



Les bonnes feuilles de l'IGA

Compétence territoriale du préfet de département pour le traitement des demandes de titres de séjour des étudiants étrangers

Rapport n° : 14020-14004-02

Pendant la période de rentrée universitaire, certaines préfectures mettent en place des guichets délocalisés d'accueil des étudiants étrangers au sein des établissements d'enseignement supérieur. Dans le cadre de sa politique d'amélioration de l'accueil au guichet et d'attractivité des talents étrangers, le ministère de l'intérieur souhaite généraliser ce dispositif.

Or ces guichets délocalisés ne peuvent, aujourd'hui, recevoir les étudiants qui résident hors du département de leur établissement d'enseignement. Le préfet compétent en matière de délivrance des titres de séjour est, en effet, le préfet du lieu de résidence du demandeur. Afin que tous les étudiants puissent être accueillis sur ces plateformes, il est nécessaire de transférer cette compétence au préfet du département du lieu d'études. Une évolution similaire est souhaitable pour la délivrance des titres « scientifiques-chercheurs ».

Les transferts de charge entre préfectures induits par cette réforme seraient absorbables par les services, notamment grâce au partage des coûts avec les établissements d'enseignement et à l'application des bonnes pratiques identifiées par la mission.



Crédit photo : Monkey Business Images - Fotolia

Compétence territoriale du préfet de département pour le traitement des demandes de titres de séjour des étudiants étrangers

Synthèse du rapport

Le ministère de l'intérieur est engagé dans une démarche globale d'amélioration de l'accueil des étrangers par les services préfectoraux. En matière de séjour des étudiants et des scientifiques, celle-ci s'articule avec la politique interministérielle de renforcement de l'attractivité de la France à l'égard des talents étrangers.

Dans ce cadre, le ministère souhaite généraliser, d'ici 2015, les guichets délocalisés des bureaux des étrangers préfectoraux dans les établissements d'enseignement supérieur. Ces guichets permettent d'effectuer, sur le lieu d'études ou à proximité, tout ou partie des formalités relatives au séjour.

Par lettre du 30 décembre 2013, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration (IGA) la mission d'identifier les modifications réglementaires nécessaires à la réalisation de l'objectif de généralisation des guichets délocalisés et d'examiner la faisabilité de leur mise en œuvre.

La mission confirme que le critère actuel de compétence territoriale du préfet de département constitue un obstacle à la mise en œuvre de guichets délocalisés pouvant accueillir l'ensemble du public ciblé. En effet, la réglementation actuelle attribue la compétence en matière de délivrance des titres de séjour au préfet du département de résidence du demandeur. Les étudiants et doctorants qui ne résident pas dans le département de leur lieu d'études ne peuvent donc être accueillis par les guichets délocalisés.

Il paraît nécessaire d'attribuer la compétence en matière de délivrance des titres de séjour «étudiants» au préfet du département dans lequel l'étudiant «effectue ses études à titre principal». Un critère plus précis, tel que le lieu d'inscription, soulèverait d'importantes difficultés pour les établissements ayant des implantations dans plusieurs départements.

Il conviendrait d'effectuer un transfert de compétence similaire en matière de délivrance des titres de séjour portant la mention « scientifique-chercheur ». Ceux-ci peuvent, en effet, être attribués aux doctorants, qui se situent à la frontière entre le statut d'étudiant et le statut de salarié. L'extension de la mesure à l'ensemble des détenteurs du titre « scientifique-chercheur » est souhaitable dans une logique d'attractivité des talents étrangers et d'identification d'un

interlocuteur unique pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

L'autorisation provisoire de séjour (APS) délivrée aux étudiants étrangers dans le cadre de la procédure dérogatoire de transition vers le statut de salarié devrait aussi être délivrée par le préfet du lieu d'études. La délivrance de ce titre de transition entre deux statuts est en effet fondée sur des critères liés aux études et au projet professionnel et non sur une promesse d'embauche. Il est donc souhaitable qu'elle soit effectuée par le préfet compétent pour la délivrance du titre « étudiant ».

Le cas des doubles demandes, l'une de transition vers le statut de salarié formulée à titre principal et l'autre de renouvellement du titre « étudiant » formulée à titre subsidiaire en forme de garantie, devra faire l'objet d'une procédure formalisée. Les deux demandes seront en effet gérées par deux préfets différents. Il est souhaitable que le demandeur présente un dossier unique comportant les deux demandes au préfet compétent pour la demande formulée à titre principal. En cas de refus, il aura la charge de transmettre le dossier à la préfecture compétente pour statuer sur la demande formulée à titre subsidiaire.

Il paraît indispensable d'appliquer cette réforme du critère de compétence territoriale aux directions territoriales de l'OFII. Celles-ci assument, en effet, la fonction de premier accueil des détenteurs de visas de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) portant la mention « étudiant » ou « scientifique-chercheur » et devraient être associées aux plateformes délocalisées.

Les simulations réalisées par la mission la conduisent à conclure que la réforme du critère de compétence territoriale proposée conduirait à des transferts de charge entre préfectures limités. En Ile-de-France, région qui concentre les principaux enjeux, deux départements connaîtraient une charge accrue : la Seine-Saint-Denis, dont la productivité du bureau des étrangers est déjà élevée, et Paris. L'augmentation du flux annuel de titres de séjour délivrés par ces deux départements (tous titres confondus) serait toutefois inférieure à 2,5% dans les deux cas. Les services paraissent en mesure d'absorber cette augmentation. Ce constat est partagé par le préfet de Seine-Saint-Denis.

La mission a interrogé, par questionnaire ou à l'occasion de visites, les préfetures ayant mis en place des guichets délocalisés en 2013. Les informations collectées conduisent à dresser un bilan très positif de ces plateformes, partagé, dans la plupart des départements, par les établissements d'enseignement et les préfetures. Le président de la Conférence des présidents des universités et les représentants de la Conférence des grandes écoles se sont montrés favorables à la généralisation de ce dispositif.

Ce rapport recommande la mise en place, sur l'ensemble des plateformes, des bonnes pratiques qui ont été identifiées à l'occasion de l'évaluation des dispositifs existants. Il s'agit notamment de l'accueil sur rendez-vous, du caractère obligatoire du passage par la plateforme pour les étudiants des établissements partenaires, du recours à des étudiants vacataires pris en charge en tout ou partie par les établissements partenaires, de la mise en place de formations des vacataires et du personnel permanent des établissements d'enseignement par les préfetures, de la remise du titre sur les plateformes, de l'association systématique de l'OFII au dispositif.

Les guichets délocalisés ne peuvent être mis en place que dans les établissements accueillant un nombre significatif d'étrangers. Lorsque la proximité des implantations le permet, il convient d'élargir l'accès à la plateforme aux établissements proches. A Paris, le maintien du centre d'accueil spécialisé existant devra être préféré à la dispersion des moyens sur un grand nombre de sites. Le guichet délocalisé mis en place par la préfeture de police à la Cité internationale universitaire pourrait être élargi à un plus grand nombre d'étudiants par la voie de nouveaux partenariats, notamment avec des grandes écoles.

Parallèlement à la généralisation des plateformes, les services d'envoi groupé des dossiers par voie postale devraient être encouragés.

Les réformes proposées nécessiteront des évolutions du logiciel AGDREF. Selon le service maître d'ouvrage, un dispositif transitoire, sous-optimal, peut être mis en place pour la rentrée 2014 et un dispositif pérenne à la rentrée 2015.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Marc Abadie
Rédacteur en chef :
Xavier Giguet

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

1. Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé à l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « étudiant » soit délivré par "le préfet du département dans lequel le demandeur effectue ses études à titre principal".
2. Introduire une dérogation au principe de compétence territoriale posé par l'article R. 311-10 du CESEDA afin que le titre de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » soit délivré par "le préfet du département où le demandeur exerce, à titre principal, son activité de recherche ou d'enseignement".
3. Modifier l'article R. 311-35 du CESEDA afin que l'autorisation provisoire de séjour accordée dans le cadre de la procédure dérogatoire de transition du statut d'étudiant vers le statut de salarié soit délivrée par "le préfet qui a délivré la carte de séjour".
4. Modifier l'arrêté du 19 mai 2009 relatif aux formalités effectuées auprès de l'OFII par les détenteurs de VLS-TS afin que la direction territoriale compétente soit celle du département où le demandeur effectue ses études pour les détenteurs de VLS-TS "étudiants" et celle du département où le demandeur exerce son activité pour les détenteurs de VLS TS "scientifiques-chercheurs".
Recommander aux préfetures de solliciter systématiquement l'association de l'OFII aux plateformes multiservices.
5. Rendre obligatoire, sauf exception justifiée, le passage par les plateformes pour les étudiants effectuant leurs études dans les établissements partenaires.

Les auteurs

Marc-René Bayle | Inspecteur général de
l'administration en service extraordinaire

Gabriel Morin | Inspecteur de l'adminis-
tration