. Le passage prochain à

²⁴ Premières demandes et renouvellements de cartes de séjour temporaires, cartes de résident, AES.

cinq ans de la durée de conservation des empreintes devrait néanmoins régler cette difficulté (voir *infra*, point 2.5.4 de cette partie).

À **Dijon**, tous les demandeurs doivent envoyer leur dossier par voie postale, quelle que soit leur demande. La préfecture a opté pour cette organisation du fait des longues files d'attente intérieures et extérieures constatées en 2013, en raison notamment de la réinternalisation et de la configuration des locaux. La procédure postale est une bonne option de transition pour ce site, en attendant le réaménagement des locaux, prévu à court terme. Mais, étant donné les délais de traitement élevés, il pourrait être souhaitable, à l'avenir, de recevoir au guichet les primo-demandeurs.

Bourg-en-Bresse a également opté pour le « tout postal », pour les mêmes raisons et avec les mêmes conséquences. Les dossiers ne sont ouverts pour instruction et enregistrés dans AGDREF que trois semaines après réception.

À **Versailles**, la procédure postale a été adoptée pour tous les renouvellements de titre, du fait de travaux dans le hall d'accueil de la préfecture. La préfecture a le projet d'abandonner cette organisation, une fois ce hall réaménagé, si elle a les moyens de maintenir une bonne qualité d'accueil.

De plus, comme le recommande la circulaire précitée, 27 sites envoient les récépissés par voie postale mais cette pratique est freinée par le fait que, souvent, les demandeurs ne fournissent pas l'enveloppe affranchie qui leur est demandée.

Recommandation n°4 : S'en tenir, pour les dépôts de dossiers par courrier, aux demandes les plus simples à traiter, notamment les demandes de titres de voyage pour les mineurs et les demandes de renouvellement de cartes de longue durée.

2.2.2.3. Un accueil des étudiants en dehors de la préfecture

Par ailleurs, le rapport de l'IGA de 2012 et la DNO Étrangers recommandaient la mise en place de guichets d'accueil des étudiants au sein des universités afin de leur simplifier les démarches. À ce jour, 48 sites en ont effectivement installés. Les retours sont la plupart du temps très positifs²⁵. Toutefois, des tensions existent dans certains départements entre la préfecture et l'université, cette dernière ne souhaitant parfois pas coopérer avec la préfecture (fréquemment pour fournir les informations sur l'assiduité et les résultats des étudiants, mais aussi, plus simplement, pour accueillir des agents en son sein).

2.2.3. Une rationalisation de l'accueil aux guichets

La segmentation des files en fonction de la durée des démarches a été recommandée pour que les usagers venus pour une opération courte ne soient pas contraints de rester trop longtemps, engorgeant ainsi les guichets. La mise en place d'un pré-accueil a été également été préconisée pour notamment orienter les usagers et réaliser des opérations très rapides.

²⁵ Une enquête de satisfaction indépendante a été menée dans le cadre de la certification Qualipref à l'université de Perpignan sur le guichet d'accueil des étudiants étrangers installé par la préfecture et les usagers se déclarent très satisfaits (plus de 90 % de satisfaction sur différents critères).

2.2.3.1. Une gestion optimisée des files d'attente (segmentation, pré-accueil et « pré-tri »)

Une segmentation des files existe sur 106 sites. Une telle organisation a généralement un effet très positif sur le temps d'attente moyen des usagers. En effet, si ceux venant pour les procédures les plus longues peuvent rester longtemps dans les locaux de la préfecture (dépôt de dossier de première demande, renseignement au sujet d'une situation atypique ou complexe par exemple), la majorité se présente pour une opération rapide (retrait de titre, renouvellement de RCS, renseignement simple, retrait d'une liste de pièces à fournir...) ; elle peut ainsi repartir vite et désengorger les espaces d'accueil.

S'agissant du pré-accueil spécifique aux étrangers, 86 sites l'ont mis en place. Son rôle va de la simple orientation des usagers jusqu'au dépôt de dossiers, en passant par l'examen de complétude. S'il peut être très utile pour traiter les opérations simples et ainsi éviter un engorgement des guichets, le pré-accueil doit être strictement cantonné à des opérations très rapides si tous les usagers doivent y passer (orientation, renseignement simple, remise de listes de pièces...). A défaut une file se constitue et l'attente s'allonge, ce que la mission a constaté lors de certains de ses déplacements.

À l'inverse, le pré-accueil peut prendre en charge des opérations un peu plus longues (renseignements complexes, dépôt de dossiers simples) lorsque les usagers ont été préalablement orientés vers le pré-accueil ou les guichets correspondant à leur demande. Ce « pré-tri » est recommandé pour les sites connaissant des flux importants : les agents interviennent directement dans les files d'attente extérieures dès l'ouverture du site, voire immédiatement avant, pour distribuer les tickets et renseigner les usagers qui se trouvent dans les files. Cela permet d'épuiser très rapidement les files extérieures et intérieures.

Toutefois, il faut veiller à ne pas multiplier inutilement les points de passages pour que les usagers ne fassent pas plusieurs fois la queue pour la même démarche.

À **Bobigny**, trois files d'attente existent à l'extérieur, réparties par la suite sur de multiples guichets différents. Des agents et des volontaires du service civique sont présents quelques minutes avant l'ouverture des guichets le long des files d'attente extérieures pour distribuer les tickets et s'assurer que les usagers sont au bon endroit. Cette organisation très efficace permet à cette préfecture, qui reçoit des centaines d'usagers (220 présents dès l'ouverture) chaque jour, d'afficher un temps moyen d'attente à l'intérieur des locaux très correct (90 minutes).

La préfecture de **l'Isère** rencontre également des difficultés en termes de files d'attente extérieures. En revanche, la distribution de trois types de tickets différents (dépôt de dossier CST, démarche concernant une CR et retrait de titre), l'existence de guichets dédiés aux opérations rapides (renseignements, renouvellements de RCS, retraits de titre), ainsi que la présence d'un cadre chaque matin à l'ouverture des portes pour distribuer les tickets et orienter les usagers, permettent de rapidement épuiser la file et le temps d'attente à l'intérieur est d'une heure seulement.

De même à **Caen**, où les conditions d'accueil ne sont à ce jour pas optimales du fait de la réfection complète du hall « étrangers », deux cadres (un pour le séjour et l'autre pour l'asile) distribuent les tickets aux usagers à l'extérieur, puis un volontaire du service civique les oriente vers les bons guichets. Tous les usagers peuvent ainsi entrer dans les locaux en 30 minutes à peine en moyenne.

À l'inverse, la préfecture de *Nantes*, qui ne rencontre aucune difficulté d'accueil à l'extérieur des locaux, ne segmente pas suffisamment les files, du fait notamment d'une configuration des lieux peu propice, et connaît donc une longue file d'attente qui traverse ses locaux, dans laquelle des usagers venant pour une opération rapide doivent attendre. De plus, cette file d'attente persiste relativement longtemps après l'ouverture des guichets car le « pré-tri » effectué au niveau de la borne de distribution des tickets n'est pas efficace, l'agent donnant des renseignements de nature complexe et passant ainsi trop de temps avec certains usagers.

L'organisation de la préfecture de *Melun* n'est pas non plus optimale puisque tous les usagers doivent passer par le pré-accueil pour prendre un ticket. Or, le pré-accueil donne également des renseignements complexes, ce qui a tendance à ralentir l'écoulement de la file, les usagers attendant alors, étant donné la configuration des locaux, à l'extérieur. De plus, les dépôts de dossiers (premières demandes et renouvellements) se font aux mêmes guichets que les renouvellements de RCS, pourtant plus simples. Enfin, la segmentation des opérations de dépôt de dossier en deux étapes (instruction de la demande par un cadre, puis saisie du dossier et préparation de la maquette à un autre guichet) multiplie les temps d'attente.

2.2.3.2. D'autres éléments d'organisation d'envergure moindre ont également permis de limiter les files d'attente

Recommandée par la circulaire du 3 janvier 2014, la mise en place de **boîtes de dépôt express** facilement accessibles, à l'extérieur de la préfecture ou au niveau du pré-accueil, permet aux usagers de remettre des pièces complémentaires ou des dossiers simples sans avoir besoin de faire la queue ou de prendre un ticket : 71 sites en ont à ce jour installé une et d'autres prévoient de le faire à brève échéance. Toutefois, les usagers ne l'utilisent pas systématiquement, préférant parfois vérifier au guichet que leur dossier contient les pièces requises ou que les formulaires sont bien remplis, ce qui limite de fait l'efficacité de la mesure.

Par ailleurs, pour restreindre le nombre de passages aux guichets et faciliter les démarches avec certains partenaires, 47 sites ont passé des conventions soit pour dépôts groupés (avec des entreprises ou clubs de sport, des écoles et universités...), soit pour délégation (avec la DIRECCTE).

Enfin, afin de mieux gérer leurs files d'attentes, 129 sites utilisent un gestionnaire de files d'attente.

2.3. UNE HARMONISATION DES EXIGENCES EN MATIERE DE PIECES PROBANTES

La circulaire du 3 janvier 2014 demandait de limiter et d'unifier la liste des pièces justificatives pour constituer les différents types de dossiers. La direction de l'immigration (DIMM) a été chargée d'élaborer ces listes, à présent mises en ligne sur le module d'accueil « étrangers ».

Plusieurs missions de l'Inspection générale avaient en effet constaté des pratiques différentes voire divergentes selon les sites. Cette harmonisation était donc indispensable pour assurer l'égalité de traitement des demandeurs sur le territoire, mais aussi éviter la multiplication des demandes complémentaires après dépôt des dossiers et leurs habituelles conséquences en termes de délais.

Ainsi à **Perpignan**, l'exigence de pièces superfétatoires nombreuses était en partie à l'origine des mauvaises conditions d'accueil des étrangers en 2013 (files nocturnes, passages très nombreux, délais dégradés...). L'utilisation des listes nationales simplifiées, à disposition immédiate des agents, a participé à l'amélioration de la situation de l'accueil, aujourd'hui très satisfaisante.

À l'inverse, à **Rennes**, le fait de continuer à demander des pièces ne figurant pas dans les listes nationales participe aux délais importants d'instruction des dossiers.

Il est rappelé que l'existence de ces listes n'exclut pas, en cas de doute sur la fiabilité d'un document ou à des fins de vérification sur des dossiers particuliers, des demandes nouvelles. En revanche, les préfetures n'ont plus l'initiative de modifier, pour certains types de demandes, leur contenu *a priori*.

Plusieurs préfetures ont déploré l'incomplétude de certaines listes²⁶. Des échanges entre les préfetures et la DIMM à ce sujet sont donc nécessaires pour retenir les propositions pertinentes, afin que ces listes soient, d'une part, de meilleure qualité et, d'autre part, mieux acceptées et comprises par les services qui les utiliseront.

Recommandation n°5 : Prévoir la mise à jour des listes nationales des pièces exigibles actuelles afin de tenir compte des propositions de modifications transmises par les services, lorsque celles-ci sont pertinentes.

2.4. UNE ADAPTATION DE LA DUREE DE VALIDITE DES RECEPISSES POUR LIMITER LE NOMBRE DE PASSAGES MAIS UNE MULTIPLICATION D'AUTRES DOCUMENTS PROVISOIRES OUVRANT DROIT AU SEJOUR

2.4.1. L'augmentation de la durée de validité des récépissés

La circulaire du 4 décembre 2012 a prolongé la durée de validité des RCS pour les premières demandes de titres de séjour de trois à quatre mois, puis celle du 3 janvier 2014 a offert la possibilité d'augmenter cette durée à six mois. Ces mesures ont permis de diminuer le nombre de RCS délivrés, et donc le nombre de passages en préfeture pour les demandeurs (voir analyse détaillée en annexe 3).

Toutefois, tous les sites n'utilisent pas cette possibilité, puisque seuls 118 sites sur 169 délivrent des RCS valables six mois. Sur les 51 qui n'en délivrent pas, 15 ne traitent pas de dossiers de premières demandes, trois indiquent être informés de cette possibilité mais ne pas en avoir l'utilité étant donné l'état de la demande et leurs délais de traitement des dossiers. À En revanche, il semble que plusieurs sites sur les 33 restants ne soient pas informés de la possibilité, notamment les sous-préfetures, alors même qu'ils en auraient l'utilité.

²⁶ Courriel du 16 avril 2014 en ce sens de la directrice de l'immigration et de l'intégration de la préfeture de l'Essonne à la DIMM, accompagné d'un tableau précisant les demandes de modifications souhaitées pour chacune des listes, qui n'a reçu aucune réponse à ce jour. Mêmes remarques faites à la mission par la préfeture des Yvelines. La préfeture de Côte-d'Or a également relevé plusieurs pièces manquantes dans certaines listes.

Ainsi, les trois sous-préfectures des *Yvelines* font face à des flux importants mais ne délivrent pas de RCS valables six mois. Elles déplorent n'avoir pas été informées par la préfecture de cette possibilité.

Il pourrait en être de même pour les sous-préfectures d'*Antony* et de *Draguignan* qui font également face à des flux importants et pourtant ne délivrent pas de RCS de six mois.

Enfin, la préfecture de *Vaucluse* ne délivre pas non plus ces RCS alors qu'entre 2011 et 2014, son taux de RCS²⁷ a augmenté de 0,48 % (même s'il reste par ailleurs très correct à 1,08).

2.4.2. La fixation de la date de début de validité des titres et des récépissés

La circulaire du 5 janvier 2012 demandait de fixer la date de début de validité du premier titre au jour de la décision (et non de la demande) afin qu'en cas de longs délais d'instruction, l'utilisateur ne doive pas se représenter quelques semaines après avoir obtenu ledit titre pour le faire renouveler. En 2012, seuls 63 % des sites appliquaient cette consigne ; ils sont désormais 91 % des sites traitant les premières demandes.

La circulaire précitée prescrivait cependant que, « *lorsqu'il s'agit d'un renouvellement de titre de séjour [...] la date de début de validité du nouveau titre au jour suivant la date d'expiration du précédent titre reste la règle applicable* ».

Or, si des usagers étrangers demandaient le renouvellement de leur titre moins de deux mois avant la date d'expiration – situation fréquente –, et s'ils étaient convoqués plusieurs mois postérieurement à leur demande, il pouvait arriver que la durée de validité de leur titre soit inférieure à six mois. Si, en outre, des pièces complémentaires étaient exigées lors de l'instruction, il pouvait arriver que le titre leur soit remis alors qu'il avait déjà expiré. Il était alors nécessaire, dès remise du titre, de reprendre les démarches pour le renouveler. Il ne s'agit pas d'une simple hypothèse d'école, des cas s'étant produits en Île-de-France.

La règle posée par la circulaire concernant la date de début de validité des titres renouvelés supposait que les délais de traitement des demandes de renouvellement soient maîtrisés, comme la circulaire le rappelait du reste explicitement (*cf.* son point 1.3). Devant les difficultés rencontrées, la circulaire du 25 juin 2013 relative aux conditions de renouvellement des titres de séjour a autorisé les services à fixer le début de validité des titres renouvelés le jour de la décision d'attribution. Cette mesure a permis une réduction significative des passages des demandeurs dans les sites engorgés.

Enfin, la circulaire du 3 janvier 2014 demande de fixer la date de début de validité des récépissés pour les renouvellements de titres à la date d'expiration du titre à renouveler, afin d'éviter qu'un usager ait simultanément deux titres valables : 148 sites respectent cette consigne sur 162 concernées. Il convient qu'elles se mettent en conformité.

²⁷ Nombre de récépissés rapporté au nombre de titres délivrés.

2.5. DES INNOVATIONS TECHNIQUES... QUI TARDENT A ETRE MISES EN ŒUVRE

L'administration centrale annonçait, dans la circulaire du 3 janvier 2014, la mise à disposition des préfetures de trois outils :

- la convocation par SMS pour le retrait du titre, en s'appuyant sur AGDREF ;
- un nouveau module de prise de rendez-vous par internet, lui aussi relié à AGDREF ;
- enfin, un module d'accueil des étrangers en ligne.

Ces outils devaient être en place en avril 2014. Leur mise en service a toutefois été retardée pour différentes raisons.

2.5.1. La convocation de l'utilisateur par SMS pour le retrait de son titre

Plusieurs sites (31), la plupart situés en région Île-de-France (Essonne, Seine-Saint-Denis et Hauts-de-Seine par exemple), utilisent des SMS pour convoquer les usagers pour la remise de leur titre (certains le faisaient déjà en 2012). Toutefois, ces dispositifs ne sont pas reliés à AGDREF. L'expédition d'un SMS permet notamment des économies, l'envoi papier étant plus coûteux. Par ailleurs, elle est de nature à améliorer la situation de sites qui n'envoient aucune convocation, ce qui peut occasionner des flux d'utilisateurs qui se déplacent alors que leur titre n'est pas prêt.

Avec le nouvel outil, le SMS sera envoyé à réception du bordereau de fabrication du titre pour les catégories d'utilisateurs choisies par le service. Il comprendra une partie commune à tous les sites informant l'utilisateur que son titre est prêt et lui donnant le montant de la taxe qu'il devra acquitter lors de son retrait. Une deuxième partie sera à compléter par la préfecture, de façon à préciser les plages horaires de remise des titres.

Toutefois, cette deuxième partie ne pourra pas être individualisée, ce qui ne permettra pas de convoquer un utilisateur à un jour et une heure précis. Ainsi, les sites connaissant des flux importants et donc contraints de convoquer les utilisateurs sur des créneaux déterminés ne pourront pas pour le moment avoir recours à cet outil.

Une deuxième version est cependant en préparation, intégrant l'individualisation de la deuxième partie du SMS.

Par ailleurs, des difficultés concernant le financement des SMS bloquent la mise en service de l'outil dans sa version actuelle, pourtant prêt.

2.5.2. Un nouveau module de prise de rendez-vous par internet relié à AGDREF

Annoncé également pour avril 2014, le module n'était en cours de distribution qu'au mois de novembre 2014. Il a été conçu pour les différents titres réglementaires (certificats d'immatriculation, permis de conduire...).

Pour les demandes de titres de séjour, il ne concernera que les demandes de renouvellement et sera relié à AGDREF. L'existence du numéro d'identification et la date d'expiration du titre à renouveler seront vérifiées, afin d'éviter les prises de rendez-vous plus de quatre mois avant l'expiration du titre.

Cependant, les vérifications ne détecteront pas les prises de rendez-vous multiples avec un même numéro, mais seulement celles effectuées avec une même adresse électronique ; il restera donc possible à un même usager de prendre plusieurs rendez-vous et de bloquer inutilement des créneaux. Il existe certes déjà un script permettant de détecter les doublons à partir du numéro AGDREF et ainsi de supprimer le ou les rendez-vous superflus d'un même usager ; toutefois, l'automatisation de cette vérification est hautement souhaitable.

Par ailleurs, il apparaît qu'il ne sera probablement pas possible d'ajuster le nombre de rendez-vous possibles selon les jours ou semaines pour tenir compte des prévisions de disponibilité des agents. Or, cette impossibilité, déjà constatée sur le module actuel, oblige les services, par précaution, à minimiser le nombre des rendez-vous possibles en l'ajustant sur les périodes de moindre présence (les congés scolaires notamment), alors que souvent plus de guichets auraient pu être ouverts. Pour supprimer cet inconvénient, il est actuellement nécessaire de créer plusieurs calendriers, ce qui complique la gestion des plannings pour le service et réduit la convivialité de l'application pour les usagers. Un développement est en cours pour y remédier.

Recommandation n°6 : Améliorer rapidement la version actuelle du module de prise de rendez-vous par internet pour interdire la prise simultanée de plusieurs rendez-vous par un même usager et ajuster le nombre de rendez-vous possibles aux prévisions d'activité.

2.5.3. Le module d'accueil des étrangers (MAE)

Prévue également pour avril 2014, sa mise en service a été retardée pour des raisons techniques, les préfectures utilisant des plateformes de sites internet différentes et la DZSIC de Rennes, chargée du développement, n'ayant pu tenir les délais.

Le module était en cours de déploiement début novembre 2014.

Il comporte deux volets :

- toutes les informations utiles pour les étrangers, identiques pour l'ensemble des préfectures (listes de pièces, conditions à remplir, durée du titre...), établies au niveau central ;
- celles qui sont spécifiques à chacune d'entre elles (heures d'ouvertures, type de démarche...), renseignées par les préfectures avec le service de « co-marquage²⁸ ».

Le module se veut pédagogique puisqu'il se présente sous forme de « parcours », l'utilisateur devant à chaque étape choisir la situation qui lui correspond pour que soit défini son profil exact et qu'il puisse accéder aux démarches et listes de pièces le concernant. Afin d'éviter d'alourdir le site et de rendre la consultation malaisée, les cas les plus complexes ne sont pas traités, le site renvoyant alors aux guichets de la préfecture pour plus d'informations.

²⁸ Système permettant aux sites internet locaux de rediffuser des documents nationaux en renseignant leurs propres informations afin de les préciser ou compléter, et ainsi d'offrir à l'utilisateur un accès adapté à son contexte local pour ses droits et démarches.

2.5.4. L'allongement de la durée de conservation des empreintes dans AGDREF

La précédente mission d'évaluation avait montré que, du fait de la faible durée de conservation des empreintes (quatre mois) dans AGDREF, il était parfois nécessaire de procéder plusieurs fois à la prise d'empreinte d'un demandeur pour le même titre, quand l'instruction du dossier prenait un peu de temps, augmentant alors le nombre de passages au guichet. Afin de remédier à cet écueil, le rapport préconisait l'allongement de conservation à 8 mois.

À ce jour, la durée de conservation est toujours de quatre mois mais elle doit très prochainement être portée à cinq ans. À la mi-novembre 2012, les phases de tests étaient terminées et la mise en service de la version intégrant ce changement était fixée au début de l'année 2015.

Outre l'intérêt de cette mesure pour renforcer la lutte contre l'usurpation d'identité, il sera alors possible de recourir avec davantage de profit à la voie postale puisque les usagers n'auront, dans le cas d'un renouvellement, à se présenter qu'une seule fois au guichet, lors de la remise du titre.

3. LES PROBLEMES QUI SUBSISTENT RELEVANT DE CHANGEMENTS STRUCTURELS DU SYSTEME D'ACCUEIL DES DEMANDEURS, LA PLUPART DEVANT INTERVENIR A COURT OU MOYEN TERME

Alors que les flux ne tarissaient pas, bien au contraire, que les préfectures ne disposaient pas de marges de manœuvre importantes, elles ont réussi, dans leur grande majorité, à améliorer les conditions d'accueil des ressortissants étrangers. La mise en œuvre de nouveaux outils de communication, retardée mais prévue pour le dernier semestre 2014 (cf. *supra*), confortera ou amplifiera cette tendance.

Pour l'essentiel, cette réussite est due à un effort considérable de réorganisation et de rationalisation des procédures internes. Cet effort a eu, souvent, un prix : la diminution des files d'attente dans l'espace, devant les préfectures et devant les guichets, a été suivie d'une extension de la file « virtuelle », dans le temps, avec des délais de réception et de traitement des demandes plus élevés.

À moins de renforcer considérablement les effectifs ou de prévoir de lourds travaux de réaménagement de nombreux sites, hypothèses qui doivent être écartées, les problèmes qui subsistent ne pourront être résolus, sauf exception, sans évolutions législatives ou réglementaires et simplification de la chaîne administrative complète d'accueil des étrangers.

3.1. LA DELIVRANCE DE TITRES PLURIANNUELS

La délivrance de titres pluriannuels est apparue très tôt comme l'un des moyens de répondre aux difficultés rencontrées par les préfectures. Mais cette mesure ne répondait pas principalement à un objectif de gestion de dossiers et de capacité à les traiter. Elle tirait les conséquences d'un constat : la part des contrôles était réduite ou limitée sur les sites les plus sollicités ; la lutte contre la fraude documentaire était considérée comme une variable d'ajustement, les services passant un temps considérable à produire des titres, à échéances rapprochées, sans grande valeur ajoutée. Pour les ressortissants étrangers, le renouvellement

et les nombreux passages en préfectures devenaient une épreuve. Ni eux ni l'administration n'y trouvaient donc leur compte.

Cette situation était particulièrement flagrante pour les étudiants, auxquels le renouvellement était quasi systématiquement accordé dès lors qu'ils n'avaient pas achevé un cycle universitaire ou pouvaient justifier d'une réorientation.

Il a donc été décidé de développer les titres pluriannuels.

Même si leur nombre a récemment augmenté, ils ne représentent aujourd'hui qu'une part infime des cartes de séjour délivrées :

Durée de validité des CST délivrées en 2013			
	< 1 an	1 an	> 1 an et < 10 ans
2011	2 965	520 380	4 424
2012	3 067	543 225	4 503
2013	2 870	514 954	5 403

Source : AGDREF.

Le projet de loi sur le droit des étrangers présenté en Conseil des ministres le 23 juillet 2014, s'il est adopté, va modifier en profondeur cette situation.

La mission a procédé à une estimation de la baisse des flux résultant de la mise en place du titre pluriannuel, en se fondant sur les dispositions actuelles du projet de loi et en prenant comme base de calcul le nombre de cartes de séjour délivrées aux ressortissants étrangers ayant déposé leurs demandes en 2013 (résultats provisoires).

Elle s'est fondée sur les hypothèses (basses) suivantes :

- titres pluriannuels de deux ans en moyenne délivrés aux salariés (leur durée dépendra de celle de leur contrat de travail) et aux étudiants (leur durée dépendra de celle de leur cycle d'études) ;
- titres d'un an délivré aux étrangers malades.
- titres pluriannuels de quatre ans pour les autres demandeurs.

Elle n'a pas pris en compte les changements de statuts (qui impliqueront le retour à une délivrance de cartes annuelles).

La baisse s'établit à environ 290 000 titres définitifs, soit 45 % des cartes de séjour d'un an et 28 % du total des titres définitifs, deux ans après la délivrance des premiers titres pluriannuels. Ce sont donc plus d'un million de déplacements qui seront ainsi épargnés aux étrangers. Ce bénéfice sera réduit, à flux constants, en raison de la nécessité de renouvellement des titres pluriannuels mais la possibilité d'obtenir une carte de résident contribuera à un lissage des demandes : si tous les détenteurs d'un titre pluriannuel accèdent à la carte de résident après la même durée de séjour, le gain se stabilisera rapidement.

Libérés de cette pression, les services pourront mettre en œuvre une stratégie de contrôle ciblée à la fois sur le droit au séjour et pour éviter la fraude documentaire²⁹.

3.2. LA COORDINATION DES ADMINISTRATIONS CHARGÉES DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS

3.2.1. Avant et après la délivrance des titres

Les étrangers qui souhaitent s'installer en France doivent multiplier les démarches administratives. Si le « guichet unique », permettant de répondre à toutes les demandes et de prendre en compte tous leurs besoins, est largement une utopie, il est regrettable que les services soient encore si peu ou si mal coordonnés quand ils doivent effectuer les mêmes vérifications ou sont interdépendants.

Depuis plus de dix ans, il est ainsi recommandé, par différents rapports, de faire converger les systèmes d'information qui gèrent, l'un les visas, l'autre les titres de séjour. Plus modestement, devant le peu de succès qu'a rencontré cette recommandation, d'établir une passerelle entre ces systèmes, de façon à faire bénéficier les préfetures des informations biométriques dont disposent les consulats ou, plus simplement encore, que le travail d'instruction effectué par les consulats soit rendu accessible aux préfetures par transmission électronique.

L'échec d'AGDREF 2 semble avoir condamné tout projet d'amélioration, ce qui est particulièrement dommageable. Les solutions techniques existent de fait, indépendamment de la rénovation d'ensemble des applications de gestion, mais n'ont pas été mises en œuvre.

Sur un autre plan, après leur arrivée en France, les étrangers en situation régulière s'adressent aux organismes de protection sociale, qui leur attribuent un numéro d'immatriculation et vérifient leur droit au séjour. Comme les préfetures, mais sans coordination systématique avec elles, ils procèdent à l'identification des personnes : les mêmes pièces sont peu ou prou demandées et les mêmes contrôles sont censés être effectués. Une rationalisation est là encore attendue, la redondance des contrôles n'étant pas gage d'efficacité et le temps perdu par les usagers et l'administration pouvant être économisé. Une mission IGA-IGAS est en cours pour évaluer la portée et l'efficacité de l'ensemble de ces contrôles et définir à quelles conditions une simplification pourrait être mise en œuvre.

3.2.2. Des simplifications déjà mises en pratique ou susceptibles de l'être, à réglementation constante

En 2012, la précédente mission avait recommandé une simplification des procédures s'agissant des dossiers « salariés », soumis à l'avis motivé des unités territoriales des DIRECCTE : dématérialisation de la procédure et, éventuellement, délégation aux préfetures, sous le contrôle effectif des directions compétentes, de la délivrance de l'autorisation de travail dans les cas les plus simples.

S'agissant de l'instruction des titres relatifs aux professions commerciales, industrielles ou artisanales, elle suggérait de trouver, avec l'administration en charge

²⁹ Voir rapport sur les conditions de mise en œuvre du titre de séjour pluriannuel, IGA, mars 2014.

d'effectuer les expertises économiques et financières, un mode de fonctionnement plus satisfaisant permettant, par exemple, une dématérialisation de la procédure et, éventuellement de confier aux seules directions régionales des finances publiques la charge de se prononcer sur la viabilité des projets présentés par les étrangers demandeurs.

La délégation de signature, sous le contrôle de la DIRECCTE, existe aujourd'hui à Paris. Les autres préfectures n'ont généralement pas éprouvé le besoin – ou n'ont pas eu les moyens – de la mettre en œuvre. Il est vrai que la coordination entre DIRECCTE et préfecture ne pose pas de difficultés sensibles. Seuls deux sites l'ont mentionné, en réponse à la mission, comme une source de délais excessifs.

En revanche, plusieurs préfectures considèrent que la demande d'avis au maire, pour l'obtention de la première carte de résident, allonge la procédure sans valeur ajoutée. Pour certaines communes – y compris les plus grandes – cet avis n'est jamais donné, pour des raisons de principe. Les préfectures intéressées s'interrogent sur le maintien de cette disposition et, parfois, prennent la décision de délivrance sans attendre l'expiration des délais légaux de réponse.

La loi n'est donc pas respectée et l'égalité de traitement entre demandeurs, selon leur lieu de résidence, pas davantage.

3.2.3. La création de plateformes d'accueil

La réinternalisation aurait pu conduire à mettre un terme au dépôt des dossiers des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement, ceux-ci se limitant à délivrer des informations. En fait, durant la période des inscriptions, plusieurs préfectures ont mis en place un accueil déconcentré, dès lors que leurs relations avec les universités le permettaient.

En Île-de-France, une telle organisation était difficile à mettre en œuvre : des étudiants fréquentant la même université devaient s'adresser à des préfectures voire des sous-préfectures différentes selon leur lieu de résidence. Dès lors, une préfecture ne pouvait organiser un accueil déconcentré efficace sauf à multiplier les postes de travail sur plusieurs sites universitaires.

La précédente mission avait jugé souhaitable, pour remédier à cette situation, d'étudier la possibilité d'étendre la compétence de la préfecture de police pour traiter les demandes des étudiants étrangers résidant dans les départements de la petite couronne. *A minima*, elle a considéré qu'une modification des règles de compétences conduisant à prendre en compte la localisation du siège de l'université plutôt que le lieu de résidence de l'étudiant serait opportune.

Une mission spécifique a, depuis lors, étudié la faisabilité de ces deux options³⁰ et il a *in fine* été décidé de retenir la seconde. Les préfectures n'auront donc à traiter, pour préparer la rentrée 2016, qu'avec les universités de leur département, et non plus avec de multiples établissements. La création à venir de véritables plateformes pour les étudiants (rassemblant préfectures, OFII, banques, centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires...), voire

³⁰ Voir rapport relatif à la compétence territoriale du préfet de département pour le traitement des demandes de titres de séjour des étudiants étrangers, IGA, mars 2014.

les « talents » étrangers, devrait contribuer à améliorer encore l'accueil de ces catégories de demandeurs³¹.

Par ailleurs, la réussite du rapprochement des préfectures et de l'OFII constitue l'un des grands enjeux de la réforme de l'asile. Même si un « guichet unique » ne pourra être installé, du moins dès 2015, dans chaque préfecture de région, la coordination des services, afin de recevoir les demandeurs d'asile dans les délais les plus courts et les meilleures conditions, est un élément essentiel du dispositif envisagé. A défaut, il ne sera pas possible d'identifier les situations de vulnérabilité ni de procéder aux réorientations des demandeurs en fonction des disponibilités d'hébergement et l'entrée dans la procédure restera insatisfaisante.

3.3. LA PROCEDURE D'INSTRUCTION DES DEMANDES POUR SOINS

3.3.1. Une procédure inéquitable et détournée de son objet

La précédente mission d'évaluation avait insisté sur l'hétérogénéité du traitement des dossiers d'étrangers malades et suggéré de centraliser les demandes d'avis médical, jusqu'alors confiés aux agences régionales de santé. Un rapport récent de l'IGA et de l'IGAS³² aboutit aux mêmes conclusions.

Or, la chaîne de traitement est toujours la même fin 2014.

Certes, les premiers titres délivrés sur ce motif restent en nombre limité : ils étaient environ 9 500 en 2013, soit 4 % du total des créations ; néanmoins, plusieurs des services rencontrés ont signalé que cette part était en augmentation, que les taux de validation par les médecins de l'ARS présentaient des différences considérables selon les régions, enfin, que des évolutions rapides et spectaculaires de la demande pouvaient être constatées, parfois d'un semestre à l'autre, par exemple lorsque le préfet décidait de ne plus suivre l'avis favorable de l'ARS et était suivi par le juge administratif. Neuf sites ont souligné que ces dossiers étaient causes d'une très forte augmentation des délais d'instruction des premières demandes.

Grâce aux données statistiques les plus récentes, le phénomène peut être précisément illustré :

- si en moyenne nationale, les titres délivrés aux étrangers malades n'ont représenté que 5,2 % des créations de cartes temporaires de séjour au premier semestre 2014, cette valeur dépassait 10 % dans 15 départements et s'établissait à 22,3 % à Mayotte, 19 % dans l'Eure, 17,8 % en Haute-Vienne, 15,3 % en Loire-Atlantique, 14,2 % dans le Calvados, 14 % dans le Bas-Rhin, pour ne citer que les valeurs les plus élevées ; dans 7 départements, elle ne dépassait pas 1,5 % ; le nombre de titres dans chaque département est souvent faible mais de tels écarts, parfois durables, ne peuvent être expliqués par la situation des demandeurs ;
- les évolutions depuis début 2012 du même indicateur sont également difficilement explicables : 2,4 % des créations au premier semestre 2012 à Mayotte (22 titres) ;

³¹ Voir rapport sur l'accueil des talents étrangers, Inspection générale des affaires étrangères, Inspection générale de l'administration, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, inspection générale des finances, avril 2013.

³² Voir rapport sur l'admission au séjour des étrangers malades, IGA et IGAS, mars 2013.

plus de 19 % à compter du second semestre 2013 ; plus de 22 % aujourd'hui (401 titres) ; 6 % dans le Calvados en 2012, plus de 15 % aujourd'hui ;

- à l'inverse, 20 % au premier semestre 2012 dans les Yvelines (534 titres), 4,7 % en 2014 pour la même période (95 titres) ; 25 % au premier semestre 2013 en Côte-d'Or (154 titres), moins de 2 % aujourd'hui (8).

3.3.2. Des mesures attendues par les services

Ces dossiers représentent une lourde charge pour les services, les délais de délivrance des titres sont souvent exceptionnellement élevés, les médecins de l'ARS ne disposent pas d'outils suffisants pour étayer leur avis, et le problème d'équité qui vient d'être présenté ne peut être laissé sans réponse.

L'actuel projet de loi sur le droit des étrangers comporte une disposition – le transfert des tâches confiées aux ARS à l'OFII – qui devrait permettre de renforcer les moyens d'expertise et d'unifier les critères d'évaluation des dossiers.

Ce transfert paraît d'autant plus souhaitable que la centralisation qu'il permet répondra à la complexité plus grande des tâches d'instruction : le projet de loi prévoit, en effet, que les médecins devront examiner non seulement l'offre de soins mais aussi les caractéristiques du système de santé dans le pays dont l'étranger est originaire. Dans ces conditions, maintenir une instruction déconcentrée des demandes, sans expertise nationale, reviendrait à accepter un traitement inéquitable des dossiers et à refuser tout pilotage du dispositif.

3.4. LE SUIVI ET LE PILOTAGE

3.4.1. Un suivi spécifique au niveau central pérennisé, dont l'efficacité dépendra de la coordination entre la DGEF et la DMAT

La mission d'appui mise en place en 2012 a effectué un remarquable travail d'écoute et de conseil aux sites en difficulté. Elle a comblé un vide, le suivi des préfectures se limitant jusqu'alors aux entretiens de gestion, trop généraux et transversaux pour effectuer un bilan partagé et examiner l'opportunité de solutions techniques aux problèmes rencontrés.

Cette mission a interrompu ses travaux relatifs au séjour pour se consacrer à la préparation de la réforme de l'asile. Le terme « mission » est du reste aujourd'hui impropre puisque la tâche n'est plus confiée qu'à une seule personne. Parallèlement, un bureau de la qualité et des méthodes de l'administration territoriale a été créé, au sein de la sous-direction de l'administration territoriale, afin notamment de recueillir, analyser, diffuser les « bonnes pratiques » et rassembler les éléments nécessaires à la bonne information des services déconcentrés.

Pour ce qui est du traitement des titres de séjour, la réussite de cette nouvelle organisation dépendra en grande partie des relations qu'entretiendront la DGEF, direction métier productrice des normes, et la DMAT, qui pilote les moyens et gère les personnels.

En particulier, il sera nécessaire de veiller à l'équilibre entre tâches d'accueil et tâches d'instruction au sein de ces services et d'obtenir des éléments d'analyse fiables des résultats obtenus au regard des modes d'organisation adoptés.

3.4.2. Des instruments d'évaluation plus nombreux mais qui doivent être fiabilisés

L'administration centrale dispose aujourd'hui de nombreux indicateurs. En dix ans, sous l'impulsion des équipes *Lean*, elle a constitué une riche gamme de données.

Toutefois, comme le rapport l'a maintes fois relevé, plusieurs de ces indicateurs présentent des failles ou des biais : leur pertinence est donc souvent contestée et l'utilité des comparaisons entre sites demeure limitée. C'est le cas s'agissant des indicateurs d'activité, les chiffres produits par les préfectures différant fréquemment de ceux transmis par l'administration centrale, comme des indicateurs de performance, car le point de départ du décompte des délais dépend de pratiques non harmonisées de saisie dans AGDREF ou parce que le mode de calcul des fraudes avérées est mal connu localement. C'est le cas pour le séjour comme pour l'asile.

Sur ces points, il est souhaitable que les règles soient précisées et bien connues de tous les contrôleurs de gestion (saisie de la date d'enregistrement des dossiers complets et utilisation de la fonction « convocation » dans AGDREF ; définition de l'indicateur relatif à la détection des fraudes) et que les lacunes soient bien identifiées (faiblesses du module statistique AGDREF dans chaque préfecture, qui rend celui-ci inopérant). Même si AGDREF n'a pas été conçue pour le pilotage et la gestion, les informations qu'elle délivrera seront ainsi moins contestables.

Par ailleurs, si la prise en compte des effectifs opérationnels plutôt que des ETPT dans le calcul de la productivité des services constitue certes un progrès, l'insuffisante fiabilité, pour certains sites, des données enregistrées, est dommageable, car elle limite ou plutôt interdit l'utilisation de ces données pour l'allocation des moyens.

Enfin, borner une analyse de l'efficacité à la seule productivité n'est pas satisfaisant : la qualité et la portée des contrôles doivent également entrer en ligne de compte, car s'en tenir aux seuls indicateurs de « servi rendu » (dans les faits, aux délais de production) constituerait un biais majeur pour apprécier la performance.

La préfecture de la région Île-de-France a entrepris la fiabilisation des indicateurs avec les services des étrangers des départements de petite et de grande couronne. Un partage des données et des travaux d'analyse commune ont été engagés et devraient constituer, à terme, une base pour l'ajustement des effectifs aux besoins, à condition que les divers volets de la performance (notamment le contrôle de l'authenticité des documents produits) soient intégrés au constat. La même démarche pourrait, dans d'autres régions, se révéler également fructueuse.

Recommandation n°7 : Fiabiliser les indicateurs d'activité et de résultats des services : s'assurer de pratiques de saisie et de règles d'analyse communes. La démarche engagée en Île-de-France pourrait être généralisée.

4. LES PROBLEMES POSES PAR LA MULTIPLICATION DES DOCUMENTS PROVISOIRES DELIVRES PAR LES PREFECTURES ET NON PREVUS PAR LES TEXTES

Il était demandé à la mission de faire un état des lieux de la délivrance, en lieu et place de récépissés, de convocations et attestations de dépôt.

4.1. LES DIFFERENTS TYPES DE DOCUMENTS PROVISOIRES PREVUS PAR LES TEXTES

4.1.1. Les attestations provisoires de séjour (APS)

Le CESEDA prévoit plusieurs cas différents d'attribution d'une APS.

Tout d'abord, elle est délivrée au demandeur d'asile dans un délai de 15 jours suivant le dépôt d'un dossier complet de demande d'admission au séjour, dès lors que la demande d'asile est traitée en procédure « normale »³³. Son titulaire dispose alors d'un mois pour déposer sa demande d'asile auprès de l'OFPRA. Par ailleurs, une APS d'une validité de 15 jours peut être délivrée à un demandeur débouté qui souhaite présenter des éléments nouveaux.

S'agissant du séjour, une APS peut être remise à un étranger souhaitant effectuer une mission de volontariat répondant aux conditions de l'article L. 311-10 du CESEDA, à un étranger venant d'obtenir un diplôme de niveau Master dans un établissement français et souhaitant effectuer une première expérience professionnelle³⁴ (APS d'un an non renouvelable), ou encore à un parent d'enfant malade³⁵ (six mois renouvelables).

4.1.2. Les récépissés (RCS)

Là encore, le CESEDA décrit les différents cas de délivrance, dont les principaux sont :

- a) Pour l'asile : un RCS est délivré dans un délai maximum de trois jours suivant l'expiration de l'APS, sur présentation de la lettre de l'OFPRA confirmant le dépôt d'une demande d'asile³⁶. Ce RCS a une durée de validité de trois à six mois³⁷, il peut être renouvelé plusieurs fois pour des durées de trois mois ; il ne donne pas droit au travail, sauf au bout d'un an si l'OFPRA n'a pas statué sur la demande. Par ailleurs, un RCS de trois mois est délivré à un demandeur d'asile auquel le statut de réfugié³⁸ ou la protection subsidiaire³⁹ ont été accordés ; ce RCS l'autorise alors à travailler.
- b) Pour le séjour : lorsque le demandeur a déposé un dossier complet de demande de première délivrance de titre ou de renouvellement⁴⁰, il ne peut être d'une durée

³³ Article R. 742-1 du CESEDA.

³⁴ Article L. 311-11 du CESEDA.

³⁵ Article L. 311-12 du CESEDA.

³⁶ Article R. 742-2 du CESEDA.

³⁷ La circulaire du 4 décembre 2012 prévoit la possibilité d'un RCS de six mois pour l'asile.

³⁸ Article R. 742-5 du CESEDA.

³⁹ Article R. 742-6 du CESEDA.

⁴⁰ Article R. 311-4 du CESEDA.

inférieure à un mois⁴¹. Un RCS ne donne normalement pas droit au travail⁴², sauf dans certains cas mentionnés dans le CESEDA⁴³ et pour le renouvellement des titres définitifs autorisant à travailler.

4.1.3. Les convocations

Ce type de document n'est pas prévu par le CESEDA. Il peut notamment être délivré par les préfetures ou sous-préfetures pour convoquer le demandeur à un rendez-vous ; 60 sites en délivrent, dans des formats plus ou moins sécurisés (voir *infra*).

4.1.4. Les attestations de dépôt de dossier

Le CESEDA prévoit la remise d'attestations de dépôts dans des cas très limités :

- aux étudiants étrangers lorsque leur établissement a établi une convention avec la préfecture prévoyant les dépôts groupés⁴⁴, le CESEDA précisant alors que ce document ne vaut pas autorisation de séjour ;
- aux demandeurs d'un renouvellement de carte de résident, afin de prouver qu'ils ont entamé les démarches de renouvellement⁴⁵. L'existence de cette attestation se justifie par le fait que la carte de résident est renouvelable de plein droit (un RCS est donc inutile) et que le CESEDA prévoit⁴⁶ que l'usager peut prouver son droit au séjour en présentant sa carte périmée depuis moins de trois mois s'il a déposé une demande de renouvellement. En pratique les préfetures délivrent un RCS et non cette attestation de dépôt.

Pourtant, certains sites délivrent ce type de document dans d'autres situations (à tous les demandeurs de titre, aux personnes déposant des demandes d'AES, aux étrangers malades), parfois en lieu et place d'un RCS (voir détail *infra*).

4.2. LEUR NIVEAU DE SECURISATION ET DE PROTECTION

Si les APS et les RCS sont sécurisés puisqu'ils sont édités à partir d'AGDREF, sur du papier spécial et comportent une photo du demandeur et un cachet sec, il n'en est généralement pas de même pour les convocations ou les attestations de dépôt.

S'agissant des convocations, elles ne sont éditées à partir d'AGDREF que par 35 sites sur 60 et ne comportent une photo que dans 30 sites. L'édition par AGDREF et la photographie caractérisent les convocations délivrées par 12 sites.

⁴¹ Article R. 311-5 du CESEDA. La circulaire du 5 janvier 2012 précitée a prévu la possibilité de délivrance d'un RCS de quatre mois pour une première demande, durée que la circulaire du 3 janvier 2014 a porté à six mois. Le RCS de renouvellement est quant à lui d'une durée de trois mois.

⁴² Article L. 311-4 du CESEDA.

⁴³ Scientifique chercheur, profession artistique et culturelle, dans certains cas vie privée et familiale...

⁴⁴ Article R. 311-7 du CESEDA.

⁴⁵ Article R. 311-9 du CESEDA.

⁴⁶ Article L. 311-4 du CESEDA.

À l'inverse, 8 sites en délivrent sur papier non sécurisé, sans photographie ni enregistrement dans AGDREF.

Si les convocations éditées à partir d'AGDREF comportant une photo apparaissent relativement sécurisées, elles le sont moins que les APS et RCS. Toutes les autres sont très facilement imitables et falsifiables. Les mêmes problématiques de sécurisation se posent quant aux attestations de dépôt.

4.3. LES RAISONS DE LEUR MULTIPLICATION

Les convocations

L'augmentation du nombre de ces documents provient notamment du fait que de plus en plus de sites reçoivent les usagers sur rendez-vous.

Les attestations de dépôt délivrées aux demandeurs d'une admission exceptionnelle au séjour

Raisons invoquées par les préfetures pour les délivrer, lorsque le dossier est complet :

- a) Le temps nécessaire à la délivrance d'un récépissé est incompatible avec les flux de demandeurs à recevoir.
- b) La remise d'un récépissé annulerait l'effet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) exécutoire ; les demandeurs placés sous OQTF n'obtiennent donc qu'une attestation de dépôt.
- c) La réticence à délivrer un titre, certes provisoire, mais créateur de droits, alors que la demande pourrait être, *in fine*, injustifiée, constitue également parfois un motif de substituer au RCS une simple attestation.

Raisons invoquées par les préfetures pour les délivrer, lorsque le dossier n'est pas complet :

- a) La nécessité de donner acte au demandeur de l'acquittement des taxes perçues.
- b) La volonté de répondre à la demande des ressortissants étrangers, avocats ou associations qui les représentent, qui craignent un placement en rétention voire un éloignement alors qu'un dossier de demande d'autorisation de séjour a été déposé.

Les attestations de dépôt délivrées aux demandeurs d'une admission au séjour pour soins

Certaines préfetures ou sous-préfetures délivrent une attestation de dépôt à cette catégorie de demandeurs car la circulaire du 5 janvier 2012 indique que le RCS ne doit leur être remis qu'au moment de la saisine pour avis du médecin de l'ARS, et non au moment du dépôt du dossier. Celui-ci n'est considéré comme complet qu'à compter de cette saisine. Cette attestation, qui comporte généralement photo et tampon sec, est destinée à être remise au médecin agréé, qui lui-même doit l'envoyer au médecin instructeur de l'ARS avec le dossier du patient.

4.4. LES RISQUES QU'ILS REPRESENTENT

En cas d'interpellation d'un ressortissant étranger, les services de police et de gendarmerie demandent :

- le passeport, au cas où un visa autoriserait son détenteur au séjour ;
- si celui-ci ne suffit pas (visa expiré), un titre de séjour ou tout document attestant du dépôt d'un dossier de demande de titre de séjour, notamment un récépissé.

Une divergence entre les informations figurant sur le passeport (notamment la photographie) et sur ce second document signale une usurpation d'identité.

Une attestation de dépôt ou une convocation peut leur être présentée. Selon la jurisprudence, ces documents, d'une durée variable pour les convocations (certains rendez-vous sont à quatre mois) et sans durée de validité pour les attestations, permettent de justifier d'un droit à se maintenir sur le territoire, tant que le dossier de l'intéressé n'a pas été examiné.

Or ces documents ne présentent aucune des sécurités minimales nécessaires.

Plusieurs cas sont dès lors à considérer.

4.5. LES MESURES RECOMMANDEES

4.5.1. Le refus de délivrer un récépissé lorsque les dossiers sont complets ne se justifie pas, à l'exception de ceux des étrangers placés sous OQTF

Les réticences à délivrer un RCS, dès lors qu'un dossier est complet, n'ont généralement aucun fondement.

S'agissant de la charge de travail supplémentaire, en effet, certaines préfectures qui connaissent des flux importants de demandeurs d'AES, en région parisienne notamment, indiquent que la délivrance de RCS et leurs renouvellements éventuels représenteraient une augmentation importante du nombre de passages en préfecture. Toutefois, il est peu vraisemblable, dès lors que la demande est enregistrée dans AGDREF et que le dossier est complet, que la délivrance d'un RCS prenne plus de temps que celle d'un document établi manuellement, souvent avec photo, sécurisé par tampon sec et comportant un minimum d'informations sur l'identité de son détenteur.

Il est donc recommandé de délivrer des récépissés – d'une durée d'un mois – aux demandeurs d'une admission au séjour pour soins, avant la transmission du dossier à l'ARS. Celui-ci devra être présenté aux médecins agréés et une copie en sera transmise au médecin contrôleur.

Une seule exception concerne les demandeurs placés sous OQTF. Le préfet du Rhône a cité, à l'appui de cette position, une décision du 10 avril 2014 de la Cour d'appel de Douai⁴⁷. Le juge reconnaît, dans cette décision, que le préfet pouvait ne pas remettre aux demandeurs un RCS de première demande lors de leur dépôt de dossier d'AES car ils avaient déjà déposé une première demande de séjour en qualité de demandeur d'asile et que, de plus, ce RCS aurait eu pour effet d'annuler l'OQTF prise à leur rencontre.

⁴⁷ Cour administrative d'appel de Douai, 3e chambre - formation à 3 (bis), 10/04/2014, 13DA00770.

Aucun récépissé ne doit être délivré aux demandeurs dans cette situation mais, si le demandeur est interpellé, les services de police ou de gendarmerie, après consultation d'AGDREF, doivent se rapprocher de la préfecture ou sous-préfecture compétente, afin que le dossier de l'intéressé fasse l'objet d'un examen immédiat.

Par conséquent, il est nécessaire que celles-ci soient en mesure de répondre à ces demandes dans le délai légal de la rétention administrative, ce qui n'est pas toujours le cas. La mise en place d'un système d'astreinte efficace, les soirs et jours fériés, est une condition pour éviter la rupture de la chaîne de contrôle.

4.5.2. La saisine de la préfecture est nécessaire et doit être systématique lorsqu'un ressortissant étranger muni d'une simple convocation est interpellé

Les rendez-vous peuvent donner lieu à la remise d'un document mais ce n'est pas toujours le cas puisque le dispositif de prise de rendez-vous par internet s'est développé.

Interpellé, un ressortissant étranger peut prétendre avoir obtenu un rendez-vous sans que cette allégation puisse être vérifiée avec un degré d'assurance suffisant : soit l'intéressé ne produit aucun document à l'appui de ses dires – le rendez-vous ayant été pris sur le site internet de la préfecture, ou a été donné par courriel ou par téléphone –, soit le document qu'il produit peut avoir été aisément falsifié ou être contrefait.

La sécurisation de tous ces documents n'est pas une solution : elle contredit l'objectif de simplification car elle augmente les délais de traitement des demandes et l'attente au guichet ; elle n'est de toute façon pas possible pour la prise de rendez-vous dématérialisée.

Il est donc nécessaire qu'en cas d'interpellation, les forces de l'ordre saisissent la préfecture compétente, afin que l'existence d'un rendez-vous soit vérifiée et qu'un examen de situation soit effectué, notamment dans les cas où l'interpellation a été motivée par un comportement délictueux.

Ce dispositif suppose que les conditions précédemment évoquées soient remplies, c'est-à-dire que les préfectures soient en état de répondre aux interrogations des forces de l'ordre. Outre le dispositif d'astreinte susmentionné, il convient également que la situation des demandeurs de titre ayant déposé un dossier soit à jour dans AGDREF. Or, certains sites n'enregistrent pas immédiatement les dépôts de dossier dans l'application mais attendent l'ouverture des dossiers en instruction voire une décision favorable — pratique évidemment contraire aux instructions nationales — pour le faire. Saisis par un service de police ou de gendarmerie, ils n'ont aucune connaissance de l'état des dossiers en stock et pourraient donner une réponse erronée.

4.5.3. La délivrance de documents non sécurisés doit être évitée

Dès lors que les services interpellateurs peuvent obtenir auprès des préfectures les informations nécessaires, il n'est pas utile que des documents non sécurisés continuent à être délivrés.

Ainsi, attestations de dépôt et convocations ne donnent pas droit au séjour. Elles signalent simplement la nécessité d'examiner la situation de ceux qui les détiennent. Or, dans

tous les cas, il convient de procéder à cet examen avant toute décision, OQTF simple ou OQTF sans délai et éloignement.

La multiplication de ces documents crée en fait la confusion pour les services interpellateurs et peut être propice aux tentatives de fraude. C'est pourquoi la mission recommande qu'ils ne soient plus délivrés. C'est, du reste, déjà le cas dans de nombreux départements et il n'apparaît pas que les ressortissants étrangers aient eu à en souffrir.

Recommandation n°8 : S'agissant des titres et documents ayant valeur d'autorisation provisoire de séjour :

- sauf aux étrangers sous OQTF exécutoire, lorsqu'un dossier déposé est complet, un récépissé doit être délivré ;
- pour les demandeurs convoqués à un entretien en préfecture comme pour tous ceux ayant déposé un dossier incomplet, il est recommandé de ne délivrer ni attestation ni convocation.

En cas d'interpellation d'un ressortissant étranger ne pouvant pas justifier de son droit au séjour, les forces de police et de gendarmerie doivent systématiquement saisir la préfecture pour qu'un examen de situation soit effectué.

Pour être efficaces, ces mesures supposent l'existence d'un dispositif d'astreinte approprié au sein des préfectures et la mise à jour régulière de la situation des demandeurs dans AGDREF.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Les indicateurs nationaux de délais de traitement des demandes

Annexe 3 : L'évolution du taux de récépissés

Annexe 4 : Nombre de sites ayant pris des mesures d'amélioration de l'accueil – tableau par mesure

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Paris, le 5 JUIN 2014

Le ministre de l'intérieur

à

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

Objet : Evaluation des conditions d'accueil des ressortissants étrangers dans les préfetures.

En septembre 2012, l'inspection générale de l'administration a réalisé une première évaluation d'ensemble des conditions d'accueil des ressortissants étrangers par les services des préfetures et sous-préfetures. Elle avait alors mis en lumière les difficultés rencontrées par certains sites et souligné que la reprise des tâches précédemment effectuées par les mairies, ainsi que la mise en œuvre de la biométrie, pourraient avoir pour effet de renforcer celles-ci.

Depuis lors, diverses mesures ont été prises pour améliorer les conditions d'accueil des étrangers dans les préfetures :

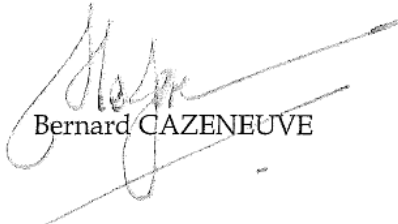
- une mission d'appui dédiée a été mise en place fin 2012 ; elle a réalisé de nombreuses visites de terrain et soutenu l'action des préfetures ;
- plusieurs circulaires et directives ont été adressées aux préfets pour leur fixer des objectifs précis et leur indiquer les mesures à prendre (circulaire n° 12-028975-D du 4 décembre 2012 « améliorer l'accueil des étrangers en préfecture », circulaire INTK1400231C et directive du ministre du 3 janvier 2014 pour l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture, en particulier) ;
- des dispositions de nature à limiter le nombre de passages des étrangers en préfecture ont été adoptées (passage à six mois de la durée de validité des récépissés de première demande de titre de

séjour, début de validité de tous les titres au jour de la décision de délivrance, notamment).

Je vous demande de réaliser le bilan de l'ensemble des mesures prises et actions menées depuis 2012, en procédant à une nouvelle évaluation des conditions d'accueil des ressortissants étrangers par les préfectures et sous-préfectures, comme le prévoit la circulaire du 3 janvier 2014 précitée.

A cette occasion, vous examinerez en particulier les incidences des instructions relatives à la durée de validité et à la délivrance des récépissés, contenues dans la circulaire précitée ainsi que dans les circulaires des 5 janvier 2012 et 25 juin 2013, et leurs conditions d'application. Vous ferez notamment un état des lieux de la délivrance, en lieu et place de récépissé, de convocations et d'attestations de dépôt : réalité et ampleur de cette pratique, caractéristiques de ces documents et édition éventuelle par AGDREF. Vous ferez des propositions qui viseront à résorber cette pratique non prévue par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France et du droit d'asile, mais veilleront à ne pas dégrader les conditions d'accueil et d'instruction des demandes d'admission au séjour dans les préfectures concernées.

Je souhaite pouvoir disposer des conclusions de la mission avant le 30 novembre 2014.



Bernard CAZENEUVE

ANNEXE 2 : LES INDICATEURS NATIONAUX DE DELAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES

Trois indicateurs nationaux permettent aujourd'hui d'apprécier les délais de traitement d'une demande de titre :

- **le stock de demandes d'admission au séjour à instruire**, c'est-à-dire les demandes d'admission au séjour en attente ou en cours de traitement ; l'indicateur donne le nombre de jours nécessaires pour traiter l'ensemble de ces dossiers ; l'objectif national est de 75 jours maximum ;
- **les délais de traitement des premières demandes d'admission au séjour** ; l'indicateur donne le nombre de jours séparant la date de réception d'un dossier complet par le service instructeur et la date de décision d'admission au séjour par ce service ; l'objectif national est de 90 jours maximum ;
- **les délais de traitement des demandes de renouvellement des titres de séjour** ; l'objectif national est de 35 jours maximum.

I. Limites des données disponibles

Pour assurer un pilotage de l'ensemble des sites, ces indicateurs présentent plusieurs limites, identifiées lors des entretiens conduits en préfectures et sous-préfectures.

1. Leur principale limite tient aux divergences dans la saisie des dossiers sur AGDREF, elles-mêmes liées aux divers modes de réception des dossiers.

- a) La préfecture reçoit les dossiers directement aux guichets, sans convocation : le dossier est complet et le RCS délivré dans délai, la saisie est immédiate ainsi que l'inscription de la date de début de décompte des délais.
- b) Lorsque des convocations ou rendez-vous sont donnés pour remise des dossiers, le délai de convocation n'est pas pris en compte dans le décompte total.
- c) Lorsque les dossiers sont transmis par courrier et que ces courriers sont ouverts plusieurs jours après réception, ceux-ci ne sont pas non plus pris en compte dans le calcul, à moins que la date de dépôt soit la date d'enregistrement des courriers pour les dossiers complets.
- d) Certaines demandes ne sont enregistrées dans AGDREF qu'une fois instruites, c'est-à-dire postérieurement à la date de réception des dossiers complets, et, parfois même, uniquement à la date de décision favorable ; dans ce dernier cas, le délai est réduit à un jour, alors que les dossiers peuvent avoir été reçus depuis plusieurs jours voire plusieurs mois.
- e) À l'inverse, certaines préfectures saisissent comme point de départ des calculs la date de réception du dossier, qu'il soit ou non complet.

2. Pour l'ensemble des sites, les stocks sont structurellement légèrement surévalués.

En effet, certains dossiers ne feront jamais l'objet de décision mais restent à l'état « traitement en cours » dans l'application. Les raisons en sont multiples, notamment : absence

de réponse de l'utilisateur à une demande de pièce complémentaire, décès, retour au pays, renoncement à la demande, naturalisation, changement de département, absence de saisie d'une OQTF, décision implicite de rejet. En l'absence d'une fonction « classement sans suite » dans AGDREF, les demandes apparaissent encore en cours de traitement alors qu'aucune décision n'est à attendre.

Les effets de cette lacune se trouvent réduits par l'exclusion du périmètre de l'indicateur des dossiers déposés et déclarés complets depuis plus de deux ans. Toutefois, et même s'il n'est pas possible de les évaluer avec précision, ils empêchent de déterminer avec une parfaite fiabilité le stock réel à traiter.

3. Ces indicateurs ne sont pas disponibles par site mais par département en raison d'une faiblesse de la nomenclature statistique d'AGDREF.

Lorsque les sous-préfectures interviennent, il n'est donc pas possible de mesurer clairement la part qui leur revient dans les valeurs départementales.

4. Quelques sites signalent que les délais élevés sont souvent dus aux réponses tardives des services saisis pour enquêtes ou aux demandeurs eux-mêmes.

Pour 14 sites, la longueur des délais de traitement sont principalement dus à la durée des enquêtes et à l'attente des réponses des services de police et de gendarmerie, notamment pour le passage à la carte de résident.

Pour 9 sites, les délais de réponse des ARS sont évoqués.

Quinze sites mentionnent enfin l'absence de présentation aux rendez-vous ainsi que les dossiers incomplets. Il est à noter que ces facteurs ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de l'indicateur. Trois autres insistent sur la lenteur des bénéficiaires à acquitter la taxe prévue pour obtenir un visa de régularisation et l'allongement considérable des délais qui en résulte puisqu'un tiers environ des dossiers sont concernés (conjoint de Français, parents d'enfants français, mineurs isolés, bénéficiaires de l'admission exceptionnelle au séjour).

II. Intérêt de ces indicateurs

Ces trois indicateurs présentent toutefois, malgré leurs imperfections intrinsèques, deux atouts :

- ils sont calculés au niveau central à partir des données figurant dans AGDREF et ne pèsent donc pas sur les préfectures ;
- ils fournissent une base d'appréciation commune pour mesurer les processus de délivrance de titres.

En outre, si les indicateurs ne permettent pas de connaître tous les sites pour lesquels les délais sont élevés, lorsqu'ils sont très supérieurs à la cible définie, ils signalent généralement les situations difficiles.

Enfin, leur évolution annuelle pour un même site peut révéler, à condition que les modalités de saisie dans l'application n'aient pas changé, un accroissement ou un relâchement des tensions.

ANNEXE 3 : L'ÉVOLUTION DU TAUX DE RECEPISSES

Pour les premières demandes, les préfetures doivent délivrer à un demandeur de titre ayant déposé un dossier complet un récépissé. La durée de validité de ce titre temporaire était au maximum de trois mois en 2011 alors que le traitement des dossiers excédait fréquemment cette durée et qu'il était par conséquent nécessaire de renouveler ce titre, une ou plusieurs fois. Afin d'éviter des déplacements inutiles au demandeur et de désengorger les halls d'accueil, cette durée a été portée à quatre puis à six mois. Pour les renouvellements, qui représentent en moyenne 70 % des dossiers, la durée des récépissés a été maintenue à trois mois.

Il pouvait être attendu de ces modifications que le nombre de récépissés rapporté au nombre de titres délivrés baisse entre 2011 et le premier semestre 2014.

Pour être significatif, le ratio considéré doit exclure, au numérateur, les récépissés remis aux demandeurs d'asile – l'instruction de leur demande ne relevant pas des préfetures mais de l'OFPRA puis, le cas échéant, de la Cour nationale du droit d'asile – et, au dénominateur, les titres ne faisant pas l'objet d'une délivrance préalable de récépissés (les autorisations provisoires de séjour, les titres délivrés aux mineurs, les duplicata et modifications de titres).

La baisse du taux au niveau national est effective puisqu'il est passé de 1,92 en 2011 à 1,69 en 2014.

Certaines valeurs extrêmes constatées en 2011 ont disparu : les 20 départements qui présentaient les taux les plus élevés ont tous amélioré – parfois de façon spectaculaire – leurs résultats :

Évolution du taux de RCS dans les départements où il était le plus élevé en 2011					
	2011	2012	2013	2014	2011-2014
OISE	4,66	2,61	1,75	1,51	-3,15
MAINE-ET-LOIRE	3,77	1,77	1,67	1,58	-2,19
SOMME	3,73	3,14	2,58	2,33	-1,41
MAYENNE	3,69	3,16	4,02	2,98	-0,71
INDRE	3,66	2,45	2,39	2,16	-1,50
VAL-D'OISE	3,58	2,91	2,29	1,86	-1,72
CALVADOS	3,26	1,73	1,86	2,12	-1,14
CHER	3,05	2,84	3,99	2,80	-0,25
AUBE	2,93	2,20	2,24	2,13	-0,80
COTE-D'OR	2,91	3,67	2,58	2,10	-0,82
MARNE	2,91	2,35	2,36	2,78	-0,13
VIENNE	2,85	2,25	1,85	1,72	-1,13
DOUBS	2,79	3,15	2,05	1,53	-1,26
HAUTE-CORSE	2,72	2,74	2,45	2,13	-0,59
MARTINIQUE	2,72	1,48	2,09	1,60	-1,11
SEINE-ET-MARNE	2,65	2,42	2,26	1,99	-0,65
EURE-ET-LOIR	2,61	2,72	2,35	1,71	-0,90
ILLE-ET-VILAINE	2,57	2,40	2,77	2,37	-0,20

Source : Mission – données : AGDREF.

Toutefois, la baisse n'est pas générale.

Départements où le taux de RCS a augmenté depuis 2011					
	2011	2012	2013	2014	2011-2014
MANCHE	1,55	1,75	2,01	2,29	+0,74
HAUTE-VIENNE	1,73	1,71	2,20	2,47	+0,74
LOIRE	1,51	1,87	2,31	2,18	+0,68
VAUCLUSE	0,61	0,85	1,22	1,08	+0,47
AIN	1,39	1,29	1,72	1,78	+0,39
FINISTERE	1,32	1,38	1,98	1,70	+0,38
RHONE	2,20	2,43	2,71	2,58	+0,38
BAS-RHIN	1,90	1,92	1,91	2,27	+0,37
ISERE	1,83	2,00	2,16	2,11	+0,28
LOZERE	1,69	1,62	2,20	1,95	+0,26
SARTHE	1,83	1,79	1,88	2,09	+0,25
MEURTHE-ET-MOSELLE	2,28	2,30	2,46	2,50	+0,22
NORD	1,62	1,56	1,61	1,81	+0,19
GIRONDE	1,66	1,67	1,63	1,85	+0,19

Source : Mission – données : AGDREF.

Parmi les sites qui ont connu une augmentation, figurent généralement ceux qui ont modifié leur organisation à la suite de la réinternalisation et ont fait face à un afflux supplémentaire aux guichets par un renforcement du *front-office* :

On note néanmoins un infléchissement à la baisse en 2014 pour 6 de ces 14 départements.

ANNEXE 4 : NOMBRE DE SITES AYANT PRIS DES MESURES D'AMELIORATION DE L'ACCUEIL – TABLEAU PAR MESURE

Total de 169 sites		Total	Préfectures	Sous-préfectures	Sites de la PP	Autres
Mise en œuvre d'au moins une mesure d'amélioration de l'accueil depuis début 2013		127	82	32	11	Saint-Martin Saint-Barthélemy
Organisation d'une réunion d'information avec les agents sur la mise en œuvre de la circulaire du 3 janvier 2014		138	90	36	11	Saint-Martin
Accueil sur rendez-vous		130	83	35	11	Saint-Martin
Type de demande	Dépôt de dossier CST (1 ^{ère} demande et/ou renouvellement)	105	63	31	10	Saint-Martin
	Cartes de résident (1 ^{ère} demande et/ou renouvellement)	93	64	23	5	Saint-Martin
	Dépôt de dossier d'AES	83	59	18	5	Saint-Martin
Dépôt des dossiers par voie postale		34	22	11	1	0
Type de démarche	Tout dépôt de dossier	3	2	1	0	0
	AES	6	4	2	0	0
	Renouvellement des CST	11	7	4	0	0
	Renouvellement des cartes de résident	20	12	8	0	
	TIR-DCEM, titres de voyage, duplicatas, changements d'adresse	21	16	5	0	0
	Envoi des RCS de renouvellement	27	17	10	0	0
Accueil des étudiants en dehors de la préfecture		48	33	14	1	0
Segmentation des files d'attente		106	67	28	11	0
Pré-accueil spécifique aux étrangers		86	49	24	13	0
Boîtes de dépôt express		71	46	25	0	0
Conventions de dépôt groupé avec des entreprises, clubs de sport, organismes sociaux...		47	32	11	4	0
Utilisation d'un gestionnaire de files d'attente		129	81	34	14	0
Sites délivrant des RCS valables six mois pour les 1 ^{ères} demandes		118	94	24	3	Saint-Martin
Fixation de la date de début de validité du premier titre au jour de la décision		141	96	43	10	Saint-Martin Saint-Barthélemy
Fixation de la date de début de validité des RCS pour les renouvellements de titres à la date d'expiration du titre à renouveler		146	92	42	10	Saint-Martin Saint-Barthélemy