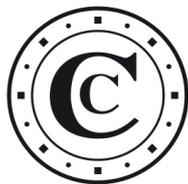


Cour des comptes



L'ENTRÉE, LE SÉJOUR ET LE PREMIER ACCUEIL DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

Rapport public thématique

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Délibéré	11
Synthèse	13
Récapitulatif des recommandations	27
Introduction	29
Première partie	33
Les fondements et le pilotage des politiques d'entrée, de séjour et de premier accueil	33
Chapitre I Les fondements politiques et juridiques de l'entrée et du séjour des personnes étrangères	35
I - Les chiffres de l'immigration en France	36
A - La situation de la France en matière d'immigration	36
B - La mesure et la communication publique des données relatives à l'immigration	41
II - L'immigration, entre politique nationale, engagements internationaux et droits individuels	47
A - Une politique nationale de « maîtrise » qui s'exprime par des objectifs procéduraux	47
B - L'encadrement international et européen de la législation nationale	49
C - Les fondements juridiques et l'évolution récente des grandes voies d'immigration	51
D - L'hypothèse des « quotas »	60
Chapitre II Le pilotage des procédures d'entrée et de séjour par le ministère de l'intérieur et les préfetures	65
I - Une organisation centralisée autour du ministère de l'intérieur	65
A - Le ministère de l'intérieur en chef de file	65
B - Des administrations sous tension dans plusieurs départements	66
C - Un renforcement par à-coups des moyens des préfetures	68
D - Une part modeste mais en augmentation dans les dépenses de l'État	69
II - Une gestion du séjour encore peu modernisée	71
A - Du visa à la carte de résident, un régime de titres successifs dont l'efficience doit être interrogée	71
B - Une modernisation numérique encore inaboutie	73

Deuxième partie	79
Les dispositifs régissant l'entrée, le séjour et l'accueil des personnes étrangères	79
Chapitre III L'asile : une politique sous forte tension depuis dix ans.....	81
I - L'enregistrement des demandes d'asile : une organisation encore peu efficace construite autour des délais.....	82
A - Des lieux spécifiques pour le dépôt des demandes d'asile.....	82
B - Des efforts à poursuivre pour diminuer l'ensemble des délais d'enregistrement des demandes	84
II - Les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile	86
A - L'allocation pour demandeurs d'asile (Ada) : un revenu de subsistance géré avec une rigueur croissante.....	87
B - Des capacités d'hébergement en augmentation mais encore insuffisantes.....	90
III - Accorder ou non la protection de la France : un système qui s'efforce de concilier respect des droits individuels et rapidité, sans y parvenir	95
A - Un droit européen qui autorise des pratiques différentes et qui a des conséquences profondes sur le système français	95
B - La question des délais d'instruction en première instance	98
Chapitre IV La gestion des procédures d'immigration régulière : une modernisation qui se fait attendre.....	105
I - Le regroupement familial : une procédure à simplifier et moderniser	106
A - L'existence de délais « cachés » avant l'enregistrement des demandes.....	106
B - Des communes souvent peu impliquées dans la procédure.....	107
C - Une procédure complexe sans valeur ajoutée évidente pendant laquelle les délais s'accumulent	107
II - L'immigration professionnelle : une politique éloignée des besoins des secteurs économiques	108
A - L'introduction de salariés en France.....	109
B - Une gestion de l'immigration professionnelle sans lien avec les besoins de l'économie	110
III - La procédure d'admission au séjour pour soins.....	111
IV - Le contrôle médical attaché aux premiers titres de séjour : une obligation procédurale à revoir dans une perspective de santé publique	112
A - Une procédure qui attend sa réforme.....	113
B - Les enjeux médicaux	113
V - L'admission exceptionnelle au séjour : une régularisation au fil de l'eau, stabilisée dans sa forme depuis le début des années 2000.....	114
A - Le régime de l'admission exceptionnelle au séjour	115

B - Un régime et une procédure qui semblent avoir trouvé un équilibre	116
C - Les enjeux pratiques de l'admission exceptionnelle au séjour.....	118
Chapitre V L'accès aux droits sociaux, les dispositifs d'intégration et la naturalisation	121
I - L'accès aux droits sociaux	121
A - Pour les personnes en situation régulière : un accès différé à certains droits sociaux.....	121
B - L'accès aux soins pour les personnes en situation irrégulière.....	122
II - L'intégration, un processus amorcé par quelques dispositifs spécifiques en début de séjour	124
A - Une politique aux moyens financiers limités.....	125
B - Le contrat d'intégration républicaine.....	125
C - Les actions pilotées par le ministère de l'Intérieur : des initiatives qui devraient être mieux évaluées.....	131
III - La naturalisation	132
A - Le régime et l'évolution du nombre de naturalisations.....	132
C - L'instruction des demandes de naturalisation	134
Chapitre VI La gestion du départ des personnes en situation irrégulière	139
I - Panorama chiffré des départs	140
II - Les départs volontaires aidés	142
A - Les aides au retour volontaire.....	142
B - Les aides à la réinsertion : un dispositif sur mesure difficile à industrialiser	146
III - Les départs forcés	147
A - Le placement en rétention : une mesure de plus en plus utilisée	147
B - Les limites de l'exécution forcée des décisions d'éloignement	151
Conclusion générale	155
Liste des abréviations	159
Annexes	161
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	171

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

La présente enquête a été menée auprès des différents services de l'État compétents en matière d'asile, d'immigration et d'accueil, au premier rang desquels figure **la direction générale des étrangers en France (DGEF)** du ministère de l'intérieur. C'est auprès de cette direction qu'ont été recherchés les principales données chiffrées et les indicateurs nationaux.

Dix préfectures métropolitaines (dont cinq de région) et **deux ultra-marines ont donné lieu à des investigations spécifiques sur place. Huit centres de rétention administrative (Cra)** ont été visités. Plusieurs entretiens ont également été organisés avec les responsables des administrations du travail, de l'emploi et des affaires étrangères.

Des rencontres ont également eu lieu avec des responsables des services de l'immigration et de l'asile au **Canada**, à Ottawa pour la politique fédérale et à Montréal pour la politique du Québec.

Le présent rapport s'appuie également sur les observations formulées par la Cour des comptes au terme de deux contrôles organiques de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (**Ofii**) et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (**Ofpra**), achevés à l'été 2019.

Le présent rapport, dont la rédaction a été achevée en janvier 2020, ne prend pas en compte la mise en œuvre par les pouvoirs publics de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dont certaines mesures concernent le régime de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers, ainsi que l'ordonnance du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 18 décembre 2019, par la cinquième chambre, présidée par M. Terrien, président de chambre, et composée de Mmes Latournarie-Willems et Régis conseillères maîtres, MM. Hayez, Berthomier, de Nicolay, Cabourdin, Montarnal, conseillers maîtres, M. Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire, en présence de Mme Bouzanne de Mazery, conseillère maître à la sixième chambre, et, en tant que contre-rapporteur, M. Clément, conseiller maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Mattei, conseillère maître, MM. Giannesini et Seiller, conseillers maîtres et Mme Hado, vérificatrice.

Il a été examiné et approuvé, le 7 janvier 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport public thématique intitulé *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Courtois, Lefebvre, Guédon, Thornary, Antoine, Mme Bouygar, MM. Glimet, De Nicolaÿ, Mmes Latare, De Coincy, MM. Miller, Chatelain, Soubeyran, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, MM. Lejeune, Michelet, Duguéperoux, Mme Régis, MM. Houdebine, Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Carnot, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Terrien, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Madame Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Giannesini, conseiller maître, Mme Mattéi, conseillère maître, M. Seiller, conseiller maître et de Mme Hado, vérificatrice, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer et de M. Clément, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Luprich, substitut général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait le 31 mars 2020.

Synthèse

Le présent rapport analyse les politiques d'entrée, de séjour et de premier accueil des personnes étrangères en France. À ce titre, il porte sur les procédures et dispositifs prévus par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) et non sur l'immigration au sens large, en tant que phénomène social, géopolitique ou historique. Les ressortissants de l'Union européenne ne font pas partie du champ de ce rapport et ne sont pas compris dans les séries chiffrées qui y figurent, sauf en matière de naturalisation.

Le présent rapport, dont la rédaction a été achevée en janvier 2020, ne prend pas en compte la mise en œuvre par les pouvoirs publics de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dont certaines mesures concernent le régime de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers, ainsi que l'ordonnance du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour ;

Au terme de ses observations, la Cour des comptes formule quatorze recommandations susceptibles d'améliorer l'efficacité des procédures et dispositifs mis en œuvre, sans remettre en cause les objectifs et les équilibres fixés par le législateur depuis plusieurs années.

Les fondements politiques et juridiques de l'entrée et du séjour des personnes étrangères

Depuis le début des années 2000, huit lois sont intervenues dans le champ de l'immigration et de l'asile avec, pour point commun, un objectif général de « maîtrise ». Malgré cela, le nombre de personnes étrangères entrées en France en 2019 a augmenté par rapport à 2010. Cependant, plus que la progression du nombre de personnes accueillies, c'est la composition de l'immigration qui présente des évolutions importantes.

Alors qu'elle était traditionnellement professionnelle et familiale, l'immigration a augmenté en France depuis une dizaine d'années du fait de l'asile et des étudiants internationaux

En 2019, la France a délivré 276 576 premiers titres de séjour. Sur les trois dernières années, le nombre de premiers titres représente en moyenne 60 000 personnes de plus chaque année par rapport aux années 2010-2012, soit une progression de 30 %.

Tableau n° 1 : premiers titres de séjour

Motifs d'admission	2010	2012	2014	2016	2018	2019*
<i>A. Économique</i>	18 772	16 406	19 428	23 275	33 675	38 843
<i>B. Familial</i>	89 071	92 193	99 644	94 345	91 017	88 778
<i>C. Étudiants</i>	65 536	59 025	65 201	73 865	83 700	91 495
<i>D. Divers</i>	12 264	13 302	14 397	15 364	15 558	19 303
<i>E. Humanitaire</i>	18 628	19 134	21 929	30 369	34 979	38 157
Total	204 271	200 060	220 599	237 218	258 929	276 576

* Données provisoires. Les données d'une année N ne sont considérées par le ministère de l'intérieur comme définitives qu'en juin N+2.

Source : DGEF, rapports annuels

Bien qu'ils soient en augmentation, ces chiffres placent la France parmi les grands pays les plus restrictifs en termes de séjour. Avec une moyenne de 3,72 titres de séjour accordés pour 100 000 habitants en 2016, la France se situe nettement en-deçà de la Suède (14,53 titres), de l'Allemagne (12,18 titres) ou de l'Espagne (7,65 titres), seuls les États-Unis délivrant moins de titres que notre pays (3,67 titres). Par ailleurs, dans le contexte de « la crise européenne de l'asile », la France a accueilli 1,86 demandeur d'asile pour 100 000 habitants en 2018, derrière la Grèce (5,99) et l'Allemagne (2,25) mais devant l'Italie (1,01) et le Royaume-Uni (0,57).

Une présentation des chiffres de l'immigration à revoir

La publication régulière par le ministère de l'intérieur des données relatives aux titres de séjour et à la demande d'asile constitue un acquis important, d'autant qu'elles peuvent être complétées par des études spécifiques qui ont gagné en qualité depuis quinze ans.

Toutefois, la présentation des données additionne des personnes ayant un projet d'installation durable et d'autres qui n'effectueront en France qu'un séjour de quelques mois, et ne permet pas de faire aisément la différence entre les titres attribués à des personnes qui arrivent et ceux délivrés à des personnes déjà présentes. C'est la raison pour laquelle la Cour recommande de revoir cette présentation autour de quatre sous-ensembles distincts fondés sur les références légales issues du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) mais regroupés en fonction de la nature du séjour qui leur correspond.

Graphique n° 1 : proposition de nouvelle présentation des données relatives aux entrées à fin de séjour (sur la base des chiffres 2018)

Source : Cour des comptes

Un malentendu persistant quant à l'objectif de « maîtrise » de l'immigration

Depuis 2003, les huit lois intervenues dans le domaine de l'immigration et de l'asile ont réitéré, avec des nuances d'expression, les trois mêmes objectifs consistant à « maîtriser l'immigration », « garantir le droit d'asile » et « réussir l'intégration ».

L'objectif de « maîtrise » est généralement compris comme synonyme de réduction du nombre de personnes admises à séjourner en France.

À cette aune, il n'a pas été atteint au cours des dernières années. Mais ce terme de « maîtrise » entretient un malentendu quant à la capacité des pouvoirs publics à limiter l'immigration. En réalité, seule la moitié des premiers titres accordés en 2018 – et seulement un quart si l'on excepte l'accueil d'étudiants, la seule composante de l'immigration pour laquelle est affiché un objectif de croissance – procède d'une décision entièrement maîtrisée par les autorités publiques, l'autre moitié étant la contrepartie de

droits individuels protégés par la Constitution et l'ordre juridique international, que l'État ne peut ni prévoir, ni restreindre¹.

*L'expérimentation possible de « quotas » pour moderniser
et diversifier l'immigration professionnelle*

L'immigration professionnelle est tombée à un niveau d'étiage tout au long de la dernière décennie avant de remonter en 2018 et en 2019. Par ailleurs, la liste des « métiers en tension » mise en place en 2008, qui est supposée déterminer pour quels métiers l'immigration professionnelle est ouverte, est aujourd'hui dépassée : elle ne désigne quasiment aucun des secteurs dans lesquels Pôle emploi constate des difficultés de recrutement.

Ce contexte suggère que la politique d'immigration professionnelle pourrait être modernisée et diversifiée en s'inspirant du modèle canadien, fondé sur des cibles quantitatives pluriannuelles, d'une part, et un système de sélection individuel sur critères, d'autre part. La Cour recommande d'engager une expérimentation en ce sens.

**Le pilotage des procédures d'entrée et de séjour par le ministère
de l'intérieur et les préfetures**

En une quinzaine d'années, les procédures et dispositifs qui étaient pilotés par les ministères en charge des affaires sociales, des affaires étrangères, de la justice et du travail ont été placés sous la responsabilité du ministère de l'intérieur.

Des préfetures sous tension

Dans la plupart des préfetures, les conditions de délivrance des titres de séjour se dégradent, tant du point de vue des personnes qui y sont soumises que des agents de l'État qui en sont chargés. Les délais moyens de décision se sont allongés de 10 % entre 2016 et 2018 pour les premiers titres et de 34 % pour les renouvellements, avant de baisser au premier semestre 2019 grâce à diverses initiatives locales. En 2019, toute délivrance de titre nécessite en moyenne près de quatre visites en préfeture, loin de l'objectif d'un seul passage évoqué par la direction générale des étrangers en France (DGEF).

¹ Seules l'immigration professionnelle et l'immigration étudiante sont entièrement sous contrôle (quantité et sélection) des autorités gouvernementales.

La modernisation numérique n'a que peu concerné les procédures d'immigration. Les programmes France Visa et Administration numérique des étrangers en France (Anef), lancés en 2013, ont déjà vu leur coût prévisionnel multiplié par 2,4 pour atteindre 96,9 M€ et leur calendrier allongé de cinq à sept ans, si bien que leur déploiement – et tous les effets positifs qui en sont espérés – n'interviendront au mieux qu'en 2021.

Au-delà de ces indicateurs, ce sont les conditions concrètes d'accueil qui posent problème dans plusieurs préfectures : files d'attente importantes le matin et saturation des guichets dès leur ouverture, réception du public limitée à quelques demi-journées par semaine, obligation de se présenter en personne sans certitude d'être reçu, et, épisodiquement dans les préfectures les plus engorgées, fermeture des services de plusieurs jours à plusieurs mois le temps de résorber une partie des stocks de dossiers.

*Un régime du séjour marqué par la brièveté des titres
et les renouvellements fréquents*

Ces phénomènes sont liés à l'augmentation du nombre de titres de séjour délivrés chaque année, pour la première fois ou à l'occasion de renouvellements, qui a progressé de 15 % entre 2010 et 2018, pendant que la demande d'asile enregistrée en préfecture augmentait sur la même période de 72 %. Mais ils tiennent surtout au régime du séjour, caractérisé par des titres courts impliquant des renouvellements fréquents : en 2018, 76 % des premiers titres et 66 % des renouvellements avaient une durée de validité d'un an, soit une diminution peu marquée par rapport à 2010 (82 % et 70 % respectivement) en dépit de l'extension des cartes de séjour pluriannuelles de deux à cinq ans, qui ne produiront leurs effets que progressivement sur l'activité des préfectures. Ce régime n'est pourtant pas le gage d'une plus grande sélectivité : le nombre de refus de renouvellement ne représente chaque année pas plus de 1 % des décisions.

La Cour recommande que ce régime soit modernisé dans une logique d'efficience, en allongeant la durée des titres, en automatisant le renouvellement de ceux qui s'y prêtent et en accélérant les chantiers de dématérialisation.

Des dépenses croissantes, liées notamment à l'asile

Le document de politique transversale « *Politique française de l'immigration et de l'intégration* » annexé chaque année au projet de loi de finances indique que les dépenses de l'État liées à ces politiques sont estimées à 6,57 Md€ en 2019, soit 1,41 % des dépenses brutes du budget général, en progression d'environ 48 % par rapport à 2012. L'asile explique un tiers de cette progression et l'aide médicale d'État un cinquième.

L'asile : une politique sous forte tension depuis dix ans

En 2019, 154 620 personnes (dont 34 920 enfants) ont formé une demande d'asile en France, soit une multiplication par 3 par rapport à 2010. Cette croissance, continue depuis dix ans, a chaque année contredit les prévisions sur la base desquelles, en lois de finances, ont été programmés les moyens alloués à la garantie du droit d'asile.

Un système de l'asile engorgé, qui peine à respecter les délais de décision fixés par la législation

Bien qu'il appartienne à chaque État membre de se prononcer sur l'octroi de sa protection, le régime de l'asile fait aujourd'hui l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union européenne, notamment en matière de procédures et d'accueil.

Le parcours de la grande majorité des demandeurs commence dans les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada), gérées par des organismes prestataires – souvent associatifs – sur la base de marchés conclus par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Les Spada effectuent un pré-enregistrement des demandeurs, leur attribuent une domiciliation postale et les aident à préparer leur enregistrement en préfecture, qui doit intervenir dans les trois jours.

C'est en vue de mieux respecter ce délai légal qu'ont été mis en place, en 2015, les 35 guichets uniques pour demandeurs d'asile (Guda). Si ces derniers marquent un réel progrès d'organisation, ils ne constituent pas vraiment des guichets uniques mais plutôt des guichets communs entre les préfectures et l'Ofii puisque l'Office de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) n'y participe pas. Cela empêche notamment que dès l'enregistrement des demandes soit également fixée une date pour l'entretien destiné à fonder la décision de protection ou de rejet.

Malgré l'institution des Guda, les pouvoirs publics peinent encore à respecter le délai légal de trois jours, même si le délai moyen est passé de 18,2 jours en 2017 à 7,2 jours sur le territoire métropolitain pour les huit premiers mois de 2019. Ces moyennes masquent de grandes disparités d'un Guda à l'autre et d'un mois à l'autre, avec régulièrement dans certaines préfectures des situations de saturation. De surcroît, des « délais masqués » sont fréquents lorsque les demandeurs d'asile ne parviennent pas à accéder à une Spada ou lorsque celle-ci ne peut leur obtenir un rendez-vous en Guda, même à lointaine échéance.

*Des conditions matérielles d'accueil insuffisantes
en matière d'hébergement*

Dans l'intervalle, les demandeurs d'asile bénéficient des conditions matérielles d'accueil prescrites par la législation européenne, qui comprennent l'hébergement et la perception d'un revenu de subsistance, l'allocation pour demandeur d'asile (Ada), dont la gestion est confiée à l'Ofii.

L'Ada s'élève aujourd'hui à 6,80 € par jour, sauf en Guyane et à Saint-Martin où elle atteint 3,80 € et à Mayotte où elle n'est pas attribuée. A ce montant s'ajoutent 7,40 € par jour et par adulte pour les demandeurs qui ne sont pas hébergés². Elle est gérée avec d'autant plus de rigueur (non attribution en cas de réexamen de la demande d'asile, suspension sans attendre le terme des échanges contradictoires, etc.) que la dépense associée a augmenté de 314 M€ en 2016 à plus de 510 M€ en 2019.

L'hébergement des demandeurs d'asile se fait dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA), qui représentait fin 2018 un total de 85 055 places, soit une progression de 20 % par rapport à 2015. Toutefois, en septembre 2019, seuls 47 % des demandeurs d'asile étaient hébergés alors que la prévision gouvernementale établie un an auparavant estimait ce taux à 72 %. En pratique, les nombreuses distinctions de label en matière d'hébergement n'ont guère de portée : les demandeurs sont hébergés en fonction de leur vulnérabilité et des places disponibles. Par ailleurs, alors que la gestion du DNA est en principe confiée à l'Ofii, celui-ci ne dispose pas de tous les leviers pour statuer sur les entrées et les sorties, ce qui serait nécessaire pour remédier au fait que, fin 2018, environ 37 000 personnes étaient hébergées au sein du DNA alors qu'elles n'en avaient plus le droit.

Des cibles de délais qui ne peuvent guère être atteintes en pratique

C'est à l'Ofpra ou, en appel, à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qu'il appartient de statuer sur les demandes d'asile. Depuis plusieurs années, les cibles de délais assignées par l'État sont plus strictes que les obligations légales car elles sont en partie conçues comme des signaux supposés décourager les demandes infondées. C'est en particulier le cas pour la procédure dite « accélérée », qui concerne en principe les demandeurs issus de pays sûrs et à laquelle est attachée un délai de décision théorique de 15 jours, contre six mois dans la procédure « normale ». La question des délais est donc obscurcie par des contradictions entre délais légaux issus du droit européen, délais assignés par l'État et délais réels.

² 4,70 € en Guyane et à Saint Martin.

Tableau n° 2 : cibles de délais de décision et délais constatés (2018)

	Procédure accélérée	Procédure normale
<i>Délais légaux</i>	15 jours	183 jours
<i>Cibles inscrites au contrat d'objectifs et de performance État-Ofpra</i>	15 jours	122 jours
<i>Délais réels constatés</i>	121 jours	189 jours

Source : Ceseda et Ofpra sur cohortes sortantes de demandes

L'Ofpra est parvenu à réduire ses délais de décision de manière notable puisque ceux-ci sont passés en moyenne de 213 jours en 2015 à 137 jours en 2018 grâce à un quasi-doublement (+ 216 %) des effectifs d'officiers de protection. Toutefois, l'Ofpra n'est jamais parvenu à traiter 75 % des demandes enregistrées un mois donné en moins de 203 jours et 95 % en moins de 517 jours, signe qu'une proportion significative des demandes font l'objet de longs délais d'instruction.

La gestion des procédures d'immigration régulière : une modernisation qui se fait attendre

Des procédures inutilement longues et peu prioritaires

Les procédures d'immigration régulière, familiale et professionnelle, ont été insuffisamment modernisées. Elles apparaissent inutilement longues et complexes, peu prioritaires dans l'organisation et l'activité des services, et peu orientées par des objectifs qualitatifs.

La délivrance de titres de séjour aux conjoints de ressortissants étrangers (« regroupement familial »), qui a concerné 21 795 personnes en 2018, fait l'objet d'une instruction par l'Ofii, qui s'assure notamment que les conditions tenant au logement et aux ressources du demandeur sont remplies. En principe, ce sont les communes qui sont chargées de ces vérifications, mais en pratique elles sont nombreuses à s'en abstenir, si bien que l'Ofii se substitue à elles. Alors que la décision du préfet d'accéder ou non à la demande de regroupement familial doit intervenir dans les six mois, les délais réellement constatés sont en moyenne de sept mois, avec de fortes disparités selon les départements, sans que ce laps de temps apparaisse lié à un enjeu de rigueur ou de sélectivité.

L'immigration professionnelle emprunte quant à elle deux voies distinctes : si les postulants à un passeport talent – diplômés de l'enseignement supérieur – engagent eux-mêmes les démarches (8 591 en 2018, dont 55 % de scientifiques et artistes), les demandeurs salariés font l'objet d'une demande d'introduction par leur futur employeur, qui doit justifier de n'avoir pas pu recruter en France. Les vérifications effectuées par les services déconcentrés du ministère en charge du travail sont formelles et débouchent sur des taux de refus compris entre 5 % et 8 %. La recommandation de la Cour d'expérimenter un double système de quotas et de sélection individuelle sur critères vise à moderniser ce régime, marqué par son inadaptation aux besoins des secteurs économiques et par le peu de valeur ajoutée des vérifications opérées.

La visite médicale imposée aux personnes admises à séjourner en France, faute d'avoir encore été réformée suivant les axes tracés par le Haut conseil de la santé publique en 2015, a vu son périmètre diminuer de moitié en trois ans, après qu'en eurent été dispensées plusieurs catégories de personnes. Centrée autour d'une détection de la tuberculose, cette visite médicale, qui demeure sans lien avec l'obtention du titre de séjour, mériterait d'être revue dans une perspective de santé publique.

*La délivrance de titres de séjour à des personnes
déjà présentes sur le territoire*

Le régime juridique de la régularisation, dénommée admission exceptionnelle au séjour (AES), repose sur un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'administration encadré par des circulaires. Depuis au moins 2004, ces circulaires suggèrent aux préfets de retenir une durée de séjour minimale de cinq ans, au point que celle-ci a quasiment le statut d'une règle. La circulaire actuellement en vigueur, en date du 28 novembre 2012, a contribué à résorber des situations laissées en attente, ce qui s'est traduit par une augmentation significative du nombre d'admissions au séjour en 2013. Par la suite, et jusqu'à 2018, celui-ci s'est stabilisé.

Tableau n° 3 : délivrance de titres de séjour à des personnes déjà présentes sur le territoire

	2010	2011	2012	2013	2014	2017	2018
Motifs professionnels	515	3 023	2 116	4 134	4 682	6 826	7 564
Liens personnels et familiaux	19 499	18 946	20 649	29 670	25 518	21 046	19 630
Total AES et assimilés	20 014	21 969	22 765	33 804	30 200	27 872	27 194
Autres formes de régularisation	609	698	732	637	728	765	715
Premiers titres à des étrangers entrés mineurs	3 971	4 232	5 181	6 186	6 669	9 044	9 872
Total premiers titres à des personnes déjà présentes	24 594	26 899	28 678	40 627	37 597	37 681	37 781

Source : extractions Agdref, premiers titres 2010-2018

Les services évoquent une forme d'équilibre de l'AES, au sens où les situations les plus problématiques y trouvent une issue. Les éléments nouveaux introduits par la circulaire de 2012 ont joué dans ce sens, notamment la création d'une catégorie « parent d'enfant scolarisé ».

L'accès aux droits sociaux, les dispositifs d'intégration et la naturalisation

Une exigence d'intégration incarnée en pratique par le seul contrat d'intégration républicaine (Cir)

En dépit des ambitions affichées par les lois intervenues depuis une quinzaine d'années, les dispositifs publics mobilisés en vue de l'intégration des personnes se limitent aux premières années de présence avant que le droit commun ne prenne le relais, et s'incarnent quasi exclusivement dans le contrat d'intégration républicaine (Cir), qui a bénéficié à 97 940 personnes en 2018 (les étudiants en étant exemptés).

Les actions prescrites comprennent une formation civique (FC) obligatoire dispensée sur quatre jours et un apprentissage du français en fonction du niveau initial constaté, d'une durée standard de 200 heures pouvant être allongée jusqu'à 600 heures avec pour objectif d'atteindre le niveau A1 du cadre européen de référence. C'est le relèvement de cet

objectif en 2018 qui explique que la moitié des signataires suit aujourd'hui des cours de français, contre un quart auparavant. Reste que la durée du parcours de formation est souvent insuffisante pour atteindre le niveau demandé.

Il n'existe pas réellement de sanction pour ceux qui ne suivent pas les formations, mais ce problème ne se pose que dans des proportions marginales : le pourcentage de Cir résiliés pour défaut d'assiduité s'est élevé à 1,7 % en 2018.

L'accès à la nationalité française, une procédure longue qui se substitue de facto à un statut de résident permanent peu présent dans le régime actuel du séjour

En 2019, 74 933 personnes ont acquis la nationalité française à leur demande (49 671) ou par mariage avec une Française ou un Français (25 262). En dépit d'une baisse marquée de ce nombre en l'espace de dix ans (-30 %), la naturalisation demeure, pour celles qui le souhaitent, une étape majeure du parcours des personnes étrangères puisqu'elle se substitue *de facto* à un statut de résident permanent quasi impossible à obtenir pour les non Européens.

Pour remédier à la situation critique observée en 2011 (des délais anormalement longs et une dispersion élevée des taux de rejet, allant de 25 à 80 %) selon les départements, le ministère de l'intérieur a engagé un plan de modernisation ambitieux qui n'a pas encore produit les résultats attendus. Les délais d'instruction demeurent très longs (la cible de 270 jours d'instruction pour les demandes de naturalisation par décret n'est pas respectée par 19 plateformes d'instruction, mais surtout, le dépassement se compte en dizaines, voire centaines de jours dans certaines d'entre elles).

L'« entretien d'assimilation » prévu par la réglementation consiste aujourd'hui en un face-à-face de vingt à trente minutes entre un agent de la préfecture et le demandeur. Les trois quarts du temps sont consacrés à un examen des pièces du dossier, tandis que le quart restant prend la forme de questions-réponses sur l'histoire et la civilisation françaises. Cet entretien, bref et formel, contraste avec l'enjeu légal et symbolique qui le justifie. L'exigence posée par l'article 21-24 du code civil, qui évoque le « *contrôle de l'assimilation* », n'est donc respectée que superficiellement.

La gestion du départ des personnes en situation irrégulière

L'efficacité de la politique de départ des personnes en situation irrégulière est le plus souvent mesurée par le ratio du nombre de départs effectifs sur le nombre d'obligations de quitter le territoire (OQTF) prononcées par les préfets et d'interdictions du territoire (ITF) prononcées par la justice. En 2018, le ministère de l'intérieur a ainsi dénombré 30 276 départs, dont 19 957 sous l'effet d'une mesure administrative. Le nombre de mesures prononcées s'étant élevé à 132 978, le ratio se situerait cette année-là autour de 15 %.

Ces chiffres ancrent l'idée d'une politique de départ peu efficace. Si ce constat quantitatif n'est pas faux, les difficultés objectives rencontrées par les services ne peuvent pas être mésestimées, d'autant qu'elles correspondent dans bien des cas à des impasses juridiques du fait de la souveraineté des États d'origine ou des droits protégés. La gestion du départ s'inscrit ainsi dans une alternative entre approche « de principe » (éloigner sous contrainte les personnes en situation irrégulière) et approche « pragmatique » (obtenir le départ des personnes susceptibles de le faire volontairement et trouver des solutions pour les autres).

Les départs volontaires aidés, gérés par l'Ofii, constituent le moyen le plus efficace et le moins coûteux d'obtenir le départ de personnes obligées de quitter le territoire. Ce dispositif prend la forme d'une aide financière forfaitaire (650 €, auxquels peut s'ajouter une majoration exceptionnelle d'un montant maximal qui a oscillé entre 1 200 € et 1 850 € au cours des dernières années), d'une assistance en vue du voyage de retour et, dans certains cas, d'une aide à la réinsertion dans le pays d'origine. Après un point bas de 4 758 départs aidés en 2015, ce nombre a progressé pour atteindre en 2018 un total de 10 676 sous l'effet d'un nouveau barème. Il est toutefois en baisse en 2019 et s'établit à 8 772.

Les éloignements forcés, quant à eux, se sont élevés à 15 677 en 2018 et à 18 906 en 2019 en métropole, en progression de 34 % par rapport à 2012. Ces éloignements sont quasi systématiquement précédés par un placement en centre de rétention administrative (Cra), qui est indispensable bien que son efficacité soit structurellement basse (40 % des personnes retenues ont été effectivement éloignées en 2018 pour un coût moyen de la rétention chiffré à 6 234 €) et qu'il s'agisse de structures coûteuses (2 341 agents publics et policiers sont affectés en Cra pour un total de 1 814 places en 2019).

Il est douteux que le nombre d'éloignements forcés puisse significativement progresser tant la procédure se heurte dans les faits à des impasses. En effet, une partie des personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF) ne disposent pas de papiers d'identité : or, sans nationalité ni identité certaines, elles ne peuvent pas être éloignées. De surcroît, de nombreux consulats sont peu réactifs aux demandes de laisser-passer consulaire, même lorsque les personnes sont formellement identifiées. Enfin, les reconduites aériennes, nécessaires dans la majorité des cas, sont structurellement peu efficaces : le nombre de places sur les vols commerciaux est limité à quelques unités et il est indispensable de prévoir une escorte de deux à quatre policiers. Au cours des dernières années, seuls les vols collectifs sous pavillon de l'agence européenne Frontex ont marqué un progrès opérationnel.

Il n'existe donc pas réellement d'alternative pilotable entre départs aidés et éloignements forcés, les deux procédures apparaissant indispensables à une politique de départ.

*

**

Au terme de ses observations, la Cour des comptes constate qu'au-delà de conditions de mise en œuvre souvent difficiles et dégradées, les politiques d'accueil, d'entrée et de séjour des personnes étrangères souffrent de se voir assigner des objectifs généraux peu explicites. Sans définir ce qu'ils recouvrent exactement, ni ce qu'ils impliquent, ils risquent d'entretenir l'idée d'une politique qui ne réussit pas. Il est donc indispensable que soient fixés des objectifs plus tangibles, plus précis et plus réalistes. Les recommandations formulées par le présent rapport s'inscrivent dans cette perspective.

Récapitulatif des recommandations³

Les titres de séjour

1. Revoir la communication publique des données relatives à l'immigration en organisant celles-ci en quatre sous-ensembles distincts représentant, sur la base des références réglementaires fondant les titres de séjour : (i) l'immigration en vue de séjour durable ; (ii) l'immigration temporaire et l'accueil d'étudiants ; (iii) les bénéficiaires de décisions d'asile et de régularisations ; (iv) les demandes d'asile en attente (ministère de l'intérieur).
3. Simplifier le régime du séjour en allongeant la durée de certains titres, en automatisant le renouvellement de ceux qui s'y prêtent et en allégeant les formalités procédurales (ministère de l'intérieur).

L'asile

4. Simplifier l'organisation de l'hébergement des demandeurs d'asile en se limitant à la distinction entre l'hébergement qui leur est réservé et l'hébergement d'urgence de droit commun, et unifier la gestion du dispositif national d'accueil sous l'autorité de l'Ofii (ministère de l'intérieur et Ofii).
6. Mettre en cohérence les délais de décision attendus de l'Ofpra pour les décisions d'asile avec les délais fixés par la législation, en s'assurant de leur crédibilité (ministère de l'intérieur et Ofpra).

Les procédures d'immigration régulière

2. Mettre en place une expérimentation, au sens de l'article 37-1 de la Constitution, tendant à organiser l'immigration professionnelle autour de cibles quantitatives pluriannuelles fondées sur les niveaux de qualification et les secteurs professionnels, adossées à un dispositif de sélection individuelle (ministère de l'intérieur).

³ Les recommandations sont classées ci-dessous par thèmes. Leur numérotation correspond à l'ordre d'apparition dans le rapport.

7. Confier à un unique service national de l'Ofii la gestion de la procédure de regroupement familial, en lui attribuant la réalisation des enquêtes à la place des communes, tout en conservant l'avis du maire (ministère de l'intérieur et Ofii).
8. À l'occasion de l'intégration des services de main d'œuvre étrangère déjà programmée, regrouper au niveau des préfetures la réception et l'instruction des demandes d'introduction de salariés (ministère de l'intérieur).
9. Modifier l'arrêté du 11 janvier 2006 relatif aux visites médicales préalables en privilégiant une approche de santé publique selon les axes tracés par le Haut conseil de la santé publique (ministères de l'intérieur et de la santé).

Les dispositifs d'intégration et la naturalisation

11. Transférer à l'Ofii la gestion des crédits déconcentrés destinés aux actions et dispositifs conçus dans la continuité du Cir (ministère de l'intérieur et Ofii).
12. Réformer l'entretien d'assimilation pour lui donner une forme collégiale et rendre plus substantiel le contrôle des conditions posées par le code civil (ministère de l'intérieur).

Le départ des personnes en situation irrégulière

13. Modifier les textes d'application du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) relatifs aux aides au retour volontaire pour préciser que celles-ci peuvent aussi bénéficier aux personnes dont le titre de séjour est proche d'expirer (ministère de l'intérieur).
14. Mettre en place les moyens nécessaires à l'augmentation du nombre de départs aidés (ministère de l'intérieur et Ofii).

La situation particulière de Mayotte

5. Mettre en place un dispositif renforcé pour enregistrer et traiter rapidement les demandes d'asile à Mayotte (ministère de l'intérieur et Ofpra).
10. Mettre en place un Contrat d'intégration républicaine (Cir) adapté à Mayotte (ministère de l'intérieur et Ofii).

Introduction

Le présent rapport, dont la rédaction a été achevée en janvier 2020, ne prend pas en compte la mise en œuvre par les pouvoirs publics de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dont certaines mesures concernent le régime de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers, ainsi que l'ordonnance du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour.

Le présent rapport constitue une analyse synthétique des politiques d'entrée et de séjour des personnes étrangères prévues par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) et examine la gestion des procédures et des dispositifs mis en œuvre à ce titre par l'État. Il ne porte donc pas sur l'immigration en tant que phénomène social, géopolitique ou historique. Ainsi, s'il s'intéresse au premier accueil des personnes étrangères, il ne traite le lent et complexe processus d'intégration des immigrés qu'à travers les dispositifs spécifiques initiaux qui l'encouragent, comme le contrat d'intégration républicain (Cir) ou l'entretien d'assimilation. Les ressortissants de l'Union européenne pouvant résider en France sans titre de séjour depuis le 1^{er} janvier 2004, ils ne font pas partie du champ de ce rapport et ne sont pas compris dans les séries chiffrées qui y figurent, sauf en matière de naturalisation. Il en est de même des mineurs non accompagnés, dont le statut et la prise en charge ne relèvent pas des procédures d'immigration ou d'asile avant leur majorité mais de la législation sur la protection de l'enfance.

Ce rapport fait suite à plusieurs travaux entrepris par la Cour des comptes depuis quinze ans. Après le rapport public thématique « *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration* » publié en novembre 2004⁴, la juridiction a notamment contrôlé en 2012 et de nouveau en 2019 les comptes et la gestion de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), ainsi que ceux de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra). Elle a également adressé au Premier ministre un référé le 30 juillet 2015 sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile⁵ et enquêté en 2016 sur l'aide au retour et à la

⁴ Cf. Cour des comptes, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, rapport public thématique, La Documentation Française, novembre 2004, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵ Cf. Cour des comptes, *L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, référé au Premier ministre, juillet 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

réinsertion des étrangers. Tous ces travaux ont donné lieu à des recommandations dont plusieurs ont été suivies d'effets, notamment celles portant sur la gestion des opérateurs de l'État.

L'évolution des mouvements migratoires depuis cinq ans et les importants changements législatifs intervenus en 2015, 2016 et 2018 justifient de renouveler ces travaux.

Le rapport est organisé en deux parties regroupant six chapitres.

La première partie porte sur les fondements politiques et juridiques de l'entrée et du séjour des personnes étrangères, puis sur leur pilotage par le ministère de l'intérieur et les préfetures. Après avoir présenté les principales données qui rendent compte de l'immigration et de l'asile en France et exposé la perspective d'une communication publique plus précise des données annuelles, le premier chapitre examine la portée de l'objectif de « maîtrise » au regard du régime des voies d'entrée sur le territoire et étudie l'hypothèse de « quotas » dans le seul champ de l'immigration professionnelle. Le deuxième chapitre analyse quant à lui le pilotage de ces politiques, placé sous la seule responsabilité du ministère de l'intérieur depuis dix ans et incarné aujourd'hui par une administration centrale forte et des préfetures sous tension, notamment du fait d'une gestion encore peu modernisée des titres de séjour.

La deuxième partie examine la gestion des procédures et dispositifs qu'empruntent l'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères : les dispositifs de l'asile (chapitre III), depuis l'enregistrement des demandes jusqu'aux décisions de protection ; l'immigration régulière, familiale et professionnelle, à travers ses différentes procédures familiale, professionnelle et médicale, ainsi que la régularisation du séjour de personnes déjà présentes sur le territoire (chapitre IV) ; le contrat d'intégration républicaine proposé aux nouveaux arrivants et, à l'autre extrémité de leurs parcours, l'accès à la naturalisation (chapitre V) ; enfin, la gestion du départ des personnes en situation irrégulière, qu'il prenne la forme d'un départ volontaire aidé ou d'un éloignement forcé (chapitre VI).

Les données chiffrées utilisées par la Cour des comptes

Le ministère de l'intérieur publie les données relatives à l'entrée, au séjour, à l'asile et aux naturalisations d'une année N en trois étapes :

- en janvier N+1 sont publiées des données labellisées « très provisoires » sous la forme de grands agrégats normalisés (pour les titres de séjour, par exemple, selon les motifs « professionnel », « familial », « étudiant », « divers » et « humanitaire ») ;
- en juin N+1, ces données sont révisées et publiées comme « provisoires » avec un niveau de détail plus fin (par exemple, pour les titres de séjour professionnels, « salarié », « temporaire et saisonnier », « compétences et talent », « artistes et scientifiques », etc.) ;
- enfin, en janvier N+2, les données ajustées sont considérées « définitives » mais uniquement au niveau des grands agrégats.

Ainsi, les premiers titres de séjour délivrés en 2018 ont été estimés successivement à 224 373 (« très provisoire ») en janvier 2019, à 258 929 (« provisoire ») en juin 2019 et à 258 929 (« définitif ») en janvier 2020.

C'est la raison pour laquelle le présent rapport est fondé pour l'essentiel sur les données provisoires 2018 afin de disposer d'un niveau de détail nécessaire à l'analyse. Les chiffres 2019 sont cités à fin d'information et pour apprécier les grandes évolutions.

Première partie

Les fondements et le pilotage des politiques d'entrée, de séjour et de premier accueil

Chapitre I

Les fondements politiques et juridiques de l'entrée et du séjour des personnes étrangères

Depuis le début des années 2000, huit lois sont intervenues dans le champ des politiques d'immigration et d'asile, avec pour point commun un objectif général de « maîtrise » non précisé quant à sa portée exacte. Si le nombre de personnes admises chaque année à séjourner durablement en France est plus élevé qu'il ne l'était il y a dix ans, ce résultat tient essentiellement à l'asile et à l'accueil d'étudiants internationaux. L'immigration professionnelle et familiale, qui caractérise sur le temps long l'histoire de l'immigration en France, apparaît stable, voire en recul pour la première.

Les dernières années ont ainsi été marquées par des transformations importantes, que l'État a essayé d'infléchir à travers le régime du séjour des personnes étrangères, bien que celui-ci soit de plus en plus gouverné par le droit international et européen.

Ce premier chapitre expose les chiffres permettant de caractériser l'immigration en France et la manière dont ils sont présentés (I), puis analyse les fondements de chacune des procédures d'immigration et d'asile en regard de l'objectif de « maîtrise » (II).

I - Les chiffres de l'immigration en France

Ce sont les données relatives aux premiers titres de séjour et aux demandes d'asile qui structurent la communication publique autour de l'immigration. Mais selon que l'on désigne les titres de séjour ou les entrées sur le territoire, selon que l'on considère les seuls séjours à fin d'installation durable ou les périodes limitées de travail ou d'études, selon que l'on dénombre tous les ressortissants étrangers ou uniquement ceux qui ne font pas partie de l'espace économique européen, les chiffres varient dans des proportions importantes et ne désignent pas les mêmes réalités. De surcroît, comme la plupart des pays, la France enregistre rigoureusement les entrées sur son territoire mais pas les sorties, contribuant à un effet de loupe sur les premières.

Les données publiées ne permettent donc pas de caractériser à elles seules l'immigration et l'asile avec la « sérénité statistique » qui serait nécessaire.

A - La situation de la France en matière d'immigration

1 - Étrangers et immigrés en France en 2018

En 2018, d'après le recensement de la population, la France comptait 4,8 millions d'étrangers, dont un tiers environ de ressortissants de l'Union européenne, soit 7,1 % de sa population totale. Entre 350 000 et 400 000 personnes en situation irrégulière pourraient être ajoutées à ce total.

Cette même année, la France a accordé 258 929 premiers titres de séjour et enregistré 139 240 demandes d'asile, enfants compris, ces deux chiffres correspondant à environ 312 000 entrées sur le territoire (une fois déduite la régularisation du séjour de personnes déjà présentes). En 2019, ces chiffres se sont élevés respectivement à 276 576 premiers titres et 154 620 demandes d'asile.

Cette approche par les titres de séjour peut être complétée par l'approche statistique de l'Insee. Celui-ci estime qu'entre deux recensements, le solde migratoire des personnes immigrées, européennes ou non, correspondant à la différence entre arrivées et départs, s'établit à environ 46 000 personnes par an depuis 2017, soit un niveau inférieur de 10 000 aux moyennes annuelles constatées sur la période 2006-2015.

**Des définitions stabilisées depuis le début des années 1990
mais des catégories juridiques, statistiques et administratives
qui ne se recourent pas**

Jusqu'au début des années 1990, la statistique publique ne distinguait les personnes qu'à raison de leur nationalité, française ou étrangère.

En 1991, le Haut conseil à l'intégration a proposé une définition normalisée de l'« immigré » en réponse aux approximations observées dans le débat public. Selon cette définition, un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et entrée en France en cette qualité en vue de s'établir sur le territoire de façon durable.

Cette définition est cohérente avec celle de l'Organisation internationale des migrations (OIM), quoique formulée en des termes légèrement différents. L'OIM définit l'immigration comme l'« *action de se rendre dans un État dont on ne possède pas la nationalité avec l'intention de s'y installer* ». Adaptée à l'histoire de la France, elle permet notamment de ne pas considérer comme « immigrés » les rapatriés d'Algérie.

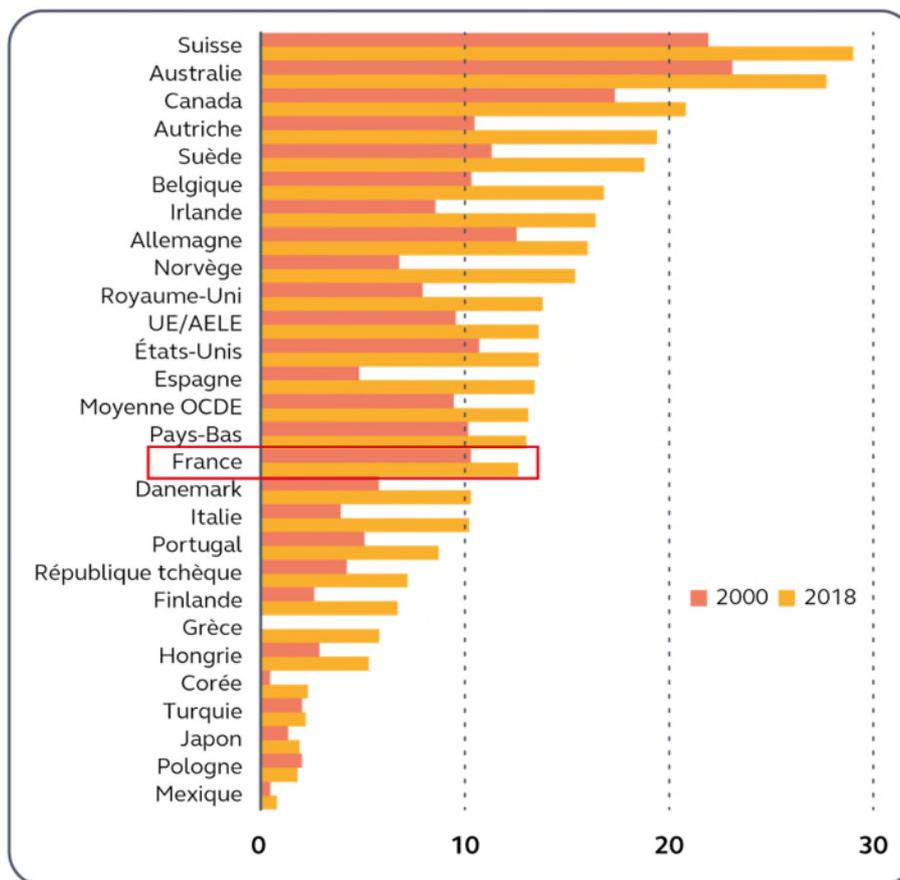
Selon cette définition, il y a en France 6,5 millions d'immigrés, dont 4,1 millions sont de nationalité étrangère et 2,4 millions de nationalité française.

2 - La situation de la France au regard des autres grands pays occidentaux

La France accueille sensiblement moins de personnes étrangères que les autres grands pays occidentaux par la voie de l'immigration régulière. Trois indicateurs complémentaires en rendent compte.

Le premier est la proportion de personnes nées à l'étranger dans la population. Avec 12,3 % de sa population née à l'étranger en 2018 (dont 2,5 % de Français), la France se situe un peu en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (13,1 %), alors qu'elle était légèrement au-dessus en 2000 (10,3 % en France contre 9,5 % en moyenne à l'époque).

Graphique n° 2 : personnes nées à l'étranger en proportion de la population totale (2018)



Source : OCDE, *Perspectives des migrations internationales*, 2019

Le deuxième indicateur est celui du nombre de premiers titres de séjour accordés à des non-européens en proportion de la population. Cet indicateur doit être pris avec précaution dans la mesure où les catégories de titres de séjour, voire leur philosophie, peuvent différer d'un pays à l'autre (à titre d'exemple, sont décomptés pour l'Allemagne les titres de « séjour toléré » qui ne constituent pas des titres durables ; en sens inverse, le Canada ne décompte que les titres de résident permanent). Selon cet indicateur, la France enregistre un faible flux d'entrées régulières, seuls les États-Unis délivrant moins de titres de séjour.

**Tableau n° 4 : premiers titres de séjour délivrés dans l'année
en proportion de la population**

	2006		2016	
	Tous 1 ^{ers} titres de séjour accordés à des ressortissants non-UE	Pour 1000 habitants	Tous 1 ^{ers} titres de séjour accordés à des ressortissants non-UE	Pour 1000 habitants
Suisse	102 657	13,85	143 100	17,03
Suède	80 398	8,89	142 986	14,53
Allemagne	558 467	6,84	997 826	12,18
Irlande	88 900	21,10	53 900	11,40
Pays-Bas	67 657	4,13	182 160	10,72
Danemark	23 979	4,42	58 695	10,28
Belgique	83 443	7,91	103 187	9,08
Australie	176 205	8,71	218 488	9,06
Canada	251 641	7,79	296 345	8,17
Espagne	802 971	18,23	354 461	7,65
Royaume-Uni	451 702	7,49	415 620	6,32
Italie	254 588	4,33	262 929	4,42
France	228 693	3,73	240 888	3,72
États-Unis	1 266 129	4,29	1 183 505	3,67

Source : OCDE

Le niveau comparativement bas de l'immigration en France tient notamment à la faiblesse de l'immigration professionnelle, tombée à un niveau faible sur l'ensemble de la période 2011-2016, et qui ne remonte que depuis deux ans. Ce point sera abordé plus loin dans le rapport (cf. chapitre IV, II.).

Les données relatives aux titres de séjour ne rendent toutefois pas compte de la demande d'asile, seules les personnes effectivement protégées se voyant attribuer un tel titre. La France, sur ce plan, se situe dans la fourchette haute des grands États européens, avec 1,86 demandeur d'asile pour 1 000 habitants en 2018, un chiffre en nette augmentation par rapport à 2015, alors que, dans la plupart des autres pays de l'Union, les années 2015-2016 ont constitué un point haut avant une décrue de la demande d'asile en 2017 et 2018.

Tableau n° 5 : demandes d'asile (hors enfants) déposées dans l'année rapportées à la population

	2000		2015		2018	
	Demandes d'asile	Pour 1000 habitants	Demandes d'asile	Pour 1000 habitants	Demandes d'asile	Pour 1000 habitants
<i>Grèce</i>	3 083	0,28	11 370	1,01	66 965	5,99
<i>Allemagne</i>	78 564	0,96	441 900	5,41	184 180	2,25
<i>Suède</i>	16 303	1,84	156 460	16,02	21 560	2,19
<i>Belgique</i>	42 691	4,15	38 700	3,43	22 530	1,98
France	39 775	0,67	74 300	1,15	120 425*	1,86
<i>Pays-Bas</i>	43 895	2,76	43 100	2,54	24 025	1,41
<i>Espagne</i>	7 926	0,19	13 370	0,29	54 050	1,17
<i>Italie</i>	15 564	0,27	83 240	1,40	59 950	1,01
<i>Irlande</i>	10 938	2,84	3 280	0,70	3 670	0,78
<i>Danemark</i>	13 005	2,43	21 230	3,73	3 570	0,63
<i>Royaume-Uni</i>	80 300	1,36	39 970	0,61	37 730	0,57

* Les données retenues par Eurostat ne concernent que les demandes et non les demandeurs, la différence provenant pour l'essentiel des enfants. Elles font l'objet de quelques retraitements statistiques, ce qui explique la différence avec les chiffres publiés en France.

Source : Eurostat

3 - Des statistiques et des études dont la qualité progresse

Le suivi statistique de l'immigration et de l'intégration a longtemps été réputé lacunaire, sinon inexistant, comme l'indiquait la Cour dans son rapport sur « L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration » publié en 2004. Cette situation a évolué favorablement.

Tout d'abord, la consolidation dans le temps de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (Agdref) permet aujourd'hui de réaliser des études longitudinales portant sur la situation des personnes au regard de la réglementation du séjour. Elles peuvent être complétées et pour partie rapprochées avec les données issues du système d'information sur l'asile (SI-Asile) et celles détenues par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

Ensuite, le changement de méthode appliqué au recensement général de la population en 2004 a produit un effet positif sur la mesure des flux migratoires annuels mais aussi sur l'observation de la situation des

personnes étrangères ou immigrées, en rendant plus aisé le croisement des données géographiques avec les informations qualitatives recueillies par ailleurs. L'Insee a aussi inclus une sous-question sur la nationalité à la naissance dans plusieurs de ses enquêtes.

Enfin, deux grandes enquêtes, ayant vocation à être réitérées à intervalles réguliers, ont vu le jour : l'enquête Trajectoires et origines (TeO), conduite par l'Ined et l'Insee en 2008-2009, qui permet des analyses fines des parcours des personnes immigrées, dont la deuxième édition est prévue en 2019-2020 ; l'enquête longitudinale sur l'intégration des primo-arrivants (ELIPA), conduite par le ministère de l'intérieur sur les parcours de premier accueil, dont la deuxième génération a été lancée en 2018.

La principale lacune des études et statistiques relatives à l'immigration tient désormais au fait que la grande majorité d'entre elles sont conduites depuis les pays d'arrivée et non depuis les pays de départ. Cette asymétrie affaiblit les analyses relatives à la décision de migrer.

B - La mesure et la communication publique des données relatives à l'immigration

La quantification annuelle de l'« immigration » est affaire de définitions, plus que de données brutes. Trois chiffres hors de proportion les uns avec les autres illustrent cette réalité : en 2018, environ 100 millions de personnes étrangères sont « entrées » sur le territoire français, très majoritairement dans un but touristique ; parmi elles, seules 312 000 l'ont fait par la voie d'une procédure d'immigration ou de la demande d'asile ; et parmi ces personnes, 85 000 seulement ont manifesté dès le début une intention de séjour durable.

1 - L'immigration mesurée par les premiers titres de séjour

La communication publique des chiffres de l'immigration s'est améliorée d'année en année, même si elle demeure incomplète. Le chiffre le plus couramment rapporté est celui du nombre de premiers titres de séjour délivrés dans l'année, qui est réparti en cinq catégories de motifs suivant une nomenclature statistique harmonisée au niveau européen.

**Tableau n° 6 : premiers titres de séjour
selon la décomposition officielle**

<i>Motifs d'admission</i>	2010	2012	2014	2016	2018	2019*
<i>A. Économique</i>	18 772	16 406	19 428	23 275	33 675	38 843
<i>B. Familial</i>	89 071	92 193	99 644	94 345	91 017	88 778
<i>C. Étudiants</i>	65 536	59 025	65 201	73 865	83 700	91 495
<i>D. Divers</i>	12 264	13 302	14 397	15 364	15 558	19 303
<i>E. Humanitaire</i>	18 628	19 134	21 929	30 369	34 979	38 157
Total	204 271	200 060	220 599	237 218	258 927	276 576

* Données « très provisoires » selon le calendrier statistique du ministère de l'intérieur

Source : DGEF, extractions Agdref

Selon ce décompte, 276 576 premiers titres de séjour ont été accordés en 2019, soit une progression de 40 % par rapport à 2010. Si cette période correspond à ce qu'il est convenu d'appeler « la crise de l'asile », l'augmentation du nombre de titres de séjour ne repose pas exclusivement sur le motif « humanitaire ». Sur les années 2010-2018 (dernière année pour laquelle les données détaillées sont disponibles), la progression s'explique par les décisions de protection humanitaire (+ 17 425 titres, soit 29 % de l'augmentation totale), l'accueil d'étudiants (+ 17 299 titres), les régularisations (+ 13 187 titres, dont près de la moitié délivrés à leur majorité à des personnes entrées mineures) et l'immigration professionnelle temporaire ou saisonnière (+ 3 503 titres).

L'enregistrement des titres de séjour par les préfetures se fait dans l'application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (Agdref) à travers deux entrées principales :

- la référence réglementaire sur laquelle est fondé le droit au séjour (salarié, étudiant, conjoint de Français, etc.) ;
- la nature juridique du titre de séjour (visa de long séjour valant titre de séjour, carte de séjour temporaire, carte de séjour pluriannuelle de deux à quatre ans, carte de résident, etc.).

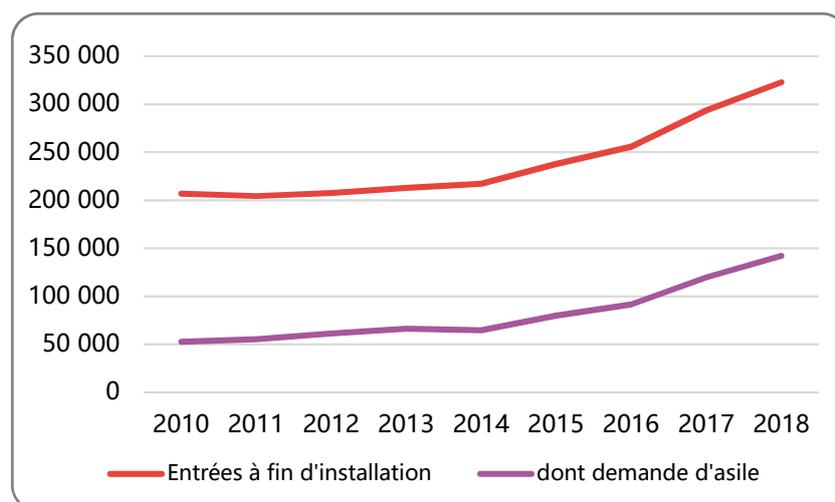
En combinant ces deux entrées, il existe aujourd'hui environ 200 libellés possibles. Cette granularité est nécessaire à la qualité de l'enregistrement et du suivi des actes juridiques associés au séjour. La répartition des libellés entre les cinq motifs (économique, familial, étudiant, divers et humanitaire), procède quant à elle de conventions statistiques internationales, autorisant les comparaisons dans le temps et entre pays.

Le fait que ces chiffres soient aujourd'hui largement diffusés constitue un acquis qui contribue à fonder l'approche de l'immigration sur des données exactes. Ils demeurent toutefois ambigus et incomplets en ce sens que la délivrance d'un premier titre de séjour, qui est la réalité juridique permettant de cerner rigoureusement l'immigration, ne correspond pas pour autant au flux physique des personnes entrant sur le territoire avec un projet d'installation.

Les trois principales différences tiennent :

- au fait que de nombreuses sous-catégories de premiers titres correspondent à des séjours brefs (simples visiteurs, travailleurs saisonniers, salariés en mission ponctuelle pour leur entreprise) ou à des étudiants, dont le droit au séjour est limité à l'année universitaire ;
- à la procédure d'asile : les premiers titres décomptés dans la catégorie Humanitaire correspondent à l'attribution de la qualité de réfugié (17 422 personnes et leurs familles en 2018) et à l'octroi de la protection subsidiaire (10 614), mais non aux demandes d'asile puisque celles-ci ne valent pas titre de séjour ;
- à la régularisation du séjour de personnes déjà présentes sur le territoire : les premiers titres comptabilisés en 2018 incluent ainsi près de 38 000 régularisations sous différents motifs en incluant les étrangers entrés mineurs.

Graphique n° 3 : premiers titres correspondant à une entrée sur le territoire et demandes d'asile



Source : retraitement Cour des comptes à partir des données Agdref et Ofpra

L'augmentation en nombre de l'immigration ainsi approchée sur la période 2010-2018 est parallèle à celle de la demande d'asile.

La question de la mesure de l'immigration irrégulière

L'immigration irrégulière est par définition difficile à saisir et à quantifier. Les rares études disponibles montrent que les personnes en situation irrégulière, dans leur majorité, sont entrées légalement en France et s'y sont maintenues à l'expiration de leur titre (visa touristique, premier titre de séjour) ou après le rejet de leur demande d'asile. L'ordre de grandeur souvent évoqué de 350 000 à 400 000 personnes en situation irrégulière présentes sur le territoire n'est pas contredit par ces études. À l'exception de l'aide médicale d'État et dans un autre registre de la scolarisation des enfants, elles ne bénéficient pas des prestations sociales de droit commun et ne « réapparaissent » qu'à travers la procédure de régularisation du séjour, qui a bénéficié à près de 38 000 personnes en 2018, ou au contraire dans le cadre de la politique de départ, qui a abouti au départ de 30 276 personnes la même année.

2 - Les sorties du territoire : des données largement ignorées

Il n'existe aujourd'hui aucun dispositif rigoureux de mesure ou d'estimation du nombre de sorties durables du territoire, même en limitant ce recensement aux titulaires d'un titre de séjour. Aucune solution juridique, technique ou administrative crédible n'est aisée à concevoir pour pallier cette carence.

Tout d'abord, la constitution de l'espace européen de libre circulation (« espace Schengen ») a conduit à supprimer les contrôles aux frontières sur le territoire métropolitain qui de toutes façons portaient principalement sur les entrées et ne se sont jamais traduits par un enregistrement rigoureux des sorties. À supposer que le franchissement des frontières s'y traduise par un « tamponné » traçable par un système centralisé, celui-ci ne correspondrait qu'à une fraction des sorties, non extrapolable en départs durables.

Le non-renouvellement des titres de séjour, quant à lui, ne fait l'objet d'aucun suivi, et même si c'était le cas, il ne rendrait pas compte des sorties du territoire pour trois raisons au moins : tous les étrangers dont le titre de séjour vient à expiration ne quittent pas forcément le territoire ; les personnes qui quittent le territoire avant l'expiration de leur titre de séjour ne seraient décomptées comme sorties que plusieurs mois, voire plusieurs années après ; des titulaires d'un titre de séjour sont susceptibles de n'en avoir plus besoin pour résider de plein droit en France, notamment en cas de naturalisation.

Faute de mieux, le ministère chargé de l'immigration ne communique régulièrement que les données relatives au départ des personnes en situation irrégulière (30 276 en 2018, 31 404 en 2019), par le biais d'un tableau de suivi normalisé. Mais pour les raisons développées ci-dessus, aucun service ne prétend qu'il est exhaustif.

3 - Une communication des chiffres de l'immigration à revoir

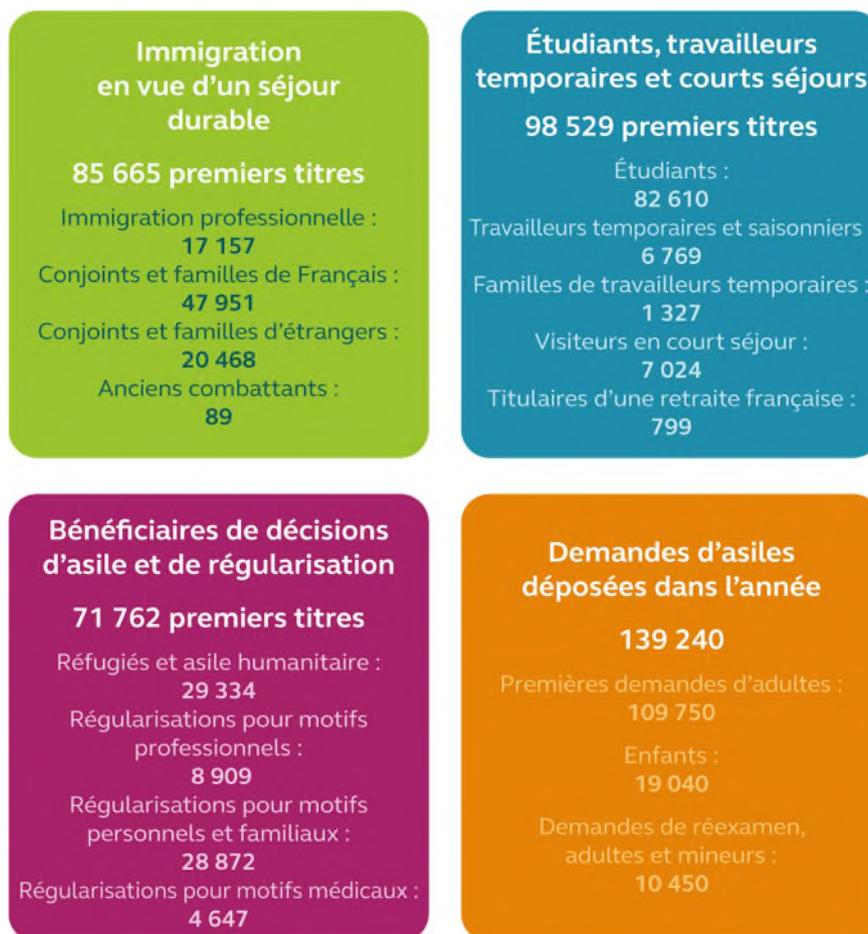
Les chiffres retenus pour dénombrer les titres de séjour et les demandeurs d'asile chaque année ne rendent pas compte de manière adéquate de la réalité démographique. Outre les retraitements possibles évoqués précédemment, cette discordance tient à l'absence de distinction entre immigration durable et immigration temporaire.

Cette indistinction est pour partie l'héritage d'une conception implicite et ancienne selon laquelle l'immigration en France serait par nature temporaire. Ce faisant, elle a pour effet paradoxal d'autoriser une lecture « additive » des flux annuels, comme s'ils allaient contribuer durablement à la population du pays, cette lecture pouvant être confortée par l'angle mort que constituent les données relatives au départ des personnes. La réalité est pourtant différente.

Ainsi, sur les 184 194 premiers titres délivrés en 2018, une fois retranchés ceux qui ont été accordés à des personnes déjà présentes sur le territoire et les décisions de protection accordée à des demandeurs d'asile eux-aussi déjà présents, ce sont les étudiants, qui, avec 83 700 titres, ont représenté plus de 45 % des entrées. Une étude de l'OCDE corroborée par les données statistiques suggère qu'un peu plus de 30 % des bénéficiaires d'un titre étudiant accèdent à un séjour durable *via* un changement de statut. Cette analyse semble confirmer que l'immigration étudiante ne constitue pas en soi une immigration durable mais qu'elle y contribue dans une fourchette de 20 000 à 30 000 personnes chaque année. Par ailleurs, environ 16 000 titres correspondent à des séjours brefs (travailleurs saisonniers, salariés en mission pour leur employeur, titulaires d'un titre « visiteur », etc.).

En s'inspirant de l'exemple canadien (cf. annexe 1), la communication publique des données annuelles gagnerait donc à prendre une forme différente, qui préserverait la précision et la rigueur des libellés juridiques fondant le séjour mais dont le regroupement et la présentation reflèteraient davantage les intentions des nouveaux arrivants, tout en étant plus conformes à la définition de l'immigration donnée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui s'en tient aux installations d'une durée supérieure à un an.

Schéma n° 1 : proposition de nouvelle présentation des données relatives aux entrées à fin de séjour (sur la base des chiffres 2018)



Par ailleurs, les fichiers de données publiés par le ministère en charge de l'immigration sont structurés autour des mêmes sous-catégories statistiques ou par types de titres (VLS-TS, carte de séjour pluriannuel, carte de résident, etc.). La direction générale des étrangers en France (DGEF) ne communique pas des extractions plus exhaustives du système Agdref faisant apparaître les références juridiques précises – et donc par là même les natures et motifs de séjour – et leur répartition par nationalités.

Ces fichiers étant bien évidemment anonymisés, l'objectif de connaissance et de rigueur statistique justifierait la mise à disposition publique de plus vastes ensembles de données permettant des analyses plus précises et plus rigoureuses.

II - L'immigration, entre politique nationale, engagements internationaux et droits individuels

Les politiques d'entrée et de séjour dessinent un ensemble de procédures dont la cohérence et les objectifs sont difficilement identifiables et parfois contradictoires, qui par ailleurs est largement déterminé par les engagements internationaux de la France et le droit de l'Union européenne. Cet état de fait entretient un malentendu vis-à-vis de la « maîtrise » de l'immigration. En effet, d'un point de vue quantitatif, c'est l'exercice de droits individuels protégés qui justifie le plus grand nombre de titres de séjour, si bien que seul un quart de l'immigration enregistrée en 2018 correspond à des voies susceptibles d'être quantitativement encadrées par la loi.

A - Une politique nationale de « maîtrise » qui s'exprime par des objectifs procéduraux

Depuis une quinzaine d'années, l'enjeu des lois intervenues dans le domaine de l'immigration et de l'asile s'est exprimé à travers la notion de « maîtrise », et non par des objectifs précis, quantifiables et vérifiables. Notamment, cet enjeu de « maîtrise » a inspiré un durcissement des conditions de séjour en France, sans modifier substantiellement le régime des entrées sur le territoire, déterminé par le droit européen. Il existe donc un écart entre l'expression des enjeux de la politique d'immigration, orientés dans le sens d'une plus grande restrictivité, et les indicateurs qui en rendent compte, essentiellement procéduraux ou relevant de la modernisation administrative.

Le tableau ci-après illustre cette situation en reprenant les principaux objectifs des catégories d'immigration associées à leur expression par les plans gouvernementaux les plus récents.

Tableau n° 7 : les orientations associées aux différentes voies d'immigration et d'asile

Catégories	Orientation générale et objectifs	Déclinaison opérationnelle
Asile	<u>Communication du 12 juillet 2017</u> « Redonner sa pleine portée au droit d'asile » mais orientation dissuasive à travers le resserrement des délais.	Ramener les délais de décision à 6 mois Réduction des délais contentieux Augmentation du parc d'hébergement
Immigration irrégulière	<u>Communication du 12 juillet 2017</u> Renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière grâce à des stratégies territoriales Priorité au traitement de la situation des déboutés du droit d'asile	Augmentation du nombre d'éloignements forcés Constitution de 10 pôles régionaux Dublin (PRD)
Immigration de travail	<u>Communication du 12 juillet 2017</u> Fermeture d'ensemble mais développement du passeport talent et ouverture aux jeunes professionnels	Dématisation de la procédure de Visa Facilités associées au passeport talent
Immigration familiale – famille d'étrangers	<u>Pas d'objectif public récent</u> (ni ouvert, ni fermé, politique procédurale)	Projets de dématérialisation
Immigration familiale – famille de Français	<u>Pas d'objectif public récent</u> (ouverture inconditionnelle de principe)	Projets de dématérialisation
Immigration étudiante	<u>Communication du Premier ministre du 19 novembre 2018</u> Développement avec une cible de + 150 000 étudiants internationaux mais sélectivité accrue	Simplification du régime des visas Augmentation des droits d'inscription Relèvement du nombre de bourses du Gouvernement français (10 000) et de dispenses de droits (14 000)
Régularisation	<u>Pas d'objectif public récent</u> Ouverture relative passé 5 ans mais procédure sélective	

Source : Cour des comptes

B - L'encadrement international et européen de la législation nationale

Si la quasi-totalité des décisions en matière d'asile est fondée sur la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite convention de Genève, les décisions en matière d'immigration familiale trouvent elles aussi leur origine protectrice dans l'ordre juridique international avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Corollairement, les grandes libertés constitutives du marché intérieur européen et les enjeux attachés à la construction de l'espace de libre circulation (« espace Schengen ») ont conduit l'Union européenne à développer une politique de gestion des frontières et d'harmonisation des politiques des États membres en matière d'immigration et d'asile.

1 - La convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH)

La convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) a été signée le 4 novembre 1950, puis ratifiée par la France le 3 mai 1974. Ses stipulations ont pris une force accrue depuis que le droit de recours individuel a été accepté par la France par déclaration le 2 octobre 1981.

L'article 8 de la convention dispose que « *Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ». C'est cet alinéa qui sert de fondement au droit que détient un étranger résidant régulièrement en France d'y faire venir son conjoint et ses enfants, ainsi qu'au droit à obtenir la régularisation de sa situation si son conjoint ou ses enfants séjournent légalement en France et qu'il vit avec eux.

La CEDH n'est cependant pas le fondement de la totalité de l'immigration familiale, qui repose aussi sur un régime national mis en place dans les années 1970. C'est l'objet des dispositions des articles L. 411-1 à L. 411-7 du Cesda, qui fixent le régime national du regroupement familial et le subordonnent notamment à la disposition de ressources suffisantes et d'un logement adapté, en plus des conditions transversales tenant à l'ordre public et au respect des principes essentiels qui régissent la vie familiale en France.

2 - L'encadrement des politiques d'immigration et d'asile par l'Union européenne

La politique européenne de gestion des frontières, d'immigration et d'asile est fondée sur le titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice issu du traité de Maastricht signé en 1991. Cependant, c'est à partir du début des années 2000 que l'Union a commencé à se doter d'une armature de directives visant à rapprocher les dispositions nationales touchant aux différentes voies d'immigration.

La directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial reprend l'acquis de l'article 8 de la CEDH et intègre celui-ci à l'ordre juridique européen. Sa transposition n'a pas nécessité de modifier substantiellement le régime déployé en France depuis une trentaine d'années.

L'asile, quant à lui, fait aujourd'hui l'objet d'une politique commune structurée, même si plusieurs de ses aspects sont considérés comme défaillants.

Le premier « paquet asile » des années 2003-2004 visait la définition de normes minimales. Le second, arrêté en 2011-2013, définit de véritables normes communes. Il comprend trois directives transposées en droit interne par la loi du 29 juillet 2015, qui encadrent à la fois la procédure d'examen des demandes et les conditions d'accueil des demandeurs. Surtout, le régime européen s'incarne dans le dispositif de coopération souvent évoqué sous son nom générique de « processus de Dublin ».

Le processus de Dublin en matière d'asile

La convention de Dublin du 15 juin 1990 pose le principe selon lequel un seul État membre est compétent pour l'examen d'une demande d'asile présentée sur le territoire de l'Union européenne en fonction de critères tenant à la situation familiale, la possession d'un visa ou d'un permis de séjour récent dans un État membre ou de l'entrée légale ou illégale.

Le règlement 343/2003 dit « Dublin II » a pour objectif de faciliter l'identification de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Une fois celui-ci déterminé, le règlement prévoit des procédures de prise ou de reprise en charge du demandeur d'asile. En 2013, une révision du règlement de Dublin (« Dublin III ») prescrit que, sauf critères familiaux, le pays responsable de la demande d'asile est le premier État membre dans lequel sont conservées les empreintes digitales du demandeur.

3 - La gestion des frontières : une responsabilité partagée

Même si la majorité des personnes étrangères présentes sur le territoire y sont entrées légalement, la gestion des frontières présente plusieurs points de contact avec les questions d'immigration et d'asile.

Le territoire français métropolitain est totalement intégré à « l'espace Schengen »⁶, au sein duquel est mis en place un principe général de libre circulation sans contrôles aux frontières. La gestion de cet espace repose sur l'« acquis Schengen », codifié dans le règlement européen n° 810/2009 du 13 juillet 2009. C'est ce cadre européen qui fixe les caractéristiques des visas délivrés par chacun des États partie au système pour le compte de tous les autres et qui désigne les pays dont les ressortissants sont dispensés de visa.

La gestion active des frontières s'appuie sur des dispositifs européens, et notamment le système d'information sur les visas (VIS) qui intègre les données biographiques liées à la demande de visa. Un projet d'évolution présenté en 2018 par la Commission européenne prévoit de simplifier l'accès des services en charge des frontières à ces données et de rendre le VIS interopérable avec d'autres bases de données européennes grâce à la mise en œuvre d'un portail de recherche unique.

Ce régime ne désarme pas pour autant les États membres, qui conservent la responsabilité de la mise en œuvre des règles communes et peuvent, dans certaines circonstances, faire prévaloir leurs décisions. C'est le cas de la France, qui a rétabli le contrôle national des frontières le 13 novembre 2015 par périodes de six mois renouvelées depuis cette date.

C - Les fondements juridiques et l'évolution récente des grandes voies d'immigration

L'idée selon laquelle toute admission durable sur le territoire à fin d'installation pourrait résulter d'une décision administrative incarnée par l'octroi ou le refus d'un titre de séjour ne correspond pas aux fondements politiques et juridiques de chacune des voies d'immigration.

⁶ Les départements et collectivités d'outre-mer n'en font pas partie : l'entrée sur le territoire y est régie par l'arrêté du 26 juillet 2011, qui impose aux ressortissants non européens la possession d'un visa délivré par les seules autorités françaises.

Tableau n° 8 : fondement juridique des titres de séjour

	Fondement juridique dans la hiérarchie des normes	Droit individuel ou décision administrative souveraine
Asile	- Constitution - Convention de Genève - Droit de l'UE	Droit individuel apprécié par une instance indépendante (l'Ofpra)
Immigration de travail	Loi nationale	Décision administrative individuelle (préfet) prise en regard de la situation locale en matière d'emploi. Des contingents existent pour 19 pays couverts par un accord bilatéral avec la France mais ils ne sont pas suivis en pratique.
Immigration familiale – famille d'étrangers	- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme - Droit de l'UE	Droit individuel à faire valoir <u>sur critères</u> (logement et ressources)
Immigration familiale – famille de Français	- Constitution - Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme	Droit individuel à faire valoir <u>sur critères</u>
Immigration étudiante	- Loi nationale	Procédure « contractuelle » entre un étudiant et un établissement d'enseignement supérieur français
Régularisation	- Circulaire	Droit individuel à faire valoir sur critères

Source : Cour des comptes

1 - L'asile : un droit individuel protégé

Relativement absent du débat public jusqu'au début de la décennie 2010, l'asile est désormais au cœur des difficultés ressenties par plusieurs pays européens. Celles-ci sont accrues par le fait que, de toutes les procédures évoquées dans le présent rapport, l'asile est celle qui échappe le plus – du moins quant à ses fondamentaux – à la décision des pouvoirs publics nationaux puisqu'il bénéficie d'un triple fondement constitutionnel, conventionnel et européen.

Tableau n° 9 : premiers titres de séjour relevant de l'asile

	2010	2011	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Réfugiés et apatrides</i>	8 885	8 594	11 477	15 320	19 236	16 129	<i>Données indisponibles</i>
<i>Bénéficiaires de la protection subsidiaire</i>	1 766	1 640	2 647	5 384	10 746	10 397	
<i>Victimes de violences et traite des êtres humains</i>	65	32	79	122	160	145	
<i>Conjoints et famille de personnes protégées</i>	1 381	1 299	2 335	2 388	2 483	2 663	
Total Asile	12 097	11 565	16 538	23 214	32 625	29 334	
<i>Demandes d'asile</i>	52 762	55 337	80 075	91 619	119 971	139 240	154 620

Source : classement Cour des comptes à partir des données Agdref

Le préambule de la Constitution de 1946 affirme, en son quatrième alinéa, que « *Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Sur cette base, le droit d'asile a été reconnu comme un principe à valeur constitutionnelle par une décision du Conseil constitutionnel du 13 août 1993. Ce niveau de protection interdit de limiter *a priori* aux ressortissants de certains pays le droit de déposer une demande : à droit constitutionnel constant, même une évolution des législations française et européenne relatives aux « pays sûrs » n'empêcherait pas leurs ressortissants de postuler à l'asile.

Le statut de réfugié, quant à lui, est issu de l'article 1^{er} A 2° de la convention de Genève du 28 juillet 1951, qui désigne toute personne « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques* ». Les réfugiés sont placés sous la protection juridique et administrative de l'Ofpra et bénéficient d'une carte de résident valable dix ans. De surcroît, l'asile fait l'objet d'un encadrement par le droit européen, qui, s'il a pour principal objet la coopération entre États membres et l'homogénéisation de leurs pratiques, n'en constitue pas moins un ensemble de normes supra législatives que la France ne peut ni ignorer, ni infléchir de façon unilatérale.

La protection subsidiaire représente une catégorie juridique distincte, qui est accordée à toute personne ne remplissant pas les conditions pour bénéficier du statut de réfugié mais qui est exposée dans son pays à une menace grave (risque de peine de mort ou d'exécution ; torture ou peines ou traitements inhumains et dégradants ; menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée).

En pratique, l'octroi de l'asile reste une décision nationale souveraine mais elle n'est pas « gouvernementale » puisqu'elle est prise par un office spécialisé, l'Ofpra, dont l'autonomie de décision est garantie.

2 - L'immigration familiale : l'exercice sous conditions d'un droit individuel garanti par le droit international

L'immigration familiale se décompose en trois sous-ensembles.

Les procédures d'immigration de conjoints et familles de Français (47 951 titres en 2018) et celles de familles d'étrangers (26 485 titres en 2018), trouvent leur fondement dans la Constitution et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH), et sont régies à la fois par le droit de l'Union européenne et le droit national. Elles correspondent à l'exercice d'un droit individuel garanti dans son principe mais encadré par plusieurs conditions.

Les régularisations au titre des liens personnels et familiaux (20 328 titres en 2018), en revanche, sont prononcées sur la base de critères inscrits dans une circulaire et correspondent en grande partie à des décisions discrétionnaires (il y est revenu plus en détail au chapitre V).

Tableau n° 10 : premiers titres délivrés pour motifs familiaux

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Conjoints et familles de Français</i>	53 621	51 906	54 822	53 673	54 926	54 818	52 469	53 320	48 747
<i>Conjoints et familles d'étrangers</i>	15 951	15 000	16 714	16 386	18 520	19 208	18 770	19 173	23 604
dont conjoints de ressortissants UE	0	0	75	2 327	4 216	4 960	5 034	5 506	6 320
<i>Régularisations</i>	19 499	18 946	20 657	30 270	26 198	25 286	23 106	21 754	18 666
Total	89 071	85 852	92 193	100 329	99 644	99 312	94 345	94 247	91 017

NB. Les chiffres des sous-totaux ne correspondent pas à ceux qui figurent dans les rapports annuels du ministère chargé de l'immigration : ces derniers classent les régularisations prononcées au bénéfice de parents d'enfants scolarisés dans l'immigration de familles d'étrangers, alors que la Cour les a décomptées ici dans les régularisations.

Source : reconstitution Cour des comptes à partir des extractions Agdref

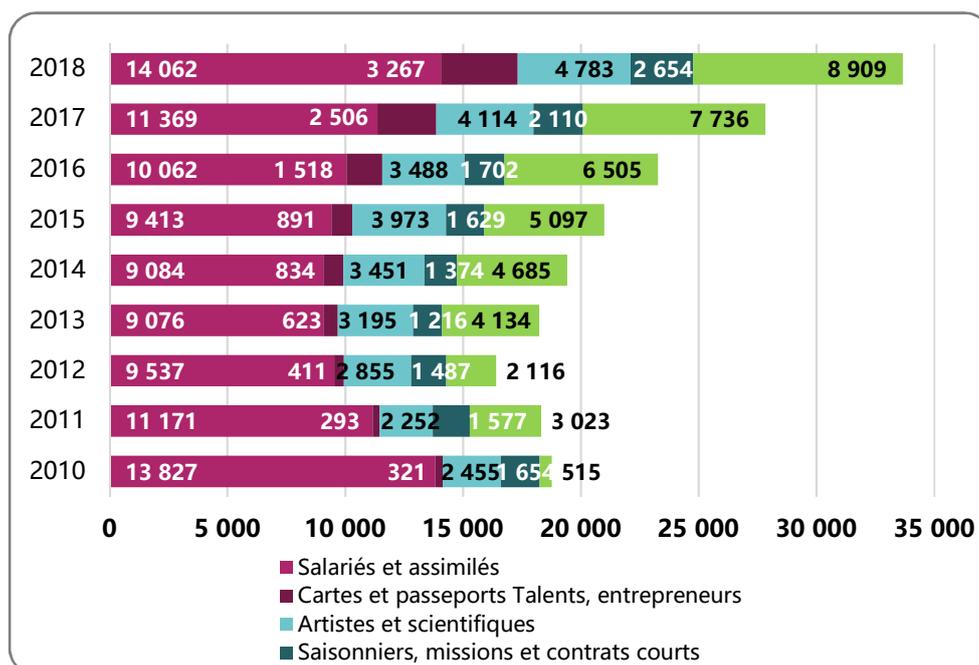
Au cours des dix dernières années, le nombre de premiers titres délivrés pour motifs familiaux est resté globalement stable, moyennant deux évolutions : une baisse significative du nombre de conjoints de Français sur la seule année 2018 (- 10 %), et à l'inverse une augmentation du nombre de conjoints et familles d'étrangers à partir de 2014, qui

correspond en totalité aux cartes de séjour pluriannuelles délivrées aux conjoints de ressortissants de l'Union européenne. Si l'on considère cette catégorie à part, le « regroupement familial » *stricto sensu* et l'entrée des familles de bénéficiaires d'un passeport talent apparaissent stables puisqu'ils ont oscillé entre 13 600 et 16 600 premiers titres annuels sur l'ensemble des neuf dernières années.

3 - L'immigration professionnelle : des flux limités qui ne se réorientent que lentement vers les « talents »

L'immigration professionnelle ou économique ne représente plus qu'une part modeste de l'immigration, que ce soit au niveau des premiers titres de séjour délivrés (13 % en 2018, 14 % en 2019) ou des flux d'entrée effective sur le territoire national (environ 7,5 %⁷).

Graphique n° 4 : évolution de l'immigration professionnelle



Source : recomposition Cour des comptes à partir des extractions Agdref

⁷ Ce ratio rapporte le nombre de premiers titres professionnels hors régularisations de personnes déjà sur le territoire au total des premiers titres et demandes d'asile hors régularisations et décisions relatives à des personnes déjà présentes.

Son régime s'articule autour de trois voies distinctes.

L'immigration professionnelle des travailleurs salariés et assimilés est demandée par leur futur employeur auprès des services déconcentrés en charge du travail, après avoir apporté la preuve de ses démarches en vue de recruter sans succès un salarié sur place (cf. chapitre IV).

À l'inverse, la situation de l'emploi n'est pas opposée à l'immigration dite « de talent », qui correspond aux personnes titulaires d'un diplôme de niveau master ou d'un niveau licence complété par au moins cinq ans d'expérience professionnelle : dans ce cas, c'est la personne elle-même qui introduit sa demande de titre.

Les titres correspondant à des séjours de courte durée (visiteurs, salariés en mission, travailleurs saisonniers et temporaires), quant à eux, sont délivrés dans des conditions proches de celles qui régissent les titres salariés mais ne donnent pas droit à un séjour continu et durable.

La reconstitution des données relatives aux premiers titres autour de ces trois catégories, auxquelles il convient d'ajouter les régularisations de personnes déjà présentes sur le territoire, est plus adéquate pour apprécier les évolutions de l'immigration professionnelle.

Tableau n° 11 : premiers titres de séjour sous le motif professionnel

	2010	2011	2012	2016	2017	2018
<i>Salariés</i>	9 740	7 328	6 151	6 170	4 760	6 922
<i>Cartes et passeports talents professionnels</i>	321	293	417	1 583	3 089	3 818
<i>Scientifiques et artistes</i>	2 446	2 245	2 848	3 476	4 102	4 773
<i>Total entrées durables</i>	12 507	9 866	9 416	11 229	11 951	15 340
<i>Saisonniers, missions et contrats courts</i>	5 750	5 427	4 874	5 541	8 148	9 253
<i>Régularisations (AES et étrangers entrés mineurs)</i>	515	3 023	2 116	6 505	7 736	8 909
<i>Total</i>	18 772	18 316	16 406	23 275	27 835	33 675

Source : extraction Agdref

Deux observations précèdent de ces chiffres.

La première tient au fait que, depuis 2011, l'immigration professionnelle de plus d'un an est tombée à un niveau très bas en valeur absolue de 2011 à 2017 avant de remonter en 2018 et 2019, surtout si on considère à part les chercheurs (4 599 en 2018) dont le séjour est déterminé par les coopérations scientifiques et universitaires plus que par la situation du marché du travail. Que la France n'ait attiré que 10 740 salariés et entrepreneurs ayant un projet professionnel de plus d'un an en 2018 doit être un sujet d'interrogation car cette situation suggère que les limitations opérées par l'arrêté du 8 janvier 2008 (« liste des 30 métiers en tension ») ne sont plus pertinentes et justifieraient d'être revues en fonction des besoins des secteurs économiques, y compris en main d'œuvre peu qualifiée. Il y est revenu au chapitre IV.

La seconde observation tient à la place des salariés qualifiés dans l'immigration professionnelle. Depuis une douzaine d'années, la France s'efforce, à travers sa législation, de privilégier ces derniers. Cette politique a été portée au niveau européen avec l'institution de la « carte bleue européenne » en 2009 (transposée en droit interne en 2011) et parallèlement au niveau national avec la création de la carte « compétences et talents » en 2007, remplacée et diversifiée par le passeport talent créé par la loi du 7 mars 2016.

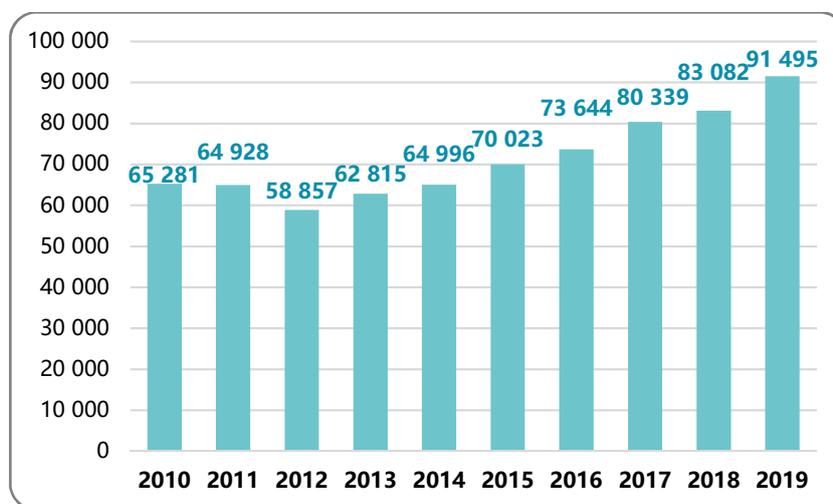
La carte « compétences et talent » n'avait concerné qu'un nombre limité de personnes, avec 321 titres en 2010. De ce point de vue, la création du passeport talent a élargi les possibilités offertes aux personnes diplômées de l'enseignement supérieur, avec une augmentation sensible en proportion mais qui reste basse en valeur absolue. L'objectif de 10 000 passeports talent affiché par l'étude d'impact de la loi du 7 mars 2016 n'est toujours pas atteint si l'on exclut les scientifiques relevant de coopérations universitaires.

4 - L'accueil d'étudiants étrangers : entre politique de rayonnement, maintien de filières universitaires et immigration

En termes quantitatifs, l'accueil d'étudiants étrangers est la voie d'immigration légale – en dehors de l'asile – qui a le plus progressé au cours des dix dernières années : alors que le nombre de premiers titres délivrés s'élevait à 65 281 en 2010 (et était tombé à 58 857 en 2012), il a continûment augmenté depuis pour atteindre 91 495 en 2019, soit une progression de 40 % en dix ans. Sur vingt ans, c'est un doublement qui est observé puisque 42 022 titres avaient été délivrés en 1997.

Tous les gouvernements récents ont affiché un objectif de croissance du nombre d'étudiants internationaux. Le dernier plan en date, annoncé en novembre 2018, se donne ainsi pour ambition d'atteindre le chiffre de 500 000 étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur d'ici 2027, contre 343 000 aujourd'hui.

Graphique n° 5 : premiers titres délivrés sous le motif « Étudiant »



Source : extractions Agdref

Si l'accueil d'étudiants bénéficie ainsi d'une appréhension politique différente des autres voies d'immigration et d'asile, elle se matérialise par des titres juridiques comparables : les futurs étudiants doivent d'abord obtenir un visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) d'une durée d'un an, qui sera ensuite transformé en carte de séjour temporaire (un an) ou pluriannuelle (trois à quatre ans).

L'État ne maîtrise qu'imparfaitement ces entrées. Si les contingents de boursiers étrangers par pays résultent d'accords bilatéraux, la majorité des étudiants internationaux s'inscrivent et sont acceptés directement par les universités et les autres établissements d'enseignement, sous le contrôle de Campus France. À ce stade, les consulats refusent environ 25 % des demandes de visas, les refus exprimés par les préfectures au stade du titre de séjour étant en revanche peu nombreux avec seulement 3 228 demandes écartées en 2018. Les services de l'État, consulaires ou en préfecture, se limitent à la vérification de la complétude des dossiers et de la cohérence des pièces, mais ils s'interdisent toute appréciation en opportunité des

stratégies d'accueil des établissements et des filières d'enseignement concernées. La situation est comparable pour ce qui concerne les renouvellements de titres, l'administration ne souhaitant pas se substituer aux établissements pour apprécier les résultats obtenus⁸, même en cas de redoublement, de réorientation ou d'échec à la diplomation : sur les 355 698 demandes de renouvellement « Étudiant » déposées au cours des trois années 2016, 2017 et 2018, les refus ne représentent que 6 070 dossiers, soit 1,7 %.

Accueil d'étudiants internationaux ou « immigration étudiante » ?

Trois conditions limitent en principe l'usage des titres étudiants à d'autres types de séjour.

Tout d'abord, les titres étudiants ont une durée maximale d'un an et sont soumis à renouvellement : il n'est donc pas possible, sauf exceptions, de bénéficier d'une carte de séjour pluriannuelle à l'issue d'un premier VLS-TS étudiant.

Ensuite, la délivrance d'un premier titre est soumise à une condition de ressources (sauf accord d'échange entre établissements d'origine et d'accueil) d'au moins 615 € par mois. Dans les dossiers de demande, cette attestation prend soit la forme d'une notification de bourse émanant d'une structure du pays d'origine, soit d'une attestation sous seing privé dans les cas de pensions familiales. De nombreux dossiers sont « calés » sur ce niveau de 615 €, qui fait l'objet d'un contrôle succinct en préfecture.

Enfin, la délivrance d'un titre étudiant emporte la possibilité de travailler en France sans autorisation préalable, quelle que soit l'activité, dans la limite de 60 % du temps de travail légal, soit 964 heures par an. L'employeur est toutefois astreint à une déclaration nominative auprès de la préfecture dont il relève. Les services visités dans le cadre de la présente enquête ont tous signalé que le respect de ces conditions ne faisait l'objet d'aucun contrôle.

⁸ Une importante préfecture de région a indiqué qu'après trois années de séjour sans qu'un étudiant ait obtenu aucune validation universitaire, elle adressait une lettre d'avertissement évoquant un non renouvellement possible du titre étudiant en l'absence de toute validation une quatrième année consécutive.

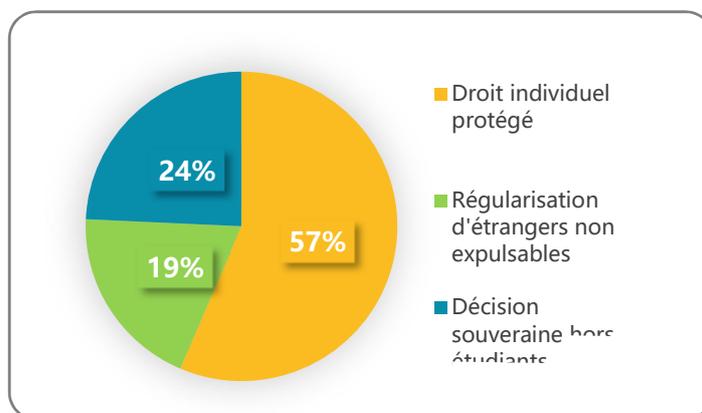
D - L'hypothèse des « quotas »

L'expression d'immigration « maîtrisée » renvoie à un double objectif : celui d'une maîtrise quantitative globale et celui d'une plus grande sélectivité des candidats à l'immigration. Ce double objectif s'incarne dans la proposition, fréquemment évoquée, de « quotas ».

1 - L'hypothèse peu opérante de quotas annuels globaux

Au regard des fondements juridiques des voies d'immigration, les quotas ne pourraient s'appliquer qu'à la moitié au plus des flux d'immigration chaque année, voire à moins du quart si l'on considère à part l'accueil d'étudiants. Concevoir des quotas plus étendus sur la totalité du champ de l'immigration n'apparaît guère plausible, sauf dénonciation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de plusieurs pans du droit européen. Le graphique suivant illustre ce constat à partir d'un classement des principales voies d'entrée légale sur le territoire.

Graphique n° 6 : répartition des premiers titres délivrés en 2018 (hors étudiants)



Source : recomposition Cour des comptes à partir des extractions Agdref

Cette hypothèse a du reste été déjà examinée en détail en 2008 par M. Pierre Mazeaud, ancien président du conseil constitutionnel, qui avait conclu dans son rapport relatif au cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration commandé par le Gouvernement que « *Les pouvoirs publics nationaux ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer les flux relatifs aux deux principales sources d'installations : l'immigration familiale et l'asile. S'agissant de l'immigration de travail, une politique de quotas serait sans réel objet.* ». Les conclusions exprimées à l'époque ne seraient pas différentes aujourd'hui.

2 - La tentative ratée d'institution de quotas bilatéraux via des « accords de gestion concertée » (2006-2013)

Faute que l'institution de quotas en droit interne ait pu prospérer, l'une des innovations de la politique déployée à compter de 2006 jusqu'en 2013 a consisté à conclure des accords de gestion concertée des migrations avec une quinzaine de pays (dont la liste figure en annexe 2).

Ces traités internationaux ont un triple objet : ils assouplissent la condition générale d'immigration salariée en y intégrant de 9 à 108 métiers selon les pays, au-delà des 30 métiers en tension faisant partie du droit commun ; ils fixent des contingents maximum d'accueil dans une à quatre catégories relevant de l'immigration professionnelle ; ils promeuvent une coopération en matière de co-développement et de facilitation des retours.

Sur ces trois plans, ces accords sont inappliqués. En effet, à aucun moment les procédures d'entrée sur le territoire n'ont été infléchies au regard de leurs contingents puisqu'il ne leur est associé aucun code spécifique dans le système Agdref (à l'exception de l'accord franco-russe), empêchant un véritable décompte – et à plus forte raison un décompte limitatif – des titres accordés pays par pays et contingent par contingent. Par ailleurs, ces contingents apparaissent rétrospectivement peu réalistes : alors que l'accord conclu avec le Cap Vert fixe un contingent annuel de 500 titres de séjour salarié par an, soit un potentiel de 4 000 titres sur les années 2010-2017, il n'y en a eu que 121 d'enregistrés sur toute cette période. De même, les contingents ouverts au titre des cartes puis passeports talent n'ont été utilisés qu'à la marge, le plus souvent au bénéfice de chercheurs dans un cadre interuniversitaire, loin des chiffres portés par les accords.

De surcroît, ces accords n'ont été ni précisés ni même actualisés au fur et à mesure que les références juridiques du Ceseda étaient modifiées. Lorsque les gouvernements des pays cosignataires s'interrogent sur leur mise en œuvre, il en résulte des divergences d'interprétation, notamment sur le point de savoir si les régularisations de personnes déjà présentes sur le territoire Français doivent être décomptées ou non dans leurs quotas.

Enfin, il n'apparaît pas que ces accords aient amélioré la coopération avec les pays d'origine pour l'organisation des retours de personnes en situation irrégulière. L'ouverture des contingents de jeunes professionnels, auxquels n'est pas opposable le droit commun des métiers en tension, devait se faire sous stricte condition de retour à l'expiration du titre de séjour, ce retour étant réputé contrôlé par les administrations du pays d'origine : devant le constat d'une carence généralisée sur ce plan, les services français admettent restreindre l'usage de ces contingents.

3 - Une expérimentation possible : réorganiser l'immigration professionnelle autour de cibles quantitatives adossées à un système de sélection sur vivier

Si l'institution de quotas globaux portant sur l'ensemble des voies d'immigration – et plus encore d'asile – ne présente aucune vraisemblance, le contexte des prochaines années pourrait en revanche se prêter à l'expérimentation d'une modernisation de la politique d'immigration professionnelle.

En effet, comme le suggère l'exemple canadien, les quotas conçus comme instruments d'une stricte limitation de l'immigration s'exposent au risque de malentendu et d'échec. Il est peu probable qu'ils entraînent par eux-mêmes une baisse du nombre d'entrées sur le territoire, certains titres de séjour relevant de droits individuels impossibles à estimer en amont, et ils sont inadaptés pour réguler les séjours brefs, attachés aux emplois saisonniers, aux contrats temporaires et aux missions internes aux entreprises d'envergure internationale.

En revanche, compris comme des cibles quantitatives destinées à attirer des personnes durablement vers des secteurs professionnels déterminés ou disposant de qualifications particulières, ils sont susceptibles de consolider et de moderniser la politique d'immigration française dans un contexte international devenu concurrentiel.

Une expérimentation en ce sens mériterait d'être engagée sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution.

Son économie générale pourrait reposer sur deux piliers :

- un dispositif de cibles quantitatives pluriannuelles attachées à un nombre limité de programmes, chaque programme correspondant à un secteur professionnel donné ou à un type de qualification ; ces cibles pourraient être révisables annuellement, et un certain degré de fongibilité pourrait ou non leur être attaché ;
- un dispositif de sélection individuelle, conçu en s'inspirant du modèle canadien, qui verrait les candidats à l'immigration postuler à travers une série de critères et de points, les candidats « admissibles » étant ensuite appelés et se voyant attribuer une carte de séjour pluriannuelle.

De multiples aspects d'un tel système exigeraient encore des analyses et des arbitrages : les cibles pluriannuelles devraient-elles être concertées avec les régions ? Le renouvellement éventuel des titres accordés devrait-il se faire sous condition d'avoir conservé la même activité professionnelle ? Une promesse d'embauche devrait-elle être considérée comme un critère affecté d'un haut niveau de points ou abandonnée ? Mais ces difficultés pourraient être vues comme la contrepartie d'un investissement à long terme.

Les cibles ou « quotas » d'immigration du système canadien

La politique d'immigration du Canada est considérée comme particulièrement structurée, dans la mesure où elle réunit à la fois des cibles quantitatives (pouvant être assimilées à des « quotas », bien que les administrations canadiennes récusent ce terme) et un mode de sélection des candidats sur la base de critères assis sur une cotation par points. Ce système n'a pas pour objectif de limiter l'immigration mais de la développer à un rythme maîtrisé au regard des besoins économiques du pays. Les cibles ne portent que sur l'immigration permanente, l'immigration temporaire et étudiante n'étant pas contingentée.

Depuis quelques années, la démographie canadienne et un taux de chômage bas (5,8 % au début de l'année 2019) ont incité le gouvernement fédéral, en lien avec les provinces, à revoir à la hausse les cibles d'immigration dans le cadre de la programmation triennale prévue par la loi : sur la base de 310 000 entrées permanentes en 2018, celle-ci arrête des fourchettes de 310 000 – 350 000 entrées pour 2019 et 320 000 – 370 000 pour 2021 (cf. annexe 3). Ces cibles constituent d'abord des objectifs volontaires mais peuvent jouer un rôle de plafond. Les candidatures sont alors mises en attente et pourront être appelées au cours de l'année suivante.

Comme en France, le regroupement familial et la protection au titre de l'asile ne peuvent pas être limités a priori. Il ne semble pas que cette circonstance se soit produite récemment, mais dans ce cas, les cibles correspondantes peuvent être dépassées et ce sont les autres catégories qui voient leur plafond abaissé à due proportion.

Pour l'immigration économique, les candidats à l'immigration remplissent une déclaration d'intérêt comportant divers critères aboutissant à un classement. Sur la base de leur score, ils peuvent être admis et rejoindre le « bassin » des personnes sélectionnées, qui se voient ensuite « appelées » (à raison d'un appel par semaine en moyenne d'environ 1 000 à 1 500 places) pour rejoindre effectivement le pays. C'est le gouvernement fédéral qui opère cette sélection (sauf au Québec, la province étant responsable de sa sélection) et qui délivre les titres de résident permanent.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'immigration en France, historiquement marquée par une immigration professionnelle peu qualifiée, relayée à partir des années 1970 par une immigration familiale liée aux arrivées antérieures, s'est transformée au fil du temps. À l'échelle de la dernière décennie, le nombre total de personnes entrées régulièrement sur le territoire a continuellement augmenté, de l'ordre de 40 % entre 2010 et 2019, si l'on considère les seuls titres de séjour, et de 66 %, si l'on y ajoute la demande d'asile.

Les flux d'entrée, dénombrés selon les catégories administratives du séjour, sont aujourd'hui suivis et documentés, et les principales données annuelles sont largement accessibles. Toutefois, leur mode de présentation agrège une immigration brève et une immigration plus durable, cet effet de loupe étant accru par le fait que le nombre des départs n'est ni suivi, ni même évalué.

Dans ce contexte, l'objectif de « maîtrise » de l'immigration fixé par toutes les lois intervenues en la matière depuis quinze ans génère un malentendu quant aux formes que celle-ci pourrait prendre. En effet, ni l'asile, ni l'immigration familiale ne peuvent faire l'objet d'un encadrement quantitatif, celui-ci n'étant concevable que pour l'immigration professionnelle, tombée à un niveau d'étiage aux cours des années récentes, et pour l'accueil d'étudiants non européens.

Plutôt qu'un système étendu de « quotas » qui n'a guère de vraisemblance, le contexte de concurrence internationale accrue vis-à-vis des travailleurs qualifiés et les tensions que rencontrent plusieurs secteurs d'activité en matière de recrutement pourraient justifier une modernisation ambitieuse des voies d'immigration professionnelle fondée sur des cibles quantitatives pluriannuelles et un système de sélection par vivier.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. revoir la communication publique des données officielles relatives à l'immigration en organisant celles-ci en quatre sous-ensembles distincts représentant, sur la base des références réglementaires fondant les titres de séjour : (i) l'immigration en vue de séjour durable ; (ii) l'immigration temporaire et l'accueil d'étudiants ; (iii) les bénéficiaires de décisions d'asile et de régularisations ; (iv) les demandes d'asile en attente (ministère de l'intérieur) ;*
 - 2. mettre en place une expérimentation, au sens de l'article 37-1 de la Constitution, tendant à organiser l'immigration professionnelle autour de cibles quantitatives pluriannuelles fondées sur les niveaux de qualification et les secteurs professionnels, adossées à un dispositif de sélection individuelle (ministère de l'intérieur).*
-

Chapitre II

Le pilotage des procédures d'entrée et de séjour par le ministère de l'intérieur et les préfetures

Depuis une quinzaine d'années, l'ensemble des dispositifs relatifs à l'entrée et au séjour des personnes étrangères a été rassemblé sous la responsabilité du ministère de l'intérieur.

Les préfets jouent désormais un rôle central dans les décisions touchant les personnes étrangères au prix, aujourd'hui, d'une situation de tension caractérisée dans de nombreuses préfetures. Cet état de tension constitue pour tous les acteurs des politiques d'immigration, des autorités jusqu'aux personnes en attente d'un titre ou d'une décision, une réalité quotidienne tangible.

I - Une organisation centralisée autour du ministère de l'intérieur

A - Le ministère de l'intérieur en chef de file

En cohérence avec la mise en avant des questions de régularité et de sécurité, le ministère de l'intérieur tend à rassembler, depuis 2005, l'essentiel des compétences en matière d'immigration. En quelques années, la naturalisation (qui relevait du ministère de la justice), l'accueil (qui relevait du ministère des affaires sociales) et la politique des visas (qui relevait du ministère des affaires étrangères) ont ainsi rejoint la politique du séjour. Cette évolution connaîtra une nouvelle étape en 2020 avec l'intégration aux préfetures des services de la main d'œuvre étrangères qui font actuellement partie des services déconcentrés du ministère en charge du travail.

Parallèlement, en lien avec ces évolutions, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) a été créé sur la base de l'ancienne Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) pour jouer le rôle de « couteau suisse »⁹ du ministère de l'intérieur dans l'appui aux politiques d'immigration et d'asile. Alors que ses établissements prédécesseurs étaient placés sous la tutelle ou la cotutelle des ministres en charge du travail et des affaires sociales, l'Ofii fait désormais l'objet de contrats de performance triennaux de plus en plus précis signés par le seul ministre de l'intérieur, et son directeur général est destinataire chaque année d'une lettre de mission signée par ce dernier.

Cette organisation centralisée est le gage de relations suivies avec les préfetures. À titre d'exemple, les sujets liés à l'immigration et à l'asile sont traités depuis 2018 lors d'une réunion téléphonique bimensuelle des préfets de région présidée par le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, tous les services rencontrés dans le cadre de la présente enquête ayant insisté sur le caractère structurant de ce rendez-vous régulier et approfondi.

Si les progrès dans la coordination des actions de l'État sont ainsi indéniables, le rôle central des préfetures en matière de séjour fait qu'il existe plus de 134 points de contacts entre l'administration et les usagers : les différences d'organisation et de moyens, couplées à la faiblesse des outils numériques dont la modernisation a pris du retard, font de l'homogénéisation des pratiques un enjeu essentiel.

B - Des administrations sous tension dans plusieurs départements

Plusieurs signes montrent que de nombreuses préfetures, y compris parmi les plus importantes, ne parviennent plus à accueillir les personnes et à instruire les demandes liées à l'immigration dans des conditions satisfaisantes. L'une des manifestations les plus visibles y est l'ouverture matinale des guichets au public, qui, face à l'afflux des demandeurs, sont rapidement saturés¹⁰. De plus, les indicateurs de délais se dégradent.

⁹ Cette expression imagée est revendiquée par l'Ofii et le ministère de l'intérieur. Il est vrai que, de 2011 à 2018, le périmètre des missions de l'Ofii n'a cessé de s'élargir à la gestion de dispositifs ponctuels (les maraudes dans les campements du Calaisien) ou au contraire de grande portée (la gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile).

¹⁰ Une des plus importantes préfetures de région fonctionne avec 16 guichets « étranger » ouverts chaque jour de 8h15 à 12h15. Les portes sont ouvertes à 7h pour que les usagers accèdent à un hall dénommé « zone de stockage », qui est généralement saturée dès l'ouverture. Il n'est pas possible de prendre rendez-vous.

Tableau n° 12 : délais moyens pour la délivrance d'un titre de séjour

	1^{ères} demandes		Renouvellements	
	Accords	Délais en jours	Accords	Délais en jours
2016 (hors DOM)	147 861	102	731 496	44
2017	173 470	108	744 164	54
2018	184 369	112	559 554	59
Au 31/07/2019	124 439	102	373 240	55

Source : DGEF

Des efforts de modernisation (prise de rendez-vous en ligne en Ile-de-France, notification par SMS de la disponibilité des titres) ont toutefois permis d'amorcer une réduction de ces délais au premier semestre 2019. La situation est très contrastée d'un département à l'autre et d'un mois à l'autre, sans que l'on puisse établir de corrélation entre le nombre de titres traités et les délais : au premier semestre 2019, hors outre-mer, les délais de délivrance d'un premier titre s'échelonnaient entre 14 et 200 jours, et entre 6 et 148 pour ceux d'un renouvellement.

Ces données ne reflètent pas toutes les difficultés rencontrées en pratique. Outre qu'ils ne portent que sur les décisions favorables, les délais décomptés ont pour point de départ l'enregistrement de la demande dans Agdref, qui vaut complétude du dossier. Or la plupart des dossiers nécessitent plusieurs déplacements en préfecture en vue d'une remise en main propre pour être considérés comme complets (face à la raréfaction des plages de rendez-vous proposées, des phénomènes de captation et revente de créneaux sont apparus dans plusieurs départements).

La situation est plus critique s'agissant des demandes de naturalisation. Au premier semestre 2019, les délais propres aux préfectures métropolitaines (de la création du dossier à la transmission de l'avis du préfet à l'administration centrale) s'échelonnaient de 115 jours au mieux à 771 jours au pire.

Certaines directions territoriales de l'Ofii sont confrontées au même phénomène de saturation. À Bobigny, le stock des dossiers « à convoquer » arrêté mi-décembre, toutes procédures confondues, est passé de 1 269 en 2016 à 2 624 en 2018, soit une progression de 106 %, la moitié environ concernant des titulaires de visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS). Les états de suivis intégraux des dossiers reçus par voie postale à Paris en 2018 montrent qu'il s'est écoulé en moyenne entre six et dix semaines entre la réception de chaque dossier complet et sa saisie dans les applicatifs métier, alors que ce laps de temps n'était que de quelques jours en 2015.

Il existe peu de statistiques précises sur le nombre de personnes reçues, mais, quand elles existent, elles témoignent elles aussi d'une pression croissante. À Lyon, la direction territoriale de l'Ofii a constaté qu'entre septembre 2017 et septembre 2018, le nombre de personnes reçues a progressé de 74 %, intégrant il est vrai les démarches liées à l'asile. Une importante préfecture de région estime qu'en 2018, elle a reçu environ 100 000 personnes pour délivrer 20 000 titres de séjour, soit une moyenne de cinq visites, supérieure à la moyenne nationale de 3,7 visites.

C - Un renforcement par à-coups des moyens des préfectures

Pour faire face à ces difficultés, dans un contexte où les services en charge des étrangers sont désormais les seuls à accueillir du public en masse et sont peu attractifs pour les agents, le ministère de l'intérieur a pris trois séries d'initiatives.

La première tient au renforcement des services en charge des étrangers. Dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération », leurs effectifs ont été augmentés de 321 équivalents temps plein (ETP) entre 2016 à 2019, alors que les effectifs globaux des préfectures diminuaient de 1 100 ETP sur la même période. De plus, 1 200 mois de vacataires leur ont été attribués en 2017 et de nouveau en 2018, une partie de ces renforts étant pérennisée en 2019 par la création de 42 ETP sur les guichets uniques de demande d'asile (Guda).

La répartition de ces moyens supplémentaires montre que la majorité d'entre eux sont venus doter de nouvelles structures (50 ETP pour les pôles régionaux Dublin en 2018, 51 au titre de la réforme de la prise en charge des mineurs non accompagnés en 2019). Les renforts « standards », alloués notamment aux services en charge du séjour, ont été en réalité assez modestes (28 ETP estimés, auxquels s'ajoute une quote-part variable d'une préfecture à l'autre des mois de vacataires). Malgré ces efforts, le recours aux vacataires et aux agents en contrat à durée déterminée de moins d'un an reste très fréquent, notamment pour les activités de guichet. Outre que pour ces agents, les vérifications auprès de leur hiérarchie sont nombreuses, ce qui ne constitue pas un gage d'efficacité, leur renouvellement fréquent constitue un facteur de fragilité qui ne peut être ignoré.

La deuxième série d'initiatives a porté sur la valorisation des postes et des agents. Elle s'est traduite par une bonification du montant moyen de la prime au mérite, par la distribution de 1 500 points de nouvelle bonification indiciaire (NBI)¹¹ et par des « coups de pouce » en terme d'avancement.

Enfin, plusieurs changements d'organisation ont été menés à bien dans une logique de spécialisation et de mutualisation. En témoigne la création des guichets uniques de demande d'asile (Guda) en 2015 et celle des pôles régionaux Dublin (PRD) en 2018, évoqués plus en détail au chapitre III, mais aussi celle des plateformes interdépartementales d'instruction des demandes de naturalisation en 2013.

Par ailleurs, les préfets disposant d'un large pouvoir d'organisation, plusieurs solutions ont été testées localement. Ils peuvent ainsi prévoir uniquement des réceptions sur rendez-vous pour les demandes de titres ou au contraire recevoir « sur le flux », comme à Marseille. Ils peuvent choisir de renforcer certains secteurs (le traitement de la demande d'asile par exemple) ou au contraire restreindre les plages horaires ou les effectifs, ce qui a pour effet de réduire temporairement le nombre de personnes reçues et le flux des dossiers. Ils peuvent affecter plus ou moins d'agents à l'accueil, avec des amplitudes horaires variables, et prévoir des ouvertures tous les jours de la semaine ou seulement sur quelques demi-journées réservées à telle ou telle procédure (deux demi-journées par semaine pour l'admission exceptionnelle au séjour à Lille par exemple).

D - Une part modeste mais en augmentation dans les dépenses de l'État

En 2007, la matrice budgétaire établie en 2006 dans le cadre de la LOLF, qui attribuait les crédits des dispositifs d'immigration au ministère en charge des affaires sociales, a été revue pour créer sous la responsabilité du ministre de l'intérieur la mission *Immigration, asile et intégration*, dotée de deux programmes 303 – *Immigration et asile* et 104 – *Intégration et accès à la nationalité française*.

Dans ses contours actuels, cette mission rassemble utilement les crédits d'intervention qui soutiennent l'ensemble des dispositifs et des opérateurs mobilisés par ces politiques. Mais la Cour des comptes a régulièrement critiqué la sous-budgétisation chronique dont souffre cette mission, et singulièrement le programme 303 du fait de l'allocation pour demandeurs d'asile.

¹¹ Au 1^{er} janvier 2019, la valeur du point d'indice était fixée à 4,6860 €.

Le montant total des moyens budgétaires alloués par l'État à ces politiques doit plutôt être lu dans le document de politique transversale (DPT) « *Politique française de l'immigration et de l'intégration* » annexé chaque année au projet de loi de finances, qui agrège aux crédits de la mission *Immigration et asile* les crédits de 17 autres programmes répartis dans 13 autres missions du budget général de l'État.

Tableau n° 13 : dépenses budgétaires liées aux politiques d'immigration, d'asile et d'intégration (périmètre courant)

	Dépense exécutée (en Md€)	% des dépenses brutes du budget général
2012	4,38	1,13 %
2013	4,60	1,20 %
2014	4,98	1,26 %
2015	4,61	1,15 %
2016	5,12	1,23 %
2017	5,89	1,35 %
2018	5,97	1,34 %
2019*	6,57	1,41 %

* Prévission en loi de finances initiale

Sources : DPT Immigration et intégration, lois de règlement, NEB 2018

Sous réserve que la dépense exécutée en 2019 reste proche de la loi de finances initiale, en euros courants, les dépenses budgétaires de l'État allouées à ces politiques auront progressé de 50 % à périmètre courant et de 44 % à périmètre constant¹² entre 2012 et 2019, alors que sur la même période celles du budget général dans son ensemble ont augmenté de 20 %.

¹² Deux mesures de périmètre doivent être prises en compte : les droits de timbre auparavant perçus par l'Ofii, ont été transférés au budget général avec pour contrepartie une subvention versée à l'établissement (+133 M€ sur le programme 104) en 2017 ; et les fonctions de soutien de la police nationale aux politiques d'immigration sont valorisées par le DPT à hauteur de 214 M€ en 2017.

II - Une gestion du séjour encore peu modernisée

Les difficultés attestées en préfecture pour accueillir et traiter les demandes des personnes en attente d'un titre de séjour résultent moins d'une insuffisance globale de moyens que d'un régime marqué par la brièveté des titres et les renouvellements fréquents, de surcroît peu soutenu par une modernisation numérique dont les chantiers sont en retard.

A - Du visa à la carte de résident, un régime de titres successifs dont l'efficacité doit être interrogée

Le nombre de titres de séjour délivrés par les préfectures a progressé de 25 % entre 2010 et 2016 avant que le nombre de renouvellements ne baisse en 2017 et plus encore en 2018 avec l'effet des titres pluriannuels délivrés depuis 2015.

Tableau n° 14 : évolution du nombre de titres de séjour délivrés et en stock

	2010	2011	2012	2015	2016	2017	2018
<i>Premiers titres</i>	204 271	199 544	200 060	228 687	237 218	254 634	258 929
<i>Renouvellements</i>	656 300	727 653	726 888	813 881	836 095	758 709	536 492
Total	860 571	927 197	926 948	1 042 568	1 073 313	1 013 343	792 748
<i>« Stock » de titres au 31/12</i>	2 455 485	2 534 988	2 608 856	2 843 238	2 942 081	3 082 996	3 231 823

Source : extractions AGDREF

Cet indicateur ne reflète que très partiellement l'activité des services des étrangers en préfecture puisqu'il faudrait lui ajouter l'émission de récépissés, le traitement des demandes non abouties et l'ensemble de la police administrative liée à la demande d'asile, seuls les titres accordés aux personnes protégées apparaissant dans ces données.

Cette progression est en partie liée à l'augmentation du nombre d'entrées sur le territoire, mais elle tient aussi à des choix qu'il serait nécessaire de réinterroger au regard d'un objectif d'efficacité.

La France accordant peu de cartes de séjour permanent (43 en 2018)¹³, tous les titres, du récépissé de trois mois à la carte de résident de 10 ans, ont vocation à être renouvelés. Ce principe général, reflet d'un choix exprimé depuis des décennies, est au cœur de la législation du séjour et n'a été jusqu'à présent que modestement affecté par l'extension du champ des cartes de séjour pluriannuelles (CSP).

La dématérialisation des démarches étant loin d'être avancée, le régime des titres de séjour place ainsi l'administration préfectorale sous pression, laquelle tend de surcroît à s'autoalimenter puisque l'absence de décision dans les délais exige un nouveau contact avec le demandeur en vue d'un nouveau récépissé. Aujourd'hui, la DGEF estime que 3,7 passages en préfecture en moyenne sont nécessaires pour l'obtention d'un titre de séjour.

La répartition par durée des titres délivrés chaque année n'a guère évolué depuis 2010. Celle-ci reste concentrée sur des titres de moins d'un an (76 % en 2018 contre 82 % en 2010 pour les premiers titres hors asile, 66 % en 2018 contre 70 % en 2010 pour les renouvellements), le solde étant à l'inverse le fait des cartes de résident de dix ans. Les cartes de séjour pluriannuelles de deux à cinq ans, introduites ou étendues entre 2015 et 2016, n'y représentent qu'une faible proportion en « flux », même si leurs effets sur le « stock » des titres¹⁴ devraient alléger, dans les années à venir, le nombre de renouvellements nécessaires.

La création du visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) par le décret du 27 avril 2009 en application de la loi du 20 novembre 2007 ne semble pas s'être traduite par des gains d'efficacité notables, du moins jusqu'au printemps 2019. Pleinement déployé depuis 2011, celui-ci n'a joué qu'un rôle de simplification « décalée » puisqu'il s'est substitué, en particulier pour les étudiants, à la première carte de séjour temporaire.

Le choix de n'accorder que des cartes de séjour temporaires d'un an dans les procédures de régularisation (cf. chapitre V), même quand les motifs qui justifient celle-ci ont un caractère durable, entretient lui aussi la fréquence des renouvellements.

¹³ L'article L.122-1 du Ceseda dispose que les bénéficiaires potentiels se voient d'abord remettre une carte de résident d'une durée de dix ans. Ce n'est qu'au second renouvellement (soit 20 ans après l'obtention d'une première carte de résident et typiquement 25 à 30 ans de séjour) qu'il est possible de bénéficier d'une carte de résident à durée indéterminée. Celle-ci est relativement récente dans l'histoire du régime du séjour puisqu'elle a été créée par la loi du 20 novembre 2007.

¹⁴ Dans le « stock » de titres en cours de validité les cartes de séjour pluriannuelles, qui n'existaient pas en 2015, représentaient 437 654 titres fin 2018.

La concentration des titres de séjour sur les titres courts n'est pas pour autant le gage d'une plus grande sélectivité : le nombre de refus de renouvellement s'est élevé à 6 531 en 2016, 7 212 en 2017 et il devait atteindre environ 24 000 cas en 2018 d'après la DGEF, soit, à chaque fois, moins de 1 % des décisions. En pratique, le non renouvellement est géré hors procédure, les dossiers manifestement irrecevables n'étant pas déposés ou pas enregistrés.

Deux mesures ont été arrêtées afin de contenir le champ des renouvellements : l'extension de la carte de séjour pluriannuelle de quatre ans depuis fin 2016 et, en juin 2017, l'allongement de trois à six mois de la durée maximale de validité du récépissé pour le renouvellement des titres, cette mesure apparaissant comme une réponse à l'engorgement des préfectures. En revanche, l'observation formulée par certaines organisations professionnelles quant à la situation d'insécurité juridique que fait peser à la fois sur l'employeur et le salarié étranger la brièveté de son titre de séjour et les délais nécessaires à son renouvellement n'a pas donné lieu à des réponses claires du côté des pouvoirs publics.

La question de la brièveté des titres de séjour, et partant, de la fréquence des renouvellements mériterait d'être abordée sous l'angle de l'efficacité. Si les nécessités de la police administrative et du respect de la législation relative au séjour doivent être rangées au premier rang des considérations, il serait pertinent que toutes les voies susceptibles de désengorger le régime du séjour soient explorées, en faisant basculer certaines catégories de cartes de séjour temporaires vers des titres pluriannuels et certains titres pluriannuels vers des cartes de résident.

B - Une modernisation numérique encore inaboutie

Dès la création de la DGEF en 2013 a été inscrite à son programme de travail la modernisation des systèmes d'information. L'enjeu de cette modernisation, outre la dématérialisation de plusieurs procédures, tient au fait qu'en dépit d'une unification au sein du ministère de l'intérieur, les politiques d'asile et d'immigration mobilisent de nombreux services et gestionnaires de dispositifs, qui constituent autant d'utilisateurs d'un système qui doit par ailleurs présenter le plus haut degré de sécurité.

1 - Des programmes de modernisation ambitieux

En 2014, la gestion du séjour et de l'asile mobilisait 48 applications différentes.

L'absence de flux d'échanges entre ces applications rendait la gestion inefficace, inefficente, voire risquée. Les mêmes informations étaient sollicitées plusieurs fois auprès des usagers ; les procédures n'étant pas dématérialisées, les dossiers devaient être gérés, soit localement sans qu'il soit aisé de concentrer l'expertise technique dans des pôles mutualisés entre départements, soit de manière éclatée entre sites locaux, régionaux et nationaux, au prix de transferts successifs selon des parcours complexes et longs. L'absence d'architecture d'ensemble et de flux d'échanges automatisés ne facilitait pas la création et l'exploitation de bases de données à des fins de pilotage opérationnel ou stratégique, ou de connaissances statistiques.

À la suite des recommandations formulées en 2013 par la Cour des comptes, deux chantiers d'envergure ont été engagés par la DGEF : France Visa et Administration numérique des étrangers en France (Anef).

Si ces programmes apparaissent prometteurs, notamment en termes de dématérialisation des procédures, ils ont été conçus tardivement et se déploient lentement au regard d'autres programmes comparables au sein de l'État et n'ont donc pas encore pu jouer le rôle de désengorgement des préfectures qui est attendu d'eux.

2 - Le programme France Visa

France Visa, lancé en 2014, a pour objectif de rénover entièrement le système d'information des visas. Ce programme, piloté conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, devait, à partir de 2018, remplacer le dispositif ancien, datant des années quatre-vingt-dix.

Le nouveau dispositif, qui repose sur un portail Internet, doit permettre de traiter toutes les catégories de visa de court et de long séjour à partir de dossiers dématérialisés, en relation avec les partenaires européens de la France pour les visas de courts séjour Schengen (qui représentent plus de 90 % du nombre des visa délivrés).

Le programme, d'une durée de cinq ans et piloté selon une méthode « agile », a été conçu en deux phases principales pour un déploiement rapide : en 2016, le module *front office* destiné aux consulats et à leurs opérateurs sous-traitants, puis en 2017, le module *back office* et l'interconnexion avec les systèmes tiers, notamment européens. Le coût prévisionnel initial du programme était de 20 M€.

Ce coût prévisionnel et le calendrier du programme ont augmenté substantiellement : à la fin de l'année 2018, ils étaient évalués à 44 M€ (+120 %) et sept ans (+ 40 %). Le surcoût ne pèsera cependant pas sur le budget de l'État, puisque le programme a pu obtenir une contribution de l'Union européenne à hauteur de 75 % du coût total d'investissement.

Parmi les raisons invoquées pour justifier les écarts avec les prévisions initiales, les deux principales sont l'insuffisante évaluation de la complexité du domaine et l'absence de simplification réglementaire, sur laquelle les concepteurs du programme comptaient mais qui n'a pas eu lieu.

Pour autant, France Visa est un succès auprès du public depuis l'ouverture du portail, le 10 octobre 2017. Le pourcentage des demandes de visa effectuées en ligne a augmenté très rapidement et est désormais proche de 100 %. La méthode agile permet d'apporter régulièrement de nouveaux services à de nouveaux usagers ou intermédiaires. Cependant, si la dématérialisation complète de la procédure est bien envisagée à terme, les outils modernisés d'instruction ne sont pas encore développés.

Le délai prévisionnel de retour sur investissement est estimé à deux ans. Mais pour l'atteindre, le dé-commissionnement de l'outil historique RMV2, toujours utilisé en *back office* devra être réalisé. Prévues à partir du début de l'année 2020, les étapes nécessaires à cette opération devront être sécurisées.

3 - Le programme Anef

Le programme Anef a, quant à lui, l'ambition de dématérialiser l'intégralité des interactions entre les demandeurs et l'administration (hors Ofpra) pour ce qui concerne les demandes d'asile, le séjour sur le territoire français et l'accès à la nationalité française.

Il est composé d'un segment administrations des étrangers en France (AEF) pour les procédures de séjour et d'un segment acquisition de la nationalité française (ANF). Les investissements sont cofinancés par le ministère de l'intérieur et les fonds européens.

Le segment ANF a été engagé début 2016 mais ce chantier, qui a mobilisé de nombreux agents et consommé près de 4 M€ à fin juin 2019, n'a toujours pas débouché sur des mises en service. Différents scénarios sont encore en débat et conduisent à repousser à 2021 voire 2022 l'aboutissement du projet.

Les premiers investissements réalisés au titre du programme AEF ont porté principalement sur les procédures de gestion de l'asile à travers le système d'information Asile (SI Asile).

S'agissant des procédures relatives au séjour, le segment AEF du programme, beaucoup plus ambitieux, n'est devenu une priorité du ministère de l'intérieur qu'entre 2018 et 2019, deux nouvelles fonctionnalités seulement ayant été déployées depuis le lancement du programme. D'une part, la validation en ligne du visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) depuis le 18 février 2019, le véritable objectif étant que la demande de renouvellement du titre de séjour soit également faite en ligne à travers un module dédié du portail Anef, qui n'est pas encore en service mais pourrait l'être à partir de mai 2020 au bénéfice des étudiants pour permettre le renouvellement par voie dématérialisée des VLS-TS qui leur auront été délivrés depuis l'ouverture du service. D'autre part, le projet pilote GAIP, expérimenté depuis la fin de l'année 2018, qui doit offrir aux entreprises un service numérique intégré pour les demandes d'introduction de salariés non européens.

Mis en service en novembre 2015, ce volet du programme a permis d'outiller les guichets uniques de demande d'asile (Guda), créés peu de temps auparavant. Cette première étape a également automatisé les échanges d'information avec les deux opérateurs partenaires, l'Ofpra et l'Ofii, après quelques difficultés initiales. Dans un second temps ont été déployées, en avril 2018, les premières fonctionnalités nécessaires au traitement des dossiers des personnes dont la demande d'asile relève d'un autre État membre conformément au règlement Dublin III.

Toutefois, ce nouvel applicatif n'a pas encore remplacé l'applicatif historique Agdref, dont plusieurs fonctionnalités continuent à être utilisées en parallèle. L'incertitude sur la durée de cohabitation de l'applicatif historique et des nouvelles applications en cours de conception ou de déploiement constitue un des risques principaux du programme Anef.

L'investissement, évalué en 2015 à hauteur de 52,9 M€, n'a pas pour l'instant été ré-estimé par la DGEF mais il le sera nécessairement à terme pour intégrer la reprise des données des applications abandonnées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Le choix de confier la responsabilité des politiques d'immigration et d'asile au ministère de l'intérieur s'est traduit au cours des dix dernières années par la construction d'une administration centrale forte, compétente à la fois en matière de droit au séjour, d'intégration, de naturalisation, mais aussi, de plus en plus, d'hébergement et de travail. Celle-ci exerce pleinement ses compétences, qui s'incarnent dans des orientations et différents plans d'actions formalisés faisant l'objet d'un suivi attentif.

Cette évolution aurait gagné à s'appuyer plus précocement sur des systèmes d'information rénovés, autorisant une dématérialisation beaucoup plus large des démarches auxquelles sont encore assujettis les résidents étrangers. Les grands projets Anef et France Visas ont, de ce point de vue, pris un retard dommageable.

Faute que cette modernisation des outils ait été poussée plus loin, la qualité du service rendu et les délais de traitement des demandes restent des enjeux majeurs pour les préfectures. Les files d'attente, la saturation des guichets, les fermetures décidées dans l'urgence pour laisser aux agents le temps de résorber les stocks de dossier sont autant de réalités, sinon quotidiennes et générales, du moins fréquentes, qui ne contribuent pas à apaiser le regard porté sur l'immigration et l'asile.

Cet enjeu ne sera pas traité durablement par un renforcement des moyens, qui peut sembler nécessaire à court terme mais ne relève pas d'une politique d'efficacité. La DGEF attend du nouveau système Anef qu'il permette à terme la délivrance des titres de séjour moyennant un seul passage physique en préfecture, mais pour bâtir une organisation efficace dans la durée, il devrait aussi être recherché dans la réglementation du séjour elle-même les voies d'une simplification durable.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

- 3. simplifier le régime du séjour en allongeant la durée de certains titres, en automatisant le renouvellement de ceux qui s'y prêtent et en allégeant les formalités procédurales (ministère de l'intérieur).*

Deuxième partie

Les dispositifs régissant l'entrée, le séjour et l'accueil des personnes étrangères

Chapitre III

L'asile : une politique sous forte tension depuis dix ans

La forte croissance du nombre de demandeurs d'asile est le phénomène le plus notable des dix dernières années, au point qu'il est usuel de parler de « crise de l'asile », au niveau européen comme au niveau national. Deux principes de niveaux différents sont supposés préserver la cohérence de l'asile dans ce contexte difficile.

D'une part, la politique de l'asile est distincte de la politique d'immigration. Au sein de cette chaîne, les missions de l'Ofpra, et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en tant qu'instance d'appel sont clairement délimitées et exercées avec impartialité, conformément aux prescriptions du droit international.

D'autre part, il est jugé primordial de traiter le plus rapidement possible les demandes d'asile des personnes présentes sur le territoire. En effet, si ces personnes sont appelées à être protégées, l'attente de la décision les maintient dans une situation précaire, mais suscite à l'inverse de faux espoirs chez les personnes finalement déboutées.

La gestion des délais est donc instituée comme facteur central dans le fonctionnement de la chaîne de l'asile (cf. schéma en annexe n° 4). Au regard de cette seule mesure, l'organisation de l'asile apparaît inefficace. Mais un examen détaillé des différentes procédures permet de constater que si certains délais sont anormalement longs, d'autres ne pourraient, sans risque au regard du droit, être trop réduits.

I - L'enregistrement des demandes d'asile : une organisation encore peu efficace construite autour des délais

Depuis la transposition des directives européennes de 2013 évoquées précédemment, l'efficacité de la politique d'accueil des demandeurs d'asile est en partie mesurée par le délai d'enregistrement des demandes, qui ne doit pas excéder trois jours (mais peut néanmoins être porté à dix jours ouvrés en cas d'affluence). Or, ce délai n'a que très rarement été respecté au cours des dernières années et, quand il l'a été, c'est grâce à la mise en place d'organisations spécifiques déportant souvent en amont l'attente des demandeurs.

A - Des lieux spécifiques pour le dépôt des demandes d'asile

1 - Le pré-accueil dans les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada)

Première étape du parcours, la Spada reçoit les personnes souhaitant demander l'asile pour leur attribuer un rendez-vous en préfecture et les aider à le préparer (prise de photos d'identité et collecte des premières indications relatives à l'itinéraire et à l'état civil).

Le demandeur y revient après le dépôt de sa demande pour un accompagnement administratif et social. À cette occasion, la Spada peut le domicilier, l'orienter vers une solution d'hébergement, lui accorder des aides d'urgence, l'accompagner dans ses démarches et l'informer sur la sortie du dispositif. À partir de 2019, les Spada accompagnent également des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire qui ne bénéficient d'aucune autre prise en charge.

Le bon fonctionnement des Spada est essentiel pour assurer la fluidité du parcours des demandeurs d'asile. Dans ce cadre, l'Ofii exerce une mission de contrôle des coûts et de la qualité des prestations sur la base d'un suivi quantitatif précis (nombre de personnes reçues, délais de prise de rendez-vous en Guda, etc.). Du fait de l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile, le coût des plateformes est passé de 9,2 M€ en 2010 à 22,3 M€ en 2018 et les dépenses sont estimées à 25,8 M€ en 2019.

2 - Les guichets uniques pour demandeurs d'asile (Guda)

La réforme de l'asile de 2015 a instauré des guichets uniques, au sein desquels travaillent les services de la préfecture et de l'Ofii, ce dernier étant responsable de la détermination de la vulnérabilité des demandeurs. À cet effet, des renforts ont été attribués tant à l'Ofii qu'aux préfectures. Les effectifs affectés par l'Ofii aux Guda sont passés de 97 en 2016 à 141 en 2018. En 2016, les préfectures y consacraient 305 emplois.

Les Guda sont davantage des lieux partagés que des structures communes. Les agents de l'Ofii et ceux des préfectures travaillent sur leurs applications informatiques respectives, selon leurs procédures spécifiques et ils ne sont pas habilités à échanger leurs informations. Les agents des préfectures disposent notamment d'informations sur les documents d'entrée en France (entrée régulière ou non, etc.) et sur les décisions prises vis-à-vis du demandeur (éloignement, obligation de quitter le territoire français, etc.) dont ne disposent pas ceux de l'Ofii.

Depuis la phase initiale de déploiement des Guda, aucune formation commune aux agents des deux entités n'a plus été organisée. Or, dans la plupart des Guda, les personnels sont souvent des agents en CDD de moins d'un an (six sur 15 ETP au Guda de Paris en 2018) ou des vacataires. Leur formation se fait donc souvent « sur le tas », ce qui n'est pas sans conséquence sur la qualité et la rapidité du service rendu.

Si leur mise en place représente un progrès pour les demandeurs d'asile, qui peuvent généralement effectuer le même jour leurs démarches auprès de la préfecture et de l'Ofii, les Guda ne constituent pas à proprement parler un guichet unique. Pour ce faire, il conviendrait qu'ils rassemblent effectivement l'ensemble des procédures de l'asile avec des outils mutualisés, ce qui impliquerait notamment que puissent y être attribués des créneaux de rendez-vous à l'Ofpra, voire que ce dernier y participe pour ce qui ne relève pas des phases protégées de sa mission.

Des configurations de Guda très diverses

La configuration des lieux, l'amplitude d'ouverture (toute la journée ou une demi-journée, quelques jours ou tous les jours de la semaine), le nombre de guichets, les conditions d'accueil des personnes et l'environnement de travail des agents sont très différents d'un Guda à l'autre. Ce sont les services des préfectures qui pilotent les questions d'aménagement des locaux et les horaires d'ouverture, notamment parce les Guda sont le plus souvent situés dans leurs locaux.

Ainsi, le Guda de Nanterre est installé dans une partie du hall d'entrée de la préfecture, les différents guichets étant séparés par des demi-cloisons très fines n'assurant aucune isolation phonique. Les personnes sont invitées par micro à passer dans l'espace « entretiens » en fonction de leur numéro d'arrivée mais l'insonorisation du hall rend difficile la compréhension des noms appelés, occasionnant des retards. À Paris, le « côté préfecture » est séparé par un hall du « côté Ofii ». À Nice, des travaux réalisés à l'automne 2018 ont créé des séparations vitrées entre les agents de la préfecture et les demandeurs alors que les agents de l'Ofii les reçoivent dans un bureau fermé sans aménagement particulier. Ces séparations vitrées existent également à Marseille et Mayotte.

À Bobigny comme à Cayenne, les personnes sont reçues dans des boxes alignés les uns à côté des autres, permettant d'un côté la circulation des demandeurs et de l'autre celle des agents, tout en préservant en partie la confidentialité des propos échangés.

Des vigiles sont systématiquement présents. À Mayotte, l'une de leurs fonctions est d'appeler nominativement les personnes convoquées qui patientent dans la rue (c'est le même accueil qui est utilisé pour les dispositifs d'immigration, la préfecture fonctionnant depuis 2018 sur rendez-vous uniquement). Des volontaires en service civique interviennent également dans certains Guda, le plus souvent pour assurer un pré-accueil à l'intérieur (Toulouse, Lille, Cayenne) ou à l'extérieur (Caen pendant plusieurs mois). Il n'existe pas de Guda sans file d'attente.

B - Des efforts à poursuivre pour diminuer l'ensemble des délais d'enregistrement des demandes

L'administration a déjà été condamnée pour non-respect du délai d'enregistrement des demandes d'asile. Ainsi, le 27 mai 2016 le tribunal administratif de Paris a enjoint au préfet de police de mettre en place des moyens suffisants pour ce faire.

Le délai moyen a cependant diminué au cours des années. Selon le ministère de l'intérieur, il était de 18,2 jours en 2017, de 10,3 jours au premier trimestre 2018, de 8,7 jours au second trimestre et de trois jours ouvrés entre le 1^{er} juin et le 1^{er} août 2018. En mai 2019, il s'établissait à 7,2 jours sur le territoire métropolitain.

Mais ces moyennes masquent de grandes disparités d'un Guda à l'autre, d'une année à l'autre et d'un mois à l'autre. Ainsi, le délai entre la première présentation des demandeurs d'asile au guichet unique de la préfecture de police de Paris et la date du rendez-vous pour le

pré-enregistrement de la demande variait entre 75 et 130 jours en janvier 2016. De même, le délai moyen était en janvier 2018 de 45,8 jours à Besançon contre 4,9 jours à Rennes et il est retombé en juillet respectivement à 2,7 et 1,7 jours dans ces deux préfetures. Les délais ont pu atteindre largement plus d'un mois avant 2018 (44,8 jours au Guda de Nice en août 2017 entre autres nombreux exemples). En mai 2019, les écarts allaient de 1,5 à 36 jours.

Ces fluctuations dépendent non seulement du nombre de personnes qui demandent l'asile mais également de la capacité des services à s'y adapter. Or, le nombre d'agents mobilisables dépend *in fine* des décisions des seuls préfets, les agents de l'Ofii intervenant après ceux de la préfecture. Le seul moyen de diminuer les délais d'enregistrement est en effet d'augmenter le nombre des plages de rendez-vous. Ainsi, à Paris un « Guda bis » avec huit guichets a fonctionné du 6 avril au 31 mai 2018 afin de résorber le « stock » de demandes en attente (le délai moyen est ainsi passé de 29 à 3 jours). À Cayenne, le nombre de rendez-vous quotidiens proposé est passé de 25 à 40 en 2017, ce qui a permis de résorber les demandes en attente après un premier épisode d'engorgement qui avait conduit à fermer le Guda du 23 août au 2 décembre 2016.

Ouvrir un trop faible nombre de plages de rendez-vous par rapport aux besoins ne fait qu'artificiellement et provisoirement diminuer le nombre de demandeurs d'asile. La crainte d'un afflux de demandeurs du fait d'une réception plus rapide ne peut en effet être confirmée par des chiffres que très ponctuellement sur un Guda donné, et surtout parce que les guichets géographiquement proches sont quant à eux très encombrés, conduisant les demandeurs à privilégier le plus accessible.

Le système de vérification Eurodac peut être également une source de retards, entraînant des délais supplémentaires.

Le dispositif Eurodac

La prise d'empreintes est la première action effectuée en Guda. Elle permet de déterminer si la personne a déjà été enregistrée dans le système européen, ce qui détermine l'État responsable de sa demande d'asile.

Le délai pour cette opération dépend du nombre de bornes installées, à quoi s'ajoute le temps d'examen nécessaire aux agents de la cellule Eurodac accrédités pour consulter le fichier. Les délais de réponse ont pu aller jusqu'à deux heures ou plus en 2018. La réception des demandeurs intervient après et il a été fréquent, dans les Guda de la région parisienne, que les personnes convoquées ne puissent être reçues avant le lendemain ou le surlendemain.

Si le délai légal de trois jours est décompté entre le premier contact en Spada et l'enregistrement en Guda, il existe en réalité des délais cachés du fait que les Spada ne sont pas ouvertes 7 jours sur 7 et ne reçoivent souvent que le matin. Ces délais sont très difficiles à quantifier sauf dans les cas où des dispositifs spécifiques de gestion des flux ont été mis en place. Ils peuvent s'avérer importants : jusqu'à 45 jours en 2017 en Guyane, au-delà de dix jours en Île-de-France en novembre 2018.

Faire attendre des personnes plusieurs semaines, voire plusieurs mois, avant le dépôt de leur demande et l'évaluation de leur vulnérabilité est insatisfaisant non seulement au regard de leurs droits mais aussi pour l'efficacité du dispositif de l'asile.

La demande d'asile aux frontières

Un ressortissant étranger placé en zone d'attente car ne satisfaisant pas aux conditions d'entrée sur le territoire peut former une demande d'asile. Hors procédure Dublin, la décision d'enregistrement – et donc l'autorisation d'entrée – ne peut être prise qu'après consultation de l'Ofpra. Si l'avis est favorable, le ministère de l'intérieur a, depuis la loi du 29 juillet 2015 et conformément à la pratique constatée depuis 2007, compétence liée, sauf menace à l'ordre public. En 2018, l'Ofpra a rendu 1 331 avis dont 39,1 % positifs.

Les personnes bénéficient des mêmes garanties procédurales que lors de l'entretien d'admission à la protection (entretien, présence d'un tiers, prise en compte des vulnérabilités). Le délai moyen de traitement des demandes est inférieur à quatre jours.

Un ressortissant étranger autorisé à entrer en France par cette procédure se voit attribuer un visa de régularisation de huit jours. Dans ce délai, la préfecture lui délivre, à sa demande, une attestation lui permettant d'introduire sa demande auprès de l'Ofpra pour examen au fond.

II - Les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile

En attendant la décision de l'Ofpra, chargé de statuer sur leur demande, les personnes ayant été enregistrées en Guda peuvent bénéficier de conditions matérielles d'accueil (CMA) au sens de la directive 2013/33/UE, qui prennent la forme d'une allocation de secours et, en principe, d'un hébergement garanti. C'est ce dernier qui présente les plus grandes difficultés du fait d'un sous-dimensionnement structurel : en 2019, moins d'un demandeur d'asile sur deux en a effectivement bénéficié.

A - L'allocation pour demandeurs d'asile (Ada) : un revenu de subsistance géré avec une rigueur croissante

1 - La conception et le pilotage de l'Ada

Pour garantir à chaque demandeur d'asile « *un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres* », la directive 2013/33/UE ne prescrit pas explicitement la mise en place d'une allocation financière puisqu'elle autorise l'attribution de prestations en nature et laisse aux États-membres une large latitude pour ce qui concerne l'accès des demandeurs d'asile au marché du travail. En transposant la directive en France, le Gouvernement et le législateur ont fait le choix de conserver le principe d'une allocation financière sans accès au travail, du moins avant six mois de présence, instituant, par la loi du 29 juillet 2015, l'allocation pour demandeur d'asile (Ada) à la place des anciennes allocations mensuelles de subsistance (AMS) et allocation temporaire d'attente (Ata).

Tableau n° 15 : barème journalier de l'ADA

	ADA de base	ADA+majoration
Personne seule	6,80 €	14,20 €
Guyane et Saint-Martin	3,80 €	8,50 €
Couple	10,20 €	25,00 €
Guyane et Saint-Martin	7,20 €	16,60 €
Couple avec deux enfants	17,00 €	31,80 €
Guyane et Saint-Martin	14,00 €	23,40 €

Source : Textes réglementaires fixant les barèmes des allocations

Après un parcours chaotique marqué par deux annulations contentieuses, le décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 a fixé le montant de la majoration destiné aux personnes ne pouvant être hébergées à 7,40 € par jour. Les éléments ayant conduit à la détermination de ce montant tiennent davantage à un souci d'équité au regard des montants mensuels des aides personnelles au logement de droit commun (APL) et à une préoccupation budgétaire qu'à un calcul fondé sur le prix d'une location sur le marché privé.

La dépense liée à l'Ada, prise en charge par l'État *via* l'Ofii, a connu une forte croissance sur les trois derniers exercices et a exigé chaque année un abondement des crédits initialement programmés en loi de finances. Cette croissance est liée à celle du nombre de bénéficiaires davantage qu'à celle des montants moyens attribués, qui apparaissent relativement stables depuis 2018, autour de 385 € mensuels par foyer et 270 € par personne.

Tableau n° 16 : budgétisation et dépense de l'État au titre de l'Ada

<i>En M€</i>	2015	2016	2017	2018	2019
<i>LFI</i>		148,76	220,00	317,70	335,83
<i>Dépense État</i>	81,00	346,15	526,19	434,10	511,70

Source : DGEF et comptes financiers de l'Ofii

La progression de la dépense liée à l'Ada était anticipée dans son principe dès 2015. C'est l'une des raisons pour lesquelles, dès l'origine, les choix de gestion de l'Ada ont été inspirés par la recherche d'économies.

Lorsque la réglementation laisse au service instructeur la responsabilité d'ouvrir ou non les droits à l'Ada, c'est l'option la plus rigoureuse qui est appliquée. Par exemple, l'article L. 744-8 du Ceseda dispose que le bénéfice des CMA peut être refusé dans les cas de réexamen de la demande d'asile : dès le début de la mise en œuvre de l'Ada, la solution arrêtée a été le refus des CMA, bien que l'Ofii ait alerté le ministère sur la fragilité juridique de décisions de rejet fondées sur des critères que le Ceseda ne mentionne pas. Il en est allé de même avec le non-enregistrement des demandeurs d'asile présentant des empreintes digitales altérées, phénomène signalé dès le début de l'année 2016 par l'Ofii.

L'Ofii et la DGEF ont élaboré plusieurs plans qui ont continûment sécurisé les conditions d'attribution, de liquidation et surtout de contrôle de l'Ada. Le différentiel entre la dynamique de la demande d'asile et celle de la dépense liée à l'Ada est mis en avant par l'Ofii pour attester l'efficacité de ces différents plans de contrôle et d'économie : en 2017 et en 2018, le nombre de ménages et de personnes bénéficiaires de l'Ada a crû moins vite que le nombre de demandes d'asile.

Pour 2019, trois nouvelles mesures restrictives se sont ajoutées à la panoplie déjà déployée : la coupure des CMA dès la lecture de la décision en audience de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ; l'interruption des CMA sans attendre le dénouement des échanges contradictoires ; l'impact de la création des pôles régionaux Dublin (PRD) et notamment le signalement automatique à l'Ofii *via* le SI Asile des personnes en fuite par les préfetures. Ces mesures doivent contribuer à un objectif d'économies pour 2019 de 25,9 M€.

En bout de chaîne, le montant des indus détectés apparaît modeste rapporté au nombre de dossiers (avec seulement 1,88 % des dossiers) et à la dépense totale (avec une hypothèse haute de 6 à 7 M€). Environ 82 % des indus détectés procèdent de retards dans la notification à l'Ofii des décisions de l'Ofpra ou de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), c'est-à-dire que l'existence d'une décision est découverte par l'Ofii après le délai tampon qui prévoit que le versement de l'Ada prend fin « *au terme du mois au cours duquel* » intervient la décision définitive ou l'expiration du délai de recours.

Quelle que soit la qualité des démarches et des outils de contrôle déployés par l'Ofii et alors que la gestion de l'Ada apparaît déjà comme très rigoureuse, ces montants sont loin de correspondre à celui de l'impasse déjà identifiée et chiffrée pour 2019, puisque la dépense finale s'est élevée à 511,7 M€, soit 176 M€ de plus que le montant inscrit en loi de finances initiale. La sous-budgétisation de l'ADA, déjà signalée par la Cour à plusieurs reprises, pose un enjeu de sincérité vis-à-vis des prévisions en matière d'asile.

2 - La gestion opérationnelle de l'Ada

Pour ce qui concerne les paiements aux bénéficiaires, l'article D. 744-41 du Ceseda n'autorise en principe que deux modalités : le virement sur compte bancaire ou la mise à disposition d'une carte de retrait.

Une expérimentation menée en Guyane au premier semestre 2019, et destinée à réduire les flux d'argent liquide entre le département et Haïti, a consisté à remplacer la carte de retrait par une carte de paiement valable sur l'ensemble du territoire excluant retraits d'argent ou paiements en ligne. Cette solution a été généralisée sur l'ensemble du territoire à compter du 5 novembre 2019 : eu égard au caractère contraignant que représente ce mode d'attribution pour les bénéficiaires, sa généralisation devra rapidement faire l'objet d'une évaluation de ses avantages et inconvénients.

La suspension et la suppression des droits sont de la responsabilité de l'Ofii en tant que gestionnaire, mais ces décisions procèdent d'événements extérieurs à l'établissement dont il doit être informé. Si les gestionnaires des lieux d'hébergement notifient rapidement les abandons de domicile et si les préfetures renseignent dans le système d'information partagé la liste des demandeurs d'asile « en fuite » relevant de la procédure Dublin, la situation est plus complexe s'agissant de l'Ofpra et de la CNDA.

En effet, si l'article D. 744-42 du Ceseda dispose que l'Ofpra communique « *sans délai* » à l'Ofii ses décisions, cette obligation n'est pas encore satisfaite, en dépit de nets progrès accomplis depuis 2015. La synchronisation des informations déterminant les droits des demandeurs d'asile ne concerne aujourd'hui encore qu'environ 93 % des dossiers. Par ailleurs, la synchronisation des informations ne signifie pas que celles-ci sont renseignées en temps réel par l'Ofpra et la CNDA, ni qu'elles sont totalement fiables, l'organisation des greffes et des secrétariats conduisant en général à intégrer les décisions « par blocs », et non en continu, dans les systèmes d'information.

B - Des capacités d'hébergement en augmentation mais encore insuffisantes

Il existe de nombreuses catégories d'hébergement réservées aux demandeurs d'asile. La plupart ont été créées depuis moins de dix ans, en réponse à des situations d'urgence (comme les évacuations de campement dans le Pas-de-Calais ou à Paris) et ont par la suite été pérennisées, créant un paysage juridico-financier complexe.

1 - Un nombre de places en augmentation mais des catégories d'hébergement sans cohérence

Fin 2018, 85 055 places figuraient dans le dispositif national d'accueil (DNA). En 2019, la disparition progressive des centres d'accueil et d'orientation (CAO), destinés à la mise à l'abri transitoire des personnes évacuées des campements parisiens et du calaisis, devrait abaisser ce chiffre (cf. annexe N° 5).

La modalité « classique » d'hébergement a longtemps été celle des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), qui assurent en plus de l'hébergement un accompagnement global des personnes (41 360 places). Néanmoins, en raison de l'augmentation rapide de la demande depuis 2015, ce sont les places d'urgence qui sont surtout privilégiées (45 918 places), sous des appellations variées (hébergement d'urgence local – Huda -, centre d'accueil et d'examen des situations – CAES -, centres provisoires d'hébergement – CPH -, etc.). Cette typologie n'a toutefois pas grand sens, les personnes étant mises à l'abri au regard des disponibilités, structurellement rares, sans qu'entre vraiment en ligne de compte l'étiquette juridique de l'hébergement.

Les différents types d'hébergement sont gérés par des organismes privés, en général des associations, sur la base d'un financement à la place. Chacun correspond à un marché spécifique, sur la base de coûts, de prestations et de modalités de gestion (nationale ou locale) différents. Ainsi les coûts-cibles en 2019 fixés par jour et par place varient fortement : 25 € pour les CAES et les CPH, 23 € pour les CAO (sauf pour ceux transformés en Huda : 17 €), 16,25 € pour l'Huda (18 € en Île-de-France) et 19,50 € pour les Cada.

La nature de l'accompagnement offert ne justifie pas ces différences de coût : les Cada sont les seuls à assurer un accompagnement spécifique dans les démarches administratives relatives à la demande d'asile, alors que la rémunération à la place y est plus faible. En outre, les missions sociales et sanitaires sont les mêmes dans toutes les structures.

Au fur et à mesure de l'évolution du dispositif national d'accueil, le logement et l'accompagnement se dissocient donc, avec à chaque extrémité du spectre, d'une part, les Spada (domiciliation et accompagnement sans hébergement) et, d'autre part, les hébergements en chambre d'hôtel non pérennes financées sur le programme 303 et les hébergements d'urgence du programme 177 (hébergement sans accompagnement).

2 - L'hébergement réservé ne permet pas d'accueillir tous les demandeurs d'asile qui en auraient besoin

Le nombre de demandeurs hébergés dans des dispositifs publics a augmenté depuis 2016, en partie du fait de l'inclusion des Huda au numérateur de l'indicateur de performance associé à cet objectif : 46 % en 2016, 47 % en 2017, 48 % en 2018 (alors que la prévision était de 64 %) et 52 % en 2019 (pour une prévision initiale de 72 %). Ces pourcentages globaux ne prennent cependant pas en compte les différences de logement selon la situation familiale des personnes. La priorité étant donnée aux demandeurs en situation de grande vulnérabilité (familles avec enfants de moins de trois ans, personnes malades), les hommes seuls et les femmes isolées connaissent davantage de difficultés.

Le nombre de places d'hébergement n'est pas suffisant pour accueillir tous les demandeurs d'asile. De 40 % à 50 % d'entre eux se logent donc par leurs propres moyens, chez des particuliers ou en habitat précaire. Certains sont également hébergés dans les dispositifs d'urgence de droit commun, financés sur le programme 177, ce qui devrait impliquer le versement d'une Ada sans majoration, si toutefois ces demandeurs peuvent être identifiés.

**La difficile identification des demandeurs d'asile hébergés
dans les dispositifs d'urgence de droit commun**

La coexistence d'un parc d'hébergement spécifiquement réservé aux demandeurs d'asile et d'un hébergement d'urgence inconditionnel de droit commun est en pratique génératrice de tensions et d'ambiguïtés dans l'exercice des missions et responsabilités respectives des préfets, des services déconcentrés chargés de la cohésion sociale et de l'Ofii, voire des opérateurs gestionnaires.

Selon une enquête réalisée par le ministère en charge de la solidarité, le taux d'occupation de places par des demandeurs d'asile dans les dispositifs d'hébergement était de 7,8 % au 14 juin 2018. Mais il n'est pas possible d'identifier aisément les demandeurs d'asile hébergés dans ces dispositifs de droit commun, bien que la loi du 10 septembre 2018 impose à leurs gestionnaires de communiquer les informations correspondantes à l'Ofii. Mais la lenteur de la mise en place d'un outil adapté, et plus fondamentalement la différence d'approche entre les deux systèmes d'hébergement¹⁵, implique encore des missions conjointes Ofii et préfectures sur place pour compter les personnes. Ces missions mobilisent du temps-agent pour un résultat à ce jour aléatoire puisque dépendant de la volonté de la personne hébergée de s'identifier en tant que demandeur d'asile.

A contrario, les personnes qui sont déboutées ou qui obtiennent la protection de la France doivent quitter les hébergements réservés aux demandeurs d'asile. Or, ce n'est pas toujours le cas, et leur maintien dans les structures au-delà des délais réglementaires engorge d'autant le système. Ainsi, sur 87 500 personnes hébergées dans les structures pour demandeurs d'asile au 1er mai 2018, 9 % étaient des bénéficiaires de la protection internationale en présence indue dans le lieu d'hébergement (présents plus de 6 mois après la décision leur octroyant le statut), 11,5 % étaient des déboutés en présence indue (présence au-delà d'un mois après notification de la décision de rejet) et 22 % relevaient du dispositif Dublin. Au total, 36 800 personnes étaient maintenues sans droits à cette date, alors qu'au même moment environ 37 000 demandeurs d'asile étaient en attente d'hébergement.

¹⁵ Selon l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence », de manière inconditionnelle et donc quelle que soit sa situation au regard du droit.

3 - Un dispositif incomplet et sans pilote unique

Contrairement à ce que prévoit l'article L. 744-3 du Ceseda qui lui confie la responsabilité des admissions en hébergement dédié, l'Ofii ne maîtrise que 85 % des places puisque les centres provisoires (CAES et CAO) et les places d'urgence en hôtel ouvertes au coup par coup ne figurent pas dans le DNA.

En outre, même pour les places incluses dans le DNA, l'Ofii n'est pas le seul décideur. En effet, les préfets en région sont garants du nombre de places cibles et des coûts fixés par l'administration centrale. En cas de crise, ils sont responsables de la mise en œuvre de stratégies de réponse et interviennent non seulement pour décider de l'ouverture ou de la fermeture de structures mais aussi de l'attribution de places : ainsi, au 31 décembre 2018, des personnes évacuées des campements de Grande-Synthe et ne demandant pas l'asile en France mais souhaitant rejoindre le Royaume-Uni occupaient 65 % des places en CAES et CAO (224 sur 344) et 16 % de l'ensemble du parc dédié (224 sur 1 395) dans le département du Nord.

Outre la fluidité des informations avec les organismes gestionnaires, l'instrument principal dont dispose l'Ofii pour contrôler l'hébergement est l'« orientation directive ». Depuis la loi du 29 juillet 2015, les demandeurs d'asile doivent en effet accepter la proposition d'hébergement qui leur est faite sous peine de ne plus avoir accès aux conditions matérielles d'accueil, ce qui comprend l'Ada. Mais ce levier n'a pas encore pu être réellement utilisé du fait de la pénurie de places. C'est en réponse que la loi du 10 septembre 2018 permet d'orienter un demandeur d'asile vers un autre département, même s'il ne lui est pas proposé un hébergement. Cette disposition n'est pas encore mise en œuvre puisque le nouveau schéma national d'accueil qui doit en définir l'usage n'est pas encore finalisé ; lorsqu'elle le sera, il conviendra d'en évaluer l'efficacité en indiquant quels sont ses objectifs précis.

Enfin, l'Ofii n'a que peu de moyens pour faire sortir de leur hébergement les personnes en présence induite, l'article L. 744-5 du Ceseda confiant au seul préfet la possibilité de mettre en demeure la personne puis de saisir la justice. L'application de ces dispositions est de surcroît soumise à celles de l'article L. 345-2-3 du CASF qui prévoit qu'il ne peut pas y avoir de sortie d'hébergement sans solution alternative pour l'ensemble des personnes en situation de détresse sociale, quelle que soit leur situation administrative. Elles sont donc rarement mises en œuvre.

L'Ofii devrait être le gestionnaire unique de l'ensemble des places du DNA, quelle que soit la structure, sans cependant se substituer aux préfets en matière d'ouverture de places ou de recours à des mesures impliquant le concours de la force publique.

La situation critique des demandeurs d'asile à Mayotte

Les difficultés structurelles de fonctionnement du service des étrangers à Mayotte, accentuées par un conflit social d'ampleur, ont atteint un stade critique fin 2018 avec 17 543 dossiers en attente de traitement, toutes procédures confondues, en fin d'année. Suite à la mise en place d'un plan volontariste de résorption du stock, ce nombre est retombé à 5 121 au 19 juillet 2019.

Le délai moyen de traitement des premières demandes de titres était de 804 jours en 2018 et de 587 jours en juillet 2019, soit plus de cinq fois plus élevé que la moyenne nationale. Pour les renouvellements, ces délais étaient respectivement de 146 et de 70 jours. Dans un tel contexte, le traitement des demandes d'asile ne bénéficierait pas d'une priorité puisque jusqu'à l'été 2019 dix plages de rendez-vous seulement étaient ouvertes par jour pour les enregistrer (il y en a 18 depuis). La conséquence directe en est que, selon la préfecture, le délai de passage entre la Spada, qui ne fonctionne que depuis 2018, et le Guda est d'environ deux mois (selon le gestionnaire de la Spada, plusieurs dizaines de personnes inscrites depuis plus d'un an sont encore en attente de convocation). L'examen de leur dossier par l'Ofpra (l'entretien avec l'agent de protection est effectué par visioconférence depuis la préfecture ou lors de déplacements d'agents de l'office en « missions foraines ») exige en moyenne 172,7 jours calendaires (moyenne au 31 août 2019). En août 2019, 925 demandes d'asile étaient en attente de décision, dont 37 % concernaient des comoriens et 56 % des ressortissants de pays d'Afrique des grands lacs pour lesquels le taux d'accord est de 56,6 %. Une fois l'asile obtenu, des délais sont encore nécessaires pour obtenir les documents d'état civil délivrés par l'Ofpra permettant de quitter l'île (environ 250 personnes concernée en juillet 2019).

Or, en attendant le dépôt de leur demande au Guda, puis la décision au fond, les personnes sont dans une situation particulièrement précaire. En effet, l'Ada n'est pas versée à Mayotte et il n'y a en 2019 que 55 places en Huda. Le recours au travail irrégulier ou la petite délinquance sont fréquents. À cela s'ajoute le ressentiment exprimé par certains ressortissants mahorais contre les personnes étrangères, tout particulièrement celles originaires du continent africain : des incidents ont déjà eu lieu, limités pour l'instant à la destruction d'habitations de fortune.

Pour faire face à cette situation, le Gouvernement a annoncé le 6 novembre 2019 le doublement des missions foraines de l'Ofpra (quatre en 2020) et le développement de la vidéo-conférence.

III - Accorder ou non la protection de la France : un système qui s'efforce de concilier respect des droits individuels et rapidité, sans y parvenir

Si la convention de Genève du 28 juillet 1951 et la directive 2013/32 UE relatives aux procédures de traitement des demandes d'asile ne posent pas d'obligations explicites en termes d'organisation institutionnelle, la France a pour tradition, depuis 1952, de confier l'instruction des demandes et les décisions de protection à une agence autonome vis-à-vis de l'État. C'est la mission de l'Ofpra et de son juge d'appel, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). S'appuyant sur la prescription de l'article 10 de la directive exigeant que « *les demandes soient examinées et les décisions soient prises individuellement, objectivement et impartialement* », la loi du 29 juillet 2015 a consacré une pratique ancienne selon laquelle « *L'office exerce en toute impartialité les missions mentionnées ci-dessus et ne reçoit, dans leur accomplissement, aucune instruction* ».

En 2019, l'Ofpra a rendu, pour 139 240 demandes d'asile déposées, 95 577 décisions (hors mineurs) dont 22 532 portant reconnaissance du statut de réfugié (23,5 %) et 8 466 accordant la protection subsidiaire de la France (8,8 %).

A - Un droit européen qui autorise des pratiques différentes et qui a des conséquences profondes sur le système français

Le régime d'asile européen commun (RAEC) s'est créé progressivement autour de trois piliers : la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection ; le rapprochement des législations par l'adoption de normes minimales et la mise en place d'une instance de soutien technique, l'Agence européenne de l'asile (EASO) pour renforcer et coordonner la coopération opérationnelle entre États membres.

L'expression « régime commun » est à cet égard trompeuse car il s'agit en fait d'un régime harmonisé et, en principe, fondé sur la coopération des institutions. Mais il n'existe pas de reconnaissance mutuelle des décisions d'asile, chaque État devant se prononcer sur les demandes recevables qu'il enregistre, quel que soit le sens des décisions éventuellement déjà rendues pour un même demandeur dans un autre pays.

1 - Des taux de reconnaissance du statut de « réfugié » différents au sein de l'UE

En 2017, le taux de protection en première instance était de 46 % en moyenne dans l'UE. La France présentait l'un des plus faibles (29 %) avec la République tchèque (12 %), alors qu'il était de 50 % en Allemagne.

L'octroi du statut de protection en première instance varie fortement selon la nationalité du demandeur. En 2017, en moyenne au sein de l'UE, le taux de reconnaissance était de 94 % pour les Syriens et de 92 % pour les Erythréens. Il était moins élevé pour les Irakiens (56 %) et les Afghans (46 %), et faible pour les Albanais (5 %), les Kosovars (9 %) et les Arméniens (10 %). En ce qui concerne les personnes originaires d'Afghanistan, on constate un écart croissant entre les taux d'admission observés en Allemagne et en France¹⁶. Ces taux, respectivement de 45,8 % et 59,9 % en 2014, atteignaient 22,6 % et 73,7 % en 2017.

Il n'existe pas d'étude scientifique ou administrative susceptible d'expliquer cet écart, souvent commenté alors que ses raisons ne sont pas connues. Une des raisons alléguées tiendrait à la plus ou moins grande sensibilité des autorités de décision vis-à-vis d'orientations gouvernementales. Techniquement, au regard de la convention de Genève, cela impliquerait que certains offices auraient adopté une approche plus flexible de la notion de zone de secours intérieure (« l'asile interne¹⁷ »), ce qui justifierait notamment dans ces pays un taux de rejet plus élevé des demandeurs d'asile afghans.

Bien que ces différences de pratique débouchent sur des enjeux très tangibles, avec une incitation implicite faite aux demandeurs de tenter leur chance dans plusieurs pays, l'institution d'une procédure de reconnaissance mutuelle automatique des décisions de rejet ou de protection au sein de l'Union européenne apparaît lointaine. Outre que, dans le cas de la France, sa tradition constitutionnelle s'y oppose (chaque demande recevable devant être examinée au fond), il n'existe en Europe aucun consensus pour réformer le régime de l'asile dans ce sens.

¹⁶ Les autorités allemandes considèrent que les demandeurs afghans peuvent trouver refuge dans d'autres régions en Afghanistan (principe dit de l'« asile interne »), ce que juridiquement la France n'applique pas suivant la jurisprudence du Conseil d'État.

¹⁷ Article L. 713-3 du Ceseda : « *Peut être rejetée la demande d'asile d'une personne qui aurait accès à une protection sur une partie du territoire de son pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave, si elle peut, légalement et en toute sécurité, se rendre vers cette partie du territoire et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'elle s'y établisse. Il est tenu compte des conditions générales prévalant dans cette partie du territoire, de la situation personnelle du demandeur ainsi que de l'auteur de la persécution au moment où il est statué sur la demande d'asile* ».

2 - L'embolie causée par la procédure « Dublin III »

Le système dit de Dublin III fait peser sur les États de premier accueil la charge du premier enregistrement et de la gestion des demandes d'asile, bien que plusieurs de ces États situés aux frontières extérieures de l'Union (Grèce, Chypre, Malte) ne disposent pas des ressources administratives et des capacités d'accueil nécessaires. En ont résulté des phénomènes de « laissez-passer », qui ont nourri les mouvements secondaires intra-européens de demandeurs d'asile pourtant contraires aux principes directeurs du régime européen. Le règlement Dublin III encourage de fait ces stratégies dans la mesure où il autorise les demandeurs d'asile enregistrés dans le pays de premier accueil à déposer une demande dans un pays de deuxième accueil au terme d'un séjour de six mois (ou de 18 mois si la personne a été déclarée en fuite par les services préfectoraux), en l'absence de réadmission dans le pays de premier accueil à la demande du pays de deuxième accueil.

Les demandes relevant de la procédure Dublin, c'est-à-dire de la compétence d'un autre État-membre, ont atteint le nombre de 36 900 en 2019 (soit 24 % du total des demandes).

Or, en 2018, 12 % seulement des « transferts Dublin » ont pu être exécutés en direction des États membres compétents. Ce taux a toutefois progressé en 2019 après la création des onze pôles régionaux « Dublin » généralisés en 2018 après une phase expérimentale. Cette nouvelle organisation expliquerait l'augmentation du taux de transfert, passé à 16,3 % sur les cinq premiers mois de 2019, avec un objectif de 25 % en fin d'année.

La difficile harmonisation des dispositifs d'asile au sein de l'Union européenne

La Commission européenne a élaboré sept propositions législatives pour améliorer le régime européen, dont la négociation entre les États-membres apparaît aujourd'hui au point mort :

- réformer la procédure Dublin : mieux répartir les demandes d'asile entre États membres et garantir un traitement rapide des demandes. La proposition législative de la Commission permettrait de mieux déterminer l'État membre responsable ; de garantir un partage plus équitable des responsabilités entre États membres par le biais d'un mécanisme d'attribution correcteur ; de décourager les abus et empêcher les mouvements secondaires au sein de l'UE ;

- renforcer Eurodac : améliorer la base de données européenne des empreintes digitales des demandeurs d'asile ;
- établir une agence de l'Union européenne pour l'asile ;
- remplacer la directive sur la procédure d'asile par un règlement afin d'harmoniser les procédures et de réduire les différences de taux de reconnaissance entre États membres ;
- remplacer par un règlement la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, pour que les normes de protection et les droits des demandeurs d'asile soient identiques ;
- réformer la directive relative aux conditions d'accueil pour que les demandeurs d'asile bénéficient de normes d'accueil décentes et harmonisées ;
- créer un cadre permanent de l'UE pour la réinstallation.

B - La question des délais d'instruction en première instance

Depuis plusieurs années, la rapidité de traitement des demandes constitue la première attente de l'État vis-à-vis de l'Ofpra, et un sujet récurrent de discussions serrées entre l'Office et la DGEF. Les cibles de délais assignées par l'État sont plus strictes que les obligations légales et apparaissent irréalistes pour la plupart des demandes car elles ne sont pas conçues comme des cibles à atteindre effectivement mais comme des signaux supposés décourager les demandes infondées.

1 - Une différenciation en droit des procédures de première instance qui a peu d'effets en pratique

Afin d'accélérer le traitement des demandes présumées plus faciles à traiter et que l'État estime devoir dissuader, la loi du 29 juillet 2015 a introduit une procédure dite « accélérée », qui le conduit en principe à prendre une décision dans un délai de 15 jours en vertu de l'article R. 723-4 du Cesda, contre six mois dans la procédure « normale », ce délai raccourci s'imposant aussi à la CNDA en appel.

Aujourd'hui, environ un tiers des demandes d'asile devrait relever de la procédure accélérée, dont celles des ressortissants de pays d'origine sûrs¹⁸ (notamment albanais et géorgiens). Un grand nombre de pays européens, dont la Grèce et l'Italie, n'ont pas de procédure accélérée et dans d'autres, elle reste accessoire : seuls la Belgique, le Luxembourg et la Slovénie sont comparables à la France en termes de répartition entre les deux procédures.

Le Ceseda ne prévoit, pour la procédure accélérée, aucun ajustement de la procédure de droit commun devant l'Ofpra¹⁹, conduisant ce dernier à estimer irréalistes les 15 jours de délais qu'il prescrit, d'autant que, d'après l'Office, il serait difficile de généraliser la priorité de traitement des ressortissants de pays sûrs, sauf à pénaliser le traitement de l'ensemble des autres demandes.

En dépit de ces réserves, les délais de traitement des demandes en procédure accélérée sont plus rapides que ceux des demandes en procédure normale (cf. tableau *infra*), même s'ils restent très supérieurs au délai théorique de 15 jours, inatteignable en pratique.

Tableau n° 17 : délai moyen global par procédure calculé à compter de la date d'introduction de la demande (en jours)

Type de procédure	2015	2016	2017	2018
Procédures accélérées	163,7	209,8	151,2	123,1
Procédures normales	228,5	255,6	194,2	143,9
Ensemble	212,9	241,6	179,9	136,6

Source : Cour des comptes d'après données détaillées du flux mensuel d'introduction des demandes (établies à fin janvier 2019).

Si l'existence de cette procédure est pertinente en tant qu'elle favorise une organisation de traitement optimisée, voire simplifiée pour ce qui concerne la juridiction de recours, autant apparaît douteux l'intérêt de maintenir dans les textes réglementaires un délai de quinze jours qui n'est ni crédible, ni souhaitable, sauf à modifier la procédure elle-même et à officialiser l'existence d'un régime fondé sur la nationalité. Il serait plus approprié qu'un cadre de référence et de suivi des délais de traitement de la procédure accélérée soit élaboré par l'Ofpra sur la base de ses propres démarches d'optimisation, en lien avec la DGEF, ce qui lui permettrait de s'engager sur des délais qu'il ne pourrait pas contester.

¹⁸ La liste est établie par le conseil d'administration de l'Ofpra et revue régulièrement, conformément à l'article L. 722-1 du Ceseda.

¹⁹ Même s'ils sont plus rares, des besoins de protection au profit de ressortissants de pays sûrs sont régulièrement avérés.

2 - Des cibles de délais exprimées de manière contradictoire et hors d'atteinte

Les contrats d'objectifs et de performance (Cop) successifs conclus entre l'État et l'Ofpra ont assigné une cible de délai moyen en procédure normale de 208 jours sur la période 2013-2015, puis de 122 jours depuis 2016. Parallèlement, les gouvernements communiquent depuis au moins le milieu des années 2000 sur un délai global de six mois incluant à la fois Ofpra et CNDA, à raison de deux mois pour le premier, soit un délai inférieur aux cibles portées par les Cop.

Dans le même temps, l'article 31 de la directive 2013/32/UE fixe un objectif de délai maximal de six mois pour l'examen d'une demande d'asile en première instance, ce délai pouvant être porté jusqu'à 21 mois. L'article R. 723-2 du Ceseda renvoie à cet article sans en citer le texte, si bien qu'il occulte le fait que le délai maximal européen est moins ambitieux que les délais nationaux faisant l'objet d'une communication officielle.

Par ailleurs, l'indicateur de suivi des délais qui figure dans le contrat d'objectifs et de performance de l'Ofpra et dans les projets et rapports annuels de performance de la mission *Immigration, asile, et intégration* n'est pas conçu pour suivre fidèlement ces objectifs. En effet, il correspond au délai moyen de traitement des demandes instruites durant la période d'observation, c'est-à-dire sur une cohorte « sortante » : lorsque l'activité se concentre sur le traitement des demandes anciennes, le « déstockage » entraîne mécaniquement une augmentation du délai moyen de traitement apparent, et inversement si le traitement se concentre sur les dernières demandes reçues. Il s'agit donc d'un indicateur d'activité de l'Ofpra éclairant sa politique de gestion du stock des demandes en attente de traitement, plutôt qu'un indicateur de qualité de service mesurant la performance de l'Ofpra dans le traitement du flux des demandes.

Il serait préférable que les délais calculés portent sur des « cohortes entrantes », c'est-à-dire sur les demandes enregistrées un mois donné, avec un objectif de délai médian. Ce type d'approche est couramment utilisé dans d'autres domaines de gestion qui ont développé une culture de relations de service (caisses de retraite ou d'assurance maladie par exemple).

3 - Des délais encore trop élevés

En se fondant sur l'indicateur produit par l'Ofpra, on constate un relâchement des performances relatives aux délais de traitement des demandes en procédure prioritaire ou accélérée et de réexamen. Les délais de traitement en procédure normale, sans atteindre la cible, ont, eux, mieux résisté. Cela est conforme aux orientations de gestion assumées par la direction générale de l'Office qui a privilégié le délai de traitement des demandes en procédure normale, au détriment du délai de traitement en procédure accélérée.

Tableau n° 18 : délai de traitement des demandes : cibles des Cop/délais mesurés (en jours)

	Procédures accélérées	Procédures normales	Réexamens
<i>Cibles COP 2013-2015</i>	36	208	13
<i>Délais mesurés 2012</i>	45	258	16
<i>Délais mesurés 2013</i>	60	278	32
<i>Délais mesurés 2014</i>	66	266	33
<i>Délais mesurés 2015</i>	85	268	44
<i>Cibles COP 2016-2018</i>	15	122	8
<i>Délais mesurés 2016</i>	nc	nc	4
<i>Délais mesurés 2017</i>	nc	nc	9,1**
<i>Délais mesurés 2018</i>	80,5*	120,5*	2,8**

*Délai médian et moyenne annuelle des résultats semestriels

**Délai moyen et moyenne annuelle des résultats trimestriels

Sources : Cop et Ofpra

Si l'on se place du point de vue des demandeurs d'asile (c'est-à-dire en considérant les « cohortes entrantes »), le tableau ci-dessous montre le nombre de jours nécessaires pour traiter 50 %, 75 % et 95 % des demandes introduites. Il confirme le caractère peu réaliste des objectifs fixés par les Cop, puisque la meilleure performance de l'Ofpra a été atteinte pour les demandes introduites en novembre 2017 (quatre mois ont été nécessaires pour en instruire la moitié). L'écart entre les délais de traitement des 75^{ème} et 95^{ème} percentiles des dossiers montre également les gains possibles liés à un pilotage plus serré des demandes « à instruction longue ».

Tableau n° 19 : délais de traitement des dossiers en fonction de leur date d'enregistrement (en jours)

<i>Nombre de jours pour ...</i>	<i>... traiter 50 % des demandes</i>	<i>... traiter 75 % des demandes</i>	<i>... traiter 95 % des demandes</i>	<i>Nbre de demandes introduites</i>
<i>Janvier 2015</i>	162	275	641	2 897
<i>Juin 2015</i>	147	227	782	3 562
<i>Février 2016</i>	200	333	787	3 709
<i>Décembre 2016</i>	152	263	517	4 198
<i>Mars 2017</i>	166	278	548	5 576
<i>Novembre 2017</i>	123	203	551	6 246
<i>Avril 2018</i>	145	271		8 046
<i>Juin 2018</i>	211			6 865

Source : Cour des comptes d'après données Ofpra

Pour tenter d'accélérer ses délais de décision, l'Ofpra s'est efforcé d'optimiser son organisation par différentes initiatives : changements dans l'organisation du travail, dématérialisation du circuit d'instruction, enregistrement immédiat de la demande à sa réception depuis janvier 2018²⁰ et multiplication des « missions foraines » en région et à l'étranger.

Le nombre d'officiers de protection a également beaucoup augmenté sur la période 2012-2018 (+ 216 %) à un rythme équivalent à la croissance de la demande d'asile (+ 214 %). Ainsi en 2016-2017, il y a eu 172 recrutements, portant à 405 le nombre total d'agents instructeurs. En revanche, depuis 2018, seuls 15 ETP supplémentaires ont été alloués à l'Office en métropole, alors que la demande d'asile n'avait historiquement jamais atteint les niveaux de la fin de l'année 2018 et du début 2019. Le stock de dossiers en attente a donc augmenté mécaniquement (+ 52 % fin décembre 2018 par rapport à fin décembre 2017 pour les dossiers de plus de trois mois).

²⁰ Auparavant, les demandes qui arrivaient toutes par courrier étaient stockées avant leur enregistrement, ce qui créait un « délai caché » non comptabilisé qui pouvait être important (un mois par exemple fin 2017).

Si la demande d'asile devait continuer à progresser, il ne pourrait y avoir respect des objectifs de délais de traitement (et préalablement réduction du stock de dossiers en attente) sans moyens supplémentaires nouveaux. Les actions entreprises pour réduire les délais masqués et pour rechercher l'usage le plus efficace de la ressource d'instruction sont indispensables mais elles ne peuvent pallier un écart grandissant entre le flux de demandes et les moyens de l'Ofpra, d'autant qu'il faut compter six mois de formation pour qu'un officier instructeur soit pleinement opérationnel.

Les délais devant la CNDA

En 2019, la CNDA a rendu 66 464 décisions conduisant à la protection de 13 980 personnes soit une augmentation de 40,5 % par rapport à 2018. Le nombre de recours est en légère progression (+0,7 %), après avoir connu une hausse spectaculaire en 2018 (+ 10 %) et en 2017 (+ 34 %).

Le délai moyen de jugement constaté a légèrement augmenté (7 mois et 5 jours, contre 6 mois et 15 jours en 2018), alors qu'il avait connu une baisse continue entre 2010 et 2017 (de 12 mois et 27 jours à 5 mois et 6 jours).

Le stock de dossiers en attente a en revanche fortement diminué, passant de 36 868 dossiers en 2018 à 29 495 en 2019 (-20 %).

L'amélioration constatée sur une longue période s'explique par l'augmentation des effectifs et par celle du nombre de recours examinés par un juge unique (qui représentent près de 30% des dossiers examinés).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La croissance de la demande d'asile en France, continue depuis dix ans, a contredit chaque année les prévisions sur la base desquelles, en lois de finances, ont été programmés les moyens alloués à la garantie du droit d'asile.

Devant les difficultés objectives que pose cette situation, l'État a consenti un important effort budgétaire et organisationnel, qui ne permet cependant pas de respecter les objectifs légaux et opérationnels qu'il se donne, en matière d'hébergement par exemple, ou en matière de délais de décision.

Cette question des délais est devenue centrale dans le régime de l'asile et concentre la majorité des évolutions réglementaires depuis 2015, sans toutefois que les effets dissuasifs attendus de leur resserrement réel ou affiché sur la demande d'asile se soient manifestés depuis.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. simplifier l'organisation de l'hébergement des demandeurs d'asile en se limitant à la distinction entre l'hébergement qui leur est réservé et l'hébergement d'urgence de droit commun, et unifier la gestion du dispositif national d'accueil sous l'autorité de l'Ofii (ministère de l'intérieur et Ofii) ;*
 - 5. mettre en place un dispositif renforcé pour enregistrer et traiter rapidement les demandes d'asile à Mayotte (ministère de l'intérieur et Ofpra) ;*
 - 6. mettre en cohérence les délais de décision attendus de l'Ofpra pour les demandes d'asile en première instance avec les délais fixés par la législation, en s'assurant de leur crédibilité (ministère de l'intérieur et Ofpra).*
-

Chapitre IV

La gestion des procédures

d'immigration régulière :

une modernisation qui se fait attendre

L'immigration régulière emprunte quatre voies principales : l'immigration professionnelle, l'immigration familiale, l'immigration sous motif médical et l'immigration étudiante. Cette dernière n'est pas évoquée ici car, comme indiqué au chapitre II, elle emprunte des procédures communes aux autres voies d'immigration mais relève d'une politique distincte tant en diffèrent son orientation générale – dans le sens d'un développement – et ses décideurs – les établissements d'enseignement.

À l'inverse de l'asile, ces voies d'immigration n'ont pas connu de bouleversements législatifs au cours des dernières années. Le constat qui s'impose est même celui d'une « trop grande » stabilité : insuffisamment modernisées, peu touchées jusqu'aux tous premiers mois de l'année 2019 par les chantiers numériques et la dématérialisation, ces procédures apparaissent inutilement longues et complexes, peu prioritaires dans l'activité des services, et peu orientées par des objectifs qualitatifs.

La régularisation du séjour de personnes en situation irrégulière, en revanche, semble avoir trouvé un équilibre à travers les critères fixés par des circulaires successives, dont la dernière en date, diffusée en 2012, a permis de résoudre plusieurs difficultés sans déséquilibrer l'ensemble du régime fixé par la loi.

I - Le regroupement familial : une procédure à simplifier et moderniser

Le regroupement familial, c'est-à-dire l'immigration de familles de résidents étrangers non communautaires, a donné lieu à 21 795 premiers titres de séjour en 2018, soit environ 25 % de l'immigration familiale au sens large (incluant notamment les conjoints de Français et les parents d'enfants français). Il est prononcé par le préfet du département de résidence du demandeur, après instruction de la demande par l'Ofii.

Les demandeurs doivent remplir plusieurs conditions : résider sur le territoire depuis au moins dix-huit mois, disposer d'un logement considéré comme normal pour une famille de taille comparable vivant dans la même région géographique et disposer de ressources suffisantes.

A - L'existence de délais « cachés » avant l'enregistrement des demandes

Le point de départ administratif de la prise en compte d'une demande de regroupement familial n'est pas la date de réception du dossier par l'Ofii, mais la date à laquelle le dossier est saisi dans l'applicatif de gestion IMMI2. Or, le délai de prise en charge des demandes n'est pas de même nature selon les directions territoriales et varie selon leur volume. Si la question de la recevabilité de la demande est rapidement traitée (notamment la vérification de l'adresse, de la nationalité du demandeur et du bénéficiaire et de l'âge des enfants), l'examen de la complétude du dossier fait souvent l'objet d'un traitement différé dit de « mise en attente ». À titre d'exemple, en 2019, les directions territoriales de Montrouge et de Bobigny ont près de quatre mois de dossiers en attente, celle de Paris trois mois.

Cet examen de complétude prend davantage de temps depuis que l'envoi par voie postale des demandes est devenu obligatoire. Auparavant, en effet, les demandeurs, lors d'un premier rendez-vous, étaient informés des pièces à fournir selon leur situation personnelle et bénéficiaient d'explications orales. Lors du second rendez-vous, ils déposaient leur dossier qui était généralement complet. Ce *modus operandi* était considéré comme plus adapté à un public étranger. Aujourd'hui, la proportion de dossiers incomplets à leur réception est estimée à 40 %, générant de nombreux courriers destinés à réclamer les pièces manquantes.

B - Des communes souvent peu impliquées dans la procédure

En application de l'article R. 421-11 du Ceseda, il revient au maire de la commune de résidence du demandeur de vérifier dans un délai de deux mois les conditions de logement et de ressources (pour une famille de deux à trois personnes, ce niveau est fixé à 1 204 € par mois sur les 12 mois précédant la demande, les allocations familiales ou de solidarité n'étant pas prises en compte, à l'exception de l'allocation aux adultes handicapés - AAH). Sur demande expresse de la mairie ou en cas de carence à l'expiration du délai de deux mois, l'Ofii peut procéder d'office à cette enquête. Les résultats sont ensuite adressés pour avis au maire avant transmission du dossier au préfet, qui est seul décisionnaire.

Dans les faits, et sauf décisions favorables ou défavorables systématiques pouvant être liées à des engagements politiques, de nombreuses communes ne se sont pas réellement appropriées cette compétence, sans pour autant l'avoir déléguée à l'Ofii. Dans quelques cas, parce qu'elles savent par avance que la mairie ne répondra pas, les directions territoriales de l'Ofii n'attendent pas le délai de carence et diligentent immédiatement l'enquête. Lorsque des conventions de délégation existent, elles ne comportent jamais de dispositions financières, si bien qu'en l'état, c'est l'Ofii qui supporte la charge d'enquêtes dont la législation attribue la responsabilité aux communes.

Aussi apparaîtrait-il opportun de confier officiellement à l'Ofii la réalisation des enquêtes, compétence qu'il exerce déjà très largement dans les faits, les maires demeurant sollicités pour exprimer un avis sur les demandes mais sans responsabilité opérationnelle.

C - Une procédure complexe sans valeur ajoutée évidente pendant laquelle les délais s'accumulent

L'article 8 de la directive 2003/86/CE fixant un délai de deux ans de résidence du demandeur « *avant de se faire rejoindre par sa famille* », la législation française impose 18 mois de séjour régulier pour que puisse être déposée une demande, et laisse six mois au préfet pour statuer. L'absence de décision dans ces délais vaut rejet implicite, le regroupement familial n'ayant pas été inclus dans le champ de « l'accord tacite » prévu par l'article L. 231-1 du code des relations du public avec l'administration.

Les délais pris par certaines directions territoriales de l'Ofii, évalués à quatre mois en moyenne en 2018, contraignent directement, voire obèrent ceux laissés au préfet. En 2017, ces derniers étaient en moyenne de trois mois entre la communication du dossier par l'Ofii et la décision préfectorale, avec de fortes disparités selon les préfetures (plus de neuf mois à Nice, six mois à Lyon, cinq mois à Grenoble).

Le délai règlementaire de six mois n'est donc majoritairement pas respecté, le délai moyen observé entre la saisie du dossier complet et la décision préfectorale étant d'environ sept mois, mais avec des dépassements plus importants dans une grande majorité de régions. Il est difficile d'apprécier si ce laps de temps est lié à un enjeu de sélectivité ou de rigueur : en 2018, la DGEF et l'Ofii estiment à 28 % la proportion des demandes rejetées, mais ce taux inclut des décisions d'irrecevabilité. Sur les dossiers recevables enregistrés dans Agdref, le taux de refus par les préfets ne dépasse pas 0,8 %.

En outre, à partir du moment où la préfeture a rendu une décision favorable, les bénéficiaires doivent encore attendre l'obtention de leur visa, ce qui allonge d'autant la réalité du regroupement de la famille. S'il n'est pas relevé de retard flagrant dans l'envoi des décisions aux autorités consulaires ou diplomatiques, avec un délai moyen de 28 jours en 2017, la délivrance du visa prend encore en moyenne deux mois.

Une réforme d'ampleur doit être mise en œuvre, dans le sens d'une simplification des procédures. Notamment, l'instruction des demandes par l'Ofii pourrait être confiée à une unique plateforme nationale, dont l'établissement a posé les premiers jalons en expérimentant ce type d'organisation en Île-de-France sur les seuls dossiers de plus de six mois à des fins de « déstockage ».

II - L'immigration professionnelle : une politique éloignée des besoins des secteurs économiques

Les procédures d'immigration professionnelle sont fixées par le Ceseda ou résultent des 15 accords bilatéraux de gestion concertée des migrations, des 21 accords militaires et des neuf accords de coopération scientifique ou culturelle en cours. Au total, plus de 70 catégories de bénéficiaires possibles existent. Les titres réservés aux personnes qualifiées (« talents ») depuis 2009 ne concernent encore qu'une faible proportion des procédures, alors que seules celles-ci reflètent une forme de simplification.

A - L'introduction de salariés en France

L'immigration professionnelle emprunte deux procédures possibles : l'introduction de salariés, au terme de laquelle c'est l'employeur qui dépose, auprès des services déconcentrés en charge du travail, une demande en vue d'une proposition de recrutement faite à un travailleur étranger ; une partie de l'immigration « de talent », qui voit les personnes présenter elles-mêmes leur demande.

Comme il a été indiqué au chapitre I, l'immigration « de talent » ne représente encore qu'un nombre limité de personnes (8 591 en 2018, dont 55 % de scientifiques et artistes), qui progresse cependant depuis trois ans. Les demandes sont instruites par les seules préfectures, avec, dans les faits, une forme de priorité bienveillante. Pour améliorer l'attractivité de ces titres, ils prennent immédiatement la forme d'une carte pluriannuelle de séjour d'une durée de quatre ans depuis 2016, contre deux ans auparavant, et les postulants peuvent être accompagnés par leur famille.

Le suivi des demandes d'introduction de salariés est effectué par l'Ofii, dont c'est l'une des missions historiques même si, en dehors du cas particulier des travailleurs saisonniers, il joue principalement un rôle de greffe et d'orientation des dossiers entre les différents intervenants. Les services de la main d'œuvre étrangère des Direccte sont chargés d'instruire les demandes au regard des dispositions du code du travail, c'est-à-dire concrètement de vérifier que l'employeur apporte la preuve de l'infructuosité de ses démarches en vue de recruter sur place ou que le métier concerné figure sur la liste dite « des 30 métiers en tension ».

La procédure exige des délais conséquents qui, après une diminution importante au début de la décennie, sont de nouveau croissants depuis 2015 (167 jours en 2012, 89 en 2015, 116 en 2019).

Tableau n° 20 : délais d'instruction d'une demande d'introduction d'un salarié en France (en jours)

<i>Délais (en jours)</i>	2012	2015	2019
<i>Dépôt demande - avis Direccte</i>	38	25	35
<i>Avis Direccte - enregistrement par l'Ofii</i>	20	16	40
<i>Délai traitement par Ofii</i>	12	16	1
<i>Délivrance du visa</i>	97	32	40
Total délais	167	89	116

Source : Ofii

La valeur ajoutée de l'Ofii, simple intermédiaire dans les procédures d'immigration professionnelle, pose question puisqu'elle réside uniquement dans la saisie informatique de certaines données en lieu et place d'autres administrations (Direccte, préfetures, consulats). La réforme en cours visant à intégrer les services de main d'œuvre étrangère des Direccte dans les préfetures serait l'occasion de prolonger la modernisation des procédures d'immigration professionnelle en sortant l'Ofii du circuit administratif des demandes, comme c'est déjà le cas pour les passeports talent.

B - Une gestion de l'immigration professionnelle sans lien avec les besoins de l'économie

Les vérifications opérées par les services de main d'œuvre étrangère ont un caractère formel. Le contrôle de l'infructuosité du recrutement sur place est assuré par celui de l'existence d'au moins deux offres d'emplois déposées à un intervalle de temps donné (un mois en général), et ce dans un périmètre géographique qui fait l'objet d'indications par circulaires. L'expertise des tensions rencontrées sur le marché du travail local n'est pas réellement mobilisée.

Surtout, une des faiblesses identifiées de ce dispositif est que l'arrêté fixant la liste des métiers en tension par région remonte au 18 janvier 2008.

La désuétude de cette liste et son inadaptation ne peuvent plus être ignorées. La régionalisation y est minimale, la liste étant presque identique pour chacune des régions. Surtout, les métiers qu'elle désigne ne sont pas ou plus du tout ceux qui sont aujourd'hui « en tension ». Parmi la liste des 30 métiers qui ont le plus souffert de difficultés de recrutement en 2019 établie par Pôle emploi sur la base de l'enquête Besoins en main d'œuvre (BMO), seul le 3^{ème} (« *ingénieurs et cadres d'étude, R&D en informatique, chefs de projets informatiques* ») figure, avec d'autres intitulés, dans l'arrêté de 2008, les autres en étant totalement absents. En 2019, d'après Pôle emploi, les plus grandes difficultés de recrutement ont touché, dans cet ordre, les aides à domicile et ménagères, les agents d'entretien de locaux, les aides-soignants, les conducteurs routiers, les employés et agents polyvalents de cuisine, etc.

Cet écart soulève la question de l'adaptation de l'immigration professionnelle aux besoins des secteurs d'activité, qui correspondent en 2019 pour une large part à des métiers peu ou pas qualifiés, ce qu'ignore le régime de 2008.

L'enjeu ne consiste vraisemblablement plus à actualiser l'arrêté de 2008, mais plutôt à réinterroger la pertinence d'un régime d'exception fondé sur la désignation de « métiers », relativement qualifiés de surcroît, lorsque tous les indicateurs disponibles suggèrent que les difficultés de recrutement et les besoins en main d'œuvre sont exprimés autour de périmètres plus vastes de « secteurs d'activité » et portent sur des fonctions polyvalentes et peu qualifiées.

III - La procédure d'admission au séjour pour soins

La procédure d'admission au séjour pour soins, dite « étranger malade », est destinée aux personnes étrangères déjà présentes sur le territoire depuis au moins un an, qu'elles soient ou non en situation régulière, et dont l'article L. 311-11 11° du Ceseda dispose que l'« *état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité et si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé dans le pays dont il est originaire, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié* ». Elle est spécifique à la France et à la Belgique.

Auparavant gérée par les agences régionales de santé, cette procédure est placée sous la responsabilité de l'Ofii depuis l'entrée en vigueur de la réforme prévue par la loi du 7 mars 2016, qui visait notamment à en harmoniser le régime au vu de disparités territoriales marquées et à mieux lutter contre les cas de fraudes, que la procédure antérieure n'était pas conçue pour détecter. Le dossier médical du demandeur est désormais examiné collégialement par une équipe de trois médecins, sous la supervision du médecin chef de l'Ofii. Ce collègue est chargé d'émettre un avis au regard des critères médicaux prévus par le Ceseda. Le préfet conserve la responsabilité d'accorder ou non le titre de séjour au vu de cet avis, mais si ce dernier est favorable, « *il ne peut refuser la délivrance du titre de séjour que par une décision spécialement motivée* ».

Cette procédure a bénéficié à 4 647 personnes en 2018. Les bilans établis par l'Ofii pour 2017, 2018 et 2019 montrent qu'au niveau des collèges médicaux, plus de la moitié des demandes donne lieu à un avis favorable (51 % pour les premiers titres, 67 % pour les renouvellements en 2019), alors que ce taux avait atteint 78 % globalement en 2013.

La baisse importante constatée en 2017, parallèle à la croissance du nombre de refus de premiers titres comme de renouvellements, s'explique par la mise en œuvre de la réforme, dont une plus grande rigueur faisait partie des objectifs.

Tableau n° 21 : procédure « étranger malade » 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2016	2017	2018
<i>Cartes de séjour délivrées</i>	6 531	6 414	6 936	6 947	7 155	4 477	4 647
<i>Refus de délivrance</i>					3 417	3 368	5 346
<i>Renouvellements</i>	22 074	22 772	23 914	22 196	24 445	14 012	9 378
<i>Refus de renouvellement</i>					1 451	1 735	2 838

Source : extractions Agdref

La première année d'application a mis en évidence une proportion de 1,4 % de dossiers frauduleux (soit 115 dossiers pour lesquels l'analyse biologique effectuée sous le contrôle de l'Ofii ne confirme pas la pathologie alléguée et/ou les analyses présentées), l'établissement estimant que son dispositif d'identito-vigilance et de contrôle biologique a eu un effet dissuasif expliquant aussi la baisse du nombre de demandes.

Les données ci-dessus correspondent aux décisions préfectorales, si bien que les titres rattachés à une année donnée sont liés, dans une proportion de 30 à 40 %, à une demande de l'année antérieure. En effet, là encore, les délais nécessaires à la décision sont relativement longs et en augmentation puisque, de l'enregistrement de la demande à la transmission de l'avis médical au préfet (il ne s'agit donc pas d'un délai complet puisque s'y ajoutent les délais de décisions du préfet), ils sont passés de 150 jours en 2017 à 215 jours en 2018.

IV - Le contrôle médical attaché aux premiers titres de séjour : une obligation procédurale à revoir dans une perspective de santé publique

L'organisation d'une visite médicale obligatoire imposée aux titulaires d'un premier titre de séjour après leur arrivé en France constitue une étape traditionnelle de leur parcours, même si ses résultats n'influent pratiquement pas sur le régime de leur séjour.

A - Une procédure qui attend sa réforme

Depuis plusieurs années, la nécessité d'une modernisation de cette étape est reconnue par l'ensemble des services chargés de la mettre en œuvre. L'avis du Haut conseil de la santé publique du 6 mai 2015, qui constitue la matrice des réflexions sur le sujet, préconise que soient déconnectées les fonctions de contrôle et de prévention, et que la visite médicale devienne un « *rendez-vous santé* » « *strictement soumis au secret médical, ayant pour objectifs l'information, la prévention, le dépistage, l'orientation et l'insertion dans le système de soins de droit commun* ».

Les conséquences de cet avis n'ont pas encore été tirées sur le plan réglementaire et l'arrêté des ministres chargés de l'emploi et de la santé du 11 janvier 2006 relatif à la visite médicale des étrangers autorisés à séjourner en France, bien que considéré comme obsolète, demeure en vigueur.

À défaut de réforme, les visites médicales imposées aux bénéficiaires d'un premier titre de séjour ont vu leur nombre réduit des deux tiers en six ans, passant de plus de 200 000 en 2012 à moins de 63 000 en 2019. Cette réduction est liée au fait que plusieurs mesures successives ont sorti du champ des assujettis les travailleurs bénéficiaires d'un passeport talent en 2014, les étudiants en 2016, puis, à nouveau en 2016, les personnes résidant en France depuis plus de quatre mois et déjà en contact avec le système national de santé.

B - Les enjeux médicaux

Conformément à l'arrêté du 11 janvier 2006, la visite médicale consiste en un dépistage systématique²¹ de la tuberculose (qui implique de passer une radiographie des poumons), un examen clinique, une vérification du statut vaccinal et, pour les personnes à risque, une mesure de la glycémie. L'arrêté prévoit qu'en cas de détection de tuberculose contagieuse évolutive, « *le dossier de l'intéressé est mis en instance jusqu'à production d'un certificat médical attestant de la guérison, sous la surveillance du service antituberculeux de son lieu de résidence* ». La même clause s'impose en cas « *de troubles mentaux nécessitant des soins et compromettant la sûreté des personnes ou portant atteinte, de façon grave, à l'ordre public* », bien qu'aucune suspension n'ait été prononcée sur cette base depuis au moins dix ans.

²¹ Des dépistages d'autres maladies infectieuses sont également proposés au cours de la visite.

Les cas de tuberculose dépistés sont rares (164 cas en 2017) et les suspicions confirmées ne représenteraient qu'entre 0,26 % et 0,24 % du total des visites effectuées de 2015 à 2017. Il est difficile de déterminer en l'état si l'Ofii contribue à la même hauteur qu'en 2009 au dépistage des cas de tuberculose déclarés en France (7,9 % du total des cas déclarés cette année-là), ce qui revient à dire qu'il est difficile de déterminer si, en termes de santé publique, la réduction du champ des visites médicales pose un problème ou s'il est possible d'amplifier ce mouvement.

Reste que ces actions de prévention sont importantes pour des personnes dont certaines ont peu été en contact avec le système médical et qui sont, une fois installées en France, proportionnellement moins nombreuses à y avoir recours. À cet égard, il peut sembler paradoxal que le plus grand ensemble de personnes admises sur le territoire chaque année, c'est-à-dire les demandeurs d'asile, ne bénéficient pas d'une visite médicale.

La déconnexion de la visite médicale et de ses résultats avec la procédure d'octroi des titres de séjour suggère de revoir l'ensemble du régime dans une perspective de santé publique. Il s'agirait alors de revoir à la fois la liste des personnes devant satisfaire à cette obligation, non pas en fonction de catégories administratives mais en fonction de critères sanitaires (populations à risque, tranches d'âge, pays d'origine) et le contenu de ces visites, en étendant les actes de dépistage à d'autres affections que la seule tuberculose. Cette évolution serait conforme à l'esprit de l'avis du Haut conseil de la santé publique (HCSP) et à l'article 47 de la loi du 10 septembre 2018.

V - L'admission exceptionnelle au séjour : une régularisation au fil de l'eau, stabilisée dans sa forme depuis le début des années 2000

Il est couramment avancé qu'environ 350 000 à 400 000 personnes vivent en France en situation irrégulière. Dans leur majorité, celles-ci sont entrées régulièrement sur le territoire, avec un premier titre ou par le biais de la demande d'asile, puis s'y sont maintenues à l'expiration de leur droit au séjour.

Historiquement, la France a expérimenté des vagues de régularisations collectives, parfois suivies de plusieurs années d'étiage. Depuis une quinzaine d'années, et plus particulièrement depuis fin 2012, le régime de la régularisation, à travers l'« admission exceptionnelle au séjour », est parvenu à une forme d'équilibre en permettant la résolution de situations délicates sans déséquilibrer l'ensemble du régime du séjour.

A - Le régime de l'admission exceptionnelle au séjour

Bien que la loi impose la détention d'un titre régulier (visa ou titre de séjour) avant l'entrée sur le territoire national, plusieurs types de situations, prévues par le Ceseda, conduisent à la délivrance d'un tel titre à des personnes déjà présentes en France. Environ 42 500 personnes ont été concernées en 2018.

Deux voies principales peuvent être distinguées :

- l'attribution d'un premier titre de séjour, à leur majorité, aux personnes entrées mineures sur le territoire Français (9 872 en 2018), dont le séjour est régulier jusqu'à 18 ans et doit ensuite faire l'objet d'une demande. Cette procédure n'est pas examinée ici ;
- l'admission exceptionnelle au séjour (AES), couramment résumée à la « régularisation », qui concerne les personnes en situation irrégulière.

Le régime juridique de l'AES repose sur un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'administration, ce qui implique que les dispositions législatives soient peu nombreuses et assez générales, tandis que ce sont des circulaires qui encadrent l'instruction des demandes par les préfetures. Ce système à bas bruit, depuis le début des années 2000, est parvenu à constituer une voie d'immigration légale à part entière, qui a concerné 27 194 personnes en 2018.

L'admission exceptionnelle au séjour (AES) est régie par les articles L. 313-11-7° et L. 313-14 du Ceseda. Ceux-ci sont applicables sur l'ensemble du territoire Français, à l'exception de Mayotte.

Ces articles forment une base juridique subsidiaire aux autres voies d'immigration légale en ce sens qu'ils permettent la délivrance d'un premier titre de séjour à des personnes entrées sur le territoire sans visa de long séjour (VLS-TS) ou qui y sont demeurées après l'expiration de celui-ci. Les critères d'éligibilité sont peu nombreux et exprimés en termes généraux, seules les conditions de ne pas constituer une menace à l'ordre public et de ne pas vivre en état de polygamie étant exprimées de manière univoque. En particulier, la durée préalable du séjour, généralement considérée comme le critère régulateur du principe même de la régularisation, n'est pas définie au niveau législatif.

Cela fait plusieurs années (au moins depuis 2004) que les circulaires successives suggèrent aux préfets de retenir une durée de séjour minimale de cinq ans, tant pour les motifs professionnels que personnels et familiaux. Seuls font exception, outre les personnes vivant dans des communautés d'activités solidaires, les étrangers entrés mineurs (pour lesquels la durée minimale de séjour est suggérée à deux ans) et ceux qui justifient d'une activité professionnelle continue et stable (une tolérance de trois ans de séjour seulement est alors recommandée).

En pratique, on peut parler de « règle des cinq ans », celle-ci étant considérée comme centrale dans l'instruction des demandes. Il demeure toutefois une sorte de clause générale d'éligibilité après 10 ans de séjour irrégulier lorsque le demandeur ne peut justifier ni d'une situation professionnelle, ni de liens personnels et familiaux. Cette situation ne peut pas être dénombrée puisqu'elle est intégrée à la sous-catégorie Agdref des motifs exceptionnels, qui a justifié 5 347 régularisations en 2013 avant de baisser continûment par la suite pour atteindre 2 890 personnes en 2018.

B - Un régime et une procédure qui semblent avoir trouvé un équilibre

La circulaire du 28 novembre 2012 a contribué à résorber des situations laissées en attente, ce qui s'est traduit par une augmentation significative du nombre d'admissions au séjour en 2013 et 2014 par rapport au niveau atteint en 2012. Par la suite, et jusqu'à 2018, le nombre de régularisations s'est stabilisé sur une trajectoire légèrement décroissante.

Tableau n° 22 : AES et régularisation de personnes déjà présentes sur le territoire

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Motifs professionnels	515	3 023	2 116	4 134	4 682	4 939	6 070	6 826	7 564
Liens personnels et familiaux	19 499	18 946	20 649	29 670	25 518	24 586	22 214	21 046	19 630
Total AES et assimilé	20 014	21 969	22 765	33 804	30 200	29 525	28 284	27 872	27 194
Autres formes de régularisation	609	698	732	637	728	680	788	765	715
Premiers titres à des étrangers entrés mineurs	3 971	4 232	5 181	6 186	6 669	7 112	7 829	9 044	9 872
Total premiers titres à des personnes déjà présentes	24 594	26 899	28 678	40 627	37 597	37 317	36 901	37 681	37 781

Source : extractions Agdref premiers titres 2010-2018

Les services rencontrés dans le cadre de la présente enquête évoquent une forme d'équilibre de l'AES, au sens où les situations les plus problématiques y trouvent une issue, sans que le nombre de régularisations prononcées chaque année depuis 2014 évolue beaucoup.

Les trois éléments nouveaux introduit par la circulaire du 28 novembre 2012 par rapport au régime antérieur ont joué dans ce sens.

Tout d'abord, la création d'une catégorie « parent d'enfant scolarisé » a bénéficié à 5 751 demandeurs dès 2013, premier facteur qui explique l'effet de rebond observé dans les premiers mois d'application.

Ensuite, l'éligibilité des ressortissants algériens et tunisiens au régime de l'AES, « prononcée » par la circulaire alors que, du fait d'accords interétatiques, les dispositions législatives du Ceseda ne sont pas applicables aux premiers et qu'elles ne le sont que pour motifs familiaux pour les seconds, a permis de régulariser environ 2 000 personnes de plus en 2013 par rapport à 2012, avant que les chiffres ne décroissent.

Enfin, la circulaire a entendu compléter pour partie les dispositions de l'article L. 311-2° du Ceseda, qui autorise, à leur 18^{ème} anniversaire, la régularisation des étrangers entrés mineurs en France avant l'âge de 13 ans. En évoquant une durée de séjour d'au moins deux ans avant la majorité, la circulaire a étendu la condition d'âge d'entrée de 13 à 16 ans. Ce dispositif a bénéficié à 903 personnes dès 2013, puis a légèrement progressé pour atteindre 1 182 personnes en 2018.

C - Les enjeux pratiques de l'admission exceptionnelle au séjour

L'AES ne diffère pas des autres procédures d'attribution d'un premier titre de séjour quant à ses enjeux pratiques. Le pouvoir discrétionnaire des préfets doit avoir pour contrepartie une harmonisation des modalités de décision. La densité des notes destinées à orienter les services (qui prennent la forme d'une foire aux questions – FAQ - actualisée régulièrement, notamment au regard des décisions de justice) et le caractère central de la circulaire du 28 novembre 2012 semblent limiter le risque d'une trop grande disparité, ce que confirme l'analyse des décisions prises par les 101 préfectures françaises.

Le ratio entre les décisions positives et négatives d'une même année donne une indication de la sélectivité des procédures, à considérer toutefois avec prudence. Il suggère qu'entre 90 et 95 % des demandes recevables de parents d'enfants scolarisés ont donné lieu à une régularisation entre 2016 et 2018, alors que ces taux n'ont atteint que 60 à 68 % pour les autres demandes.

La quasi-totalité des dossiers respecte formellement les critères légaux, la circulaire du 28 novembre 2012 ayant érigé en procédure le fait d'informer le plus largement possible les personnes concernées sur ces critères et ayant demandé aux préfets de mettre en place un dispositif d'accueil orienté vers la vérification de la complétude des demandes. Les refus prononcés (7 746 en 2016, 10 182 en 2018) correspondent donc en grande partie à l'exercice du pouvoir discrétionnaire des préfets.

La vérification approfondie des conditions légales d'éligibilité n'a pas d'autre substance que celle de la recevabilité des dossiers. En effet, la procédure ne prévoit pas d'entretien avec le demandeur, que les préfectures ne seraient objectivement pas en état d'organiser avec les moyens dont elles disposent actuellement. La circulaire du 28 novembre 2012 prend acte de cette situation de fait puisque la procédure d'accueil qu'elle prescrit ne porte que sur la réception des demandes et les retraits de titres, mais pas sur l'instruction et la décision.

Cette configuration ne pose pas de difficulté majeure pour la condition tenant à l'ordre public, qui est appréciée de manière extensive : tous les dossiers d'AES font l'objet d'une communication aux services de police ou de gendarmerie, et lorsque la personne est connue défavorablement, même pour des faits non jugés ou pouvant apparaître comme mineurs, la demande est généralement rejetée.

En revanche, la condition posée par l'article L. 313-1-7° du Ceseda (« *L'insertion de l'étranger dans la société française est évaluée en tenant compte notamment de sa connaissance des valeurs de la République* »), ne peut être vérifiée, fût-ce de manière formelle comme c'est le cas lors des entretiens menés en vue d'une naturalisation (cf. chapitre V, III *infra*). La circulaire rattache à cette notion d'insertion dans la société française la « *maîtrise au moins élémentaire de la langue française* », qui n'est pas explicitement prévue par le Ceseda. Les demandeurs n'étant pas reçus en entretien, cette vérification ne peut avoir beaucoup de substance, d'autant que les demandeurs sont fréquemment accompagnés en préfecture par un représentant d'association ou un proche (bien que l'administration applique le principe suivant lequel un étranger en situation irrégulière n'est jamais appréhendé à l'occasion d'une visite en préfecture).

Enfin, les commissions du titre de séjour prévues par l'article L. 312-1 du Ceseda, dont la consultation est obligatoire si le préfet envisage de refuser le titre et dans tous les cas lorsque le demandeur justifie d'au moins dix ans de présence en France, ne sont pas toujours constituées et leurs avis ne donnent lieu à aucune trace écrite dans les dossiers.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La priorité donnée à l'asile en termes d'attention et de moyens a eu pour contre-effet de ralentir la modernisation des procédures de l'immigration régulière. La préoccupation de « maîtrise » qui les inspire ne devrait pourtant pas retarder davantage leur évolution dans le sens d'une plus grande efficacité. Les délais importants, l'approche formelle et procédurale qui gouverne l'instruction des demandes et le renouvellement des titres, le peu de valeur ajoutée des vérifications opérées qui débouchent sur des taux de refus très bas, attestent d'un besoin urgent en la matière.

L'immigration professionnelle est la plus problématique à cet égard. La tentative de recentrage des arrivées sur les « talents » n'est pas encore probante, les flux concernés, hors échanges académiques, apparaissant faibles. En sens inverse, les tensions constatées sur le marché du travail portent sur des métiers peu qualifiés, qui sont presque totalement fermés à l'immigration.

La procédure de regroupement familial, quant à elle, souffre depuis longtemps de difficultés bien identifiées qui font qu'un grand nombre de décisions ne sont pas prises dans les délais réglementaires, en raison d'une procédure très administrative qui peine elle aussi à faire la preuve de sa valeur ajoutée. Cette situation serait encore plus accusée si les « délais masqués » étaient réintégrés dans les délais officiellement décomptés.

Le régime des régularisations et la pratique suivie depuis 2012, enfin, semblent avoir permis la résolution des situations d'irrégularité qui ne trouvaient aucune solution satisfaisante, au prix, comme pour les voies régulières d'entrée et de séjour, d'une approche administrative essentiellement procédurale à l'issue d'une durée minimale de séjour, sans réel contrôle des conditions d'intégration et d'insertion des personnes.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. confier à un unique service national de l'Ofii la gestion de la procédure de regroupement familial, en lui attribuant la réalisation des enquêtes à la place des communes, tout en conservant l'avis du maire (ministère de l'intérieur et Ofii) ;*
- 8. à l'occasion de l'intégration des services de main d'œuvre étrangère déjà programmée, regrouper au niveau des préfectures la réception et l'instruction des demandes d'introduction de salariés (ministère de l'intérieur) ;*
- 9. modifier l'arrêté du 11 janvier 2006 relatif aux visites médicales préalables en privilégiant une approche de santé publique selon les axes tracés par le Haut conseil de la santé publique (ministères de l'intérieur et de la santé).*

Chapitre V

L'accès aux droits sociaux, les dispositifs d'intégration et la naturalisation

Lors de leur séjour sur le territoire, les personnes étrangères disposent d'un certain nombre de droits sociaux, et ce même si elles n'ont pas vocation à durablement résider sur le territoire.

I - L'accès aux droits sociaux

Depuis le XIX^{ème} siècle, les ressortissants étrangers sont soumis aux mêmes obligations que les nationaux mais ne bénéficient pas des droits sociaux et des services publics dans les mêmes conditions. D'abord exclusivement fondées sur un critère de nationalité, ces différences de droits renvoient à la condition de régularité du séjour depuis la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

A - Pour les personnes en situation régulière : un accès différé à certains droits sociaux

L'égalité des droits sociaux entre nationaux et personnes étrangères se fonde sur deux considérations : soit la personne va durablement rester en France, soit il s'agit de droits fondamentaux attachés à l'individu.

Seuls les réfugiés bénéficiant d'une carte de résident d'une durée de 10 ans sont en situation d'alignement complet. Les autres personnes étrangères en situation régulière n'ont pas accès à tous les droits sociaux dans les mêmes conditions que les ressortissants français (cf. tableau en annexe 6), l'essentiel des différences portant sur l'accès à certaines allocations financières. Ainsi, l'accès au revenu de solidarité active (RSA) et à l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) est soumis à une durée minimale de résidence en France, respectivement de cinq et dix ans.

Les droits à la scolarisation des enfants et à la santé, attachés à la personne, se distinguent des autres droits sociaux en ce qu'ils peuvent aussi bénéficier aux personnes sans titre de séjour régulier.

B - L'accès aux soins pour les personnes en situation irrégulière

Même s'il n'existe pas de disposition expresse protégeant le droit à la santé dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), certains de ses éléments sont protégés par la Cour européenne des droits de l'homme sur la base de son article 13.

1 - Un dispositif visant à assurer la sécurité sanitaire de l'ensemble de la population

De 1945 à 1993, l'affiliation au régime d'assurance maladie était liée à l'emploi, quels que soient la nationalité ou le statut du séjour : si une personne étrangère ne travaillait pas, elle pouvait bénéficier de l'aide médicale gratuite, qui s'adressait aussi aux Français. La loi du 24 août 1993 précitée, en subordonnant l'accès des personnes étrangères aux prestations sociales à une condition de régularité du séjour, a modifié ce régime.

Dans un but humanitaire et sanitaire, l'aide médicale d'État (AME) a été créée en 1999, faisant de la France un des seuls pays européens à prévoir une couverture maladie minimale gratuite pour les personnes étrangères en situation irrégulière. Ailleurs ne sont principalement pris en charge que les soins urgents et vitaux, excluant de fait des motifs de santé publique.

Des remboursements de soins limités en droit

L'AME permet aux étrangers majeurs en situation irrégulière présents en France depuis plus de trois mois de bénéficier d'un accès aux soins. Si la personne est présente en France depuis moins de trois mois, elle peut être prise en charge ponctuellement à l'hôpital si son état nécessite des soins urgents et vitaux, l'assurance maladie recevant à cet effet une subvention forfaitaire de l'État fixée à 40 M€ depuis plusieurs années.

L'AME est attribuée pour un an renouvelable, sous conditions de résidence stable et de ressources, par les caisses primaires d'assurance maladie agissant par délégation préfectorale. La carte est remise en main propre et 10 % des dossiers font l'objet d'un contrôle approfondi afin de réduire les possibilités de fraude.

Sont pris en charge les soins médicaux et hospitaliers des personnes malades dans la limite des tarifs de la Sécurité sociale, ce qui réduit de fait l'accès aux prestations pour des soins dentaires ou d'optique. Sont exclus du panier de soins les actes et produits nécessaires à la réalisation d'une aide médicale à la procréation, les médicaments à service médical faible et les cures thermales.

2 - Des dépenses en hausse malgré la stabilisation du nombre de bénéficiaires

Le nombre de bénéficiaires est relativement stable depuis 2015, après une période de forte hausse. Il est passé de 252 437 en 2012 à 316 314 en 2015 et 315 800 en 2017.

Les dépenses d'AME sont financées par l'État, qui rembourse la Sécurité sociale. En 2018, elles se sont élevées à 903 M€, pris en charge par le programme *183-Protection maladie*, ce qui représente 0,4 % des dépenses de santé et 0,5 % des dépenses de l'assurance maladie.

Selon les données communiquées par la direction de la sécurité sociale sur la base du premier semestre 2018, le montant moyen de dépense par bénéficiaire de l'AME est réparti entre soins hospitaliers à hauteur de 65 % et soins de ville pour 35 %. Selon une étude de la CNAMTS de 2014, les bénéficiaires de l'AME ne sont pas exposés à un risque d'hospitalisation plus élevé que les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), à l'exception de l'obstétrique, des maladies infectieuses et de l'hématologie. Les bénéficiaires de la CMU complémentaire consomment un nombre de médicaments (comptabilisé en nombre de boîtes) plus élevé que les patients de l'AME.

L'analyse du coût économique de l'AME est difficile à établir : il faudrait en effet pouvoir mesurer les coûts d'évitement de la propagation de maladies infectieuses ainsi que le coût des soins vitaux et urgents occasionnés par la non prise en charge précoce des malades.

La prise en charge des soins urgents et vitaux des personnes arrivées irrégulièrement à Mayotte

Les personnes interpellées lors de leur arrivée irrégulière par voie maritime à Mayotte sont soumises à un examen médical. Celles nécessitant des soins urgents sont orientées vers le centre hospitalier de Mayotte, les autres sont conduites au centre de rétention administrative, dans l'attente de leur reconduite à la frontière.

L'état de santé des personnes arrivant par mer est parfois critique. De plus, les structures sanitaires des Comores étant quasi inexistantes, certains comoriens souffrant de maladies graves ou victimes d'accidents sont parfois transportés par bateau pour que des soins urgents et vitaux leur soient délivrés au centre hospitalier de Mayotte (CHM). Après traitement, ils font l'objet d'une OQTF et sont reconduits, après interpellation ou volontairement puisque certains se présentent spontanément au Cra.

En l'absence de comptabilité analytique jusqu'en 2019, le coût des prises en charge hospitalières des personnes en situation irrégulière ne peut qu'être estimé. La direction du CHM considère que les non assurés sociaux (qui ne sont pas seulement les personnes prises en charge à l'arrivée mais aussi des personnes ayant réussi à s'installer sur l'île) représentaient, en 2017, 70 % de l'activité d'obstétrique, 40 % des autres hospitalisations et 60 % de l'activité de consultation des centres périphériques, pour un coût évalué au minimum à 51,5 M€.

II - L'intégration, un processus amorcé par quelques dispositifs spécifiques en début de séjour

L'intégration dans la société française, en tant que processus individuel de longue durée, relève essentiellement de politiques publiques de droit commun (l'éducation, le logement, l'accès à l'emploi, etc.). Seules quelques mesures spécifiques visent à répondre à un objectif d'accueil et de première intégration. Elles reposent sur le contrat d'intégration républicaine (Cir) et sur des actions facultatives ouvertes à tous.

A - Une politique aux moyens financiers limités

Les crédits budgétaires relatifs aux actions d'intégration représentaient 568 M€ en 2019, soit 8,9 % des sommes recensées au titre des politiques d'immigration et d'intégration en LFI, contre 4,3 % en 2012 (soit 232 M€).

Le financement de ces actions, qui associe aux crédits budgétaires des fonds de concours provenant de l'Union Européenne – Fonds Asile Migration et Intégration (FAMI) et Fonds Sécurité Intérieure (FSI) –, a connu une baisse sensible jusqu'en 2015 (-7 % par rapport à 2012) avant de repartir à la hausse à partir de la loi de finances pour 2016. Au total, la progression des financements ouverts au titre de l'intégration entre 2012 et 2018 a été de 104%, dont l'essentiel concerne le contrat d'intégration républicaine mis en œuvre par l'Ofii.

B - Le contrat d'intégration républicaine

Le Cir, créé par la loi du 7 mars 2016 en remplacement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) mis en place en 2007, a été modifié par la loi du 10 septembre 2018. Il s'agit d'un document signé par la personne immigrante qui retrace les différentes actions qu'elle doit effectuer pendant un an.

La signature du Cir ne concerne que les personnes majeures relevant de la politique de l'asile, de l'immigration familiale et de l'immigration professionnelle (quand elles sont recrutées en CDD ou CDI) ainsi que celles arrivées en France entre 16 et 18 ans. En sont dispensés notamment les titulaires d'un passeport talent, les salariés détachés, les travailleurs saisonniers et les stagiaires. Les étudiants et les personnes scolarisées pendant trois ans au moins dans un établissement relevant du système éducatif français en sont également exclus.

1 - Le contenu des contrats

Les actions prescrites comprennent une formation civique (FC) obligatoire, dispensée désormais sur quatre jours, et un apprentissage du français en fonction du niveau initial constaté, qui peut durer jusqu'à 600 heures.

Si le CAI comportait des volets facultatifs (un bilan de compétences professionnelles, des dispositifs pour les familles et un accompagnement social), le Cir a été recentré sur l'acquisition des valeurs de la République et de la société française et des bases du français, en augmentant l'exigence de niveau linguistique à atteindre (du niveau A1.1 au niveau A1²²). Même si le français est la langue usuelle de 49 % des signataires de Cir, c'est ce relèvement qui explique que la moitié des signataires suit aujourd'hui des cours de français, contre un quart dans le cadre du précédent contrat.

Après de nouveaux ajustements opérés par la loi du 10 septembre 2018, le Cir rénové inclut également un temps consacré à l'orientation professionnelle lors de l'entretien de signature.

La France ne fait pas exception dans son approche de l'intégration des primo-arrivants en se concentrant sur les formations civiques et linguistiques. En nombre d'heures de formation, elle se situe d'ailleurs dans la moyenne des pays européens (cf. annexe n° 7).

2 - La gestion du dispositif par l'Ofii

L'ambition du Cir rénové a conduit à augmenter fortement les dépenses consacrées à ce dispositif, ne serait-ce qu'en raison du doublement des heures de français.

²² Ces niveaux sont définis par le cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL). Le niveau A1.1 constitue le niveau minimal évaluable de compétence en français : la personne peut comprendre quelques expressions familières et quotidiennes utilisées dans des situations de communication récurrentes ainsi que des énoncés simples visant à satisfaire certains besoins concrets de la vie sociale et peut en produire certains. Au niveau A1, la personne utilise des expressions familières et quotidiennes, sait se présenter ou présenter quelqu'un, peut répondre à des questions qui la concernent et peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif (à titre de comparaison, pour l'apprentissage des langues étrangères dans le système scolaire français, le niveau A1 doit être acquis à l'entrée au collège).

Tableau n° 23 : évolution des dépenses consacrées au CAI/Cir

<i>En M€</i>	2011	2015	2016	2017	2018	Estim. 2019	2019/ 2011
<i>Coûts agents Ofii</i>	5,35	6,32	6,80	6,70	5,27	8,18	+52,7 %
<i>Formations civiques</i>	5,98	6,30	8,38	8,45	8,10	19,87	+232,1 %
<i>Formations français</i>	44,25	39,69	32,49	47,91	50,70	77,60	+75,4 %
<i>Modules complémentaires CAI</i>	9,47	5,42	1,56				
TOTAL	65,06	57,73	49,22	63,06	64,53	105,65	+62,4 %

Source : Ofii

Les délais de convocation, qui dépendent du nombre de places disponibles chez les prestataires, s'améliorent depuis quelques années : entre 2011 et 2017, le délai entre la signature du contrat et la convocation à la première journée de formation est passé de 51 à 36 jours, celui entre la signature et la journée de formation civique de 64 à 40 jours et ceux entre la signature et la convocation aux formations linguistiques de 30 à 28 jours.

Le contrôle des prestataires de formation est également assuré par l'Ofii²³. Si les contrôles sur pièce, notamment des grilles d'émargement, sont systématiques avant tout paiement, l'Office ne conduit pas suffisamment de contrôles sur place (87 seulement en 2018 contre 267 en 2013) : le nombre limité d'agents affectés à cette mission l'explique, les moyens supplémentaires alloués depuis 2015 à l'Ofii ayant été dirigés sur la mission « asile ». Ces contrôles qualitatifs ont besoin d'être renforcés.

3 - Un nombre de bénéficiaires stable

107 402 personnes ont bénéficié d'un Cir en 2019, en augmentation pour la première fois depuis de nombreuses années (+9,6 % en un an). L'évolution de la part des différents publics est le reflet des évolutions de l'immigration : si les personnes relevant de l'immigration familiale restent majoritaires (51 %) leur poids diminue nettement depuis 2011, surtout pour les familles de ressortissants étrangers (5,4 % du total). Les réfugiés sont quant à eux en forte hausse et représentent 28 % des signataires.

²³ Des agents de la DGEF procèdent également parfois à des contrôles sur place.

Du fait de la dispense *ab initio* de Cir dont bénéficient étudiants et titulaires de passeports talent, le niveau de scolarisation initiale des bénéficiaires est faible : si 29,6 % étaient diplômés de l'enseignement supérieur, 20,5 % n'avaient pas été scolarisés ou ne disposaient pas d'un diplôme équivalent à la fin du primaire.

En 2019, les trois premiers pays d'origine représentés sont le Maroc, l'Algérie et la Tunisie (28 % des signataires). 27,7 % sont arrivés dans l'année en France et 51,9 % depuis moins de deux ans, tandis que 19,4 % sont présents depuis plus de cinq ans et 5,2 % depuis plus de dix ans. Ces chiffres reflètent la croissance du nombre de signataires entrés sur le territoire au titre de l'asile, qui ont parfois attendu plusieurs années une décision, et dans une moindre mesure celle des signataires ayant fait l'objet d'une admission exceptionnelle au séjour.

4 - Les conséquences du non-respect du Cir

Le Cir « *est respecté dès lors que les formations qu'il prévoit ont été suivies avec assiduité et sérieux et que l'étranger n'a pas manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République* ». Le respect de ces obligations conditionne l'obtention d'un titre de séjour pluriannuel – c'est-à-dire concrètement le renouvellement de la carte de séjour temporaire qui constitue leur premier titre – sauf pour les réfugiés qui y ont droit dès l'obtention du statut.

Les bénéficiaires remplissent très majoritairement leurs obligations de suivi : le pourcentage de Cir conclus en 2018 puis résiliés, les obligations du contrat n'ayant pas été respectées, s'est élevé à 1,7 %. Il est plus faible que ce qui était constaté pour le CAI, dont les taux de résiliation ou d'annulation ont varié entre 7,5 % en 2011 et 4,2 % en 2015.

Il est encore impossible de corréliser le non-respect du Cir à la non-délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle (CSP). En effet, selon une étude de la DGEF, la case Cir, que doit normalement cocher l'agent de la préfecture chargé d'examiner la demande de carte, n'est pas renseignée dans 45 % des cas. Elle est renseignée positivement pour 51 % des CSP délivrées. Plus surprenant, il existe 1 % de CSP délivrées alors que cette case est renseignée négativement. Pour les refus de CSP, 24 % des cases sont renseignées positivement, 1 % négativement, 2% des personnes étaient dispensées de Cir et dans 73 % des cas il n'y a aucune indication.

Selon les constats dressés dans le cadre de la présente enquête, le non-respect d'un Cir a plutôt pour conséquence la délivrance d'un titre annuel au lieu d'un titre pluriannuel. Il n'y a pas de sanction clairement définie et appliquée de manière identique sur tout le territoire, ce qui est dommageable si le Cir est conçu comme une première étape indispensable à l'intégration.

5 - La mesure des résultats des contrats

L'obligation de résultats pesant sur les prestataires des formations linguistiques dans le CAI (faire parvenir les personnes au niveau A1.1.) a été supprimée : désormais, il n'existe plus qu'une obligation de moyens. De même, la présentation à un examen pour l'obtention d'un diplôme reconnu par l'éducation nationale (le DILF) a été supprimée en 2016.

Mesure du niveau d'acquisition du français

Il est difficile de comparer les résultats en termes d'acquisition du français entre le CAI et le Cir car le niveau à atteindre est plus élevé dans le second dispositif. On peut néanmoins constater que le taux de réussite au DILF de 2010 à 2016 a légèrement augmenté (de 91,4 % à 93,2 % pour les contrats signés en 2016) et qu'environ 40 % des bénéficiaires d'une formation linguistique n'atteignent pas le niveau A1 depuis 2016.

Dans le cadre du Cir, la progression des stagiaires est mesurée lors de trois évaluations. Plus le niveau de départ est faible, plus les progrès sont importants. Ainsi en 2018, les personnes ayant suivi un parcours « 50 heures » progressaient en moyenne de 16,8 points, celles ayant bénéficié d'un parcours de « 100 heures » de 21,4 points et celles ayant eu un parcours « 200 heures » de 48,9 points.

La durée du parcours de formation en français est souvent insuffisante pour atteindre le niveau A1 : en 2018, 62,4 % des bénéficiaires ont acquis le niveau attendu, mais seulement 49,5 % de ceux ayant bénéficié du parcours 200 heures. La situation est particulièrement préoccupante pour les bénéficiaires de la protection internationale, dont le nombre a fortement augmenté. En effet, ces derniers sont principalement originaires de pays non francophones et ont majoritairement un niveau de scolarisation plus faible que l'ensemble des signataires.

Le nombre d'heures prévu dans le Cir rénové, notamment pour le parcours « non lecteur / non scripteur », reste insuffisant pour permettre à une partie du public d'atteindre un niveau adéquat en français pour s'intégrer sur le marché du travail. En effet, selon une étude de l'Insee, même si l'obtention d'un premier emploi est globalement peu corrélée à la maîtrise de la langue, ceux qui la parlent moins bien accèdent plus tard que les autres au travail et le fait de maîtriser parfaitement le français va de pair avec un salaire plus élevé d'environ 17 %.

6 - Une exception dommageable : Mayotte

Mayotte, département français où 84 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, a vu sa population augmenter de 20 % de 2012 à 2017, pour atteindre aujourd'hui environ 270 000 habitants. Dans le même temps la part des étrangers dans la population totale est passée de 40 à 48 %. La moitié de cette population étrangère serait en situation irrégulière.

La loi du 7 mars 2016 prévoyait pour ce département une entrée en vigueur du Cir différée au 1er janvier 2018. Celle-ci a été reportée deux fois et est désormais prévue en 2022. Dans l'attente, l'administration finance quelques actions destinées aux personnes étrangères en situation régulière, notamment des cours de français (32 participants en 2015, 120 en 2017, 634 en 2018, l'objectif étant de 700 personnes en 2019).

Compte tenu du climat social tendu entre Français, d'une part, et ressortissants des Comores et des pays africains, d'autre part, il apparaît quasiment impossible à court terme de mettre en œuvre le Cir tel qu'il existe dans les autres départements.

Néanmoins, le Cir est indispensable à l'intégration des personnes étrangères en situation régulière et ce d'autant plus que les bénéficiaires d'un titre de séjour délivré à Mayotte sont appelés à rester sur l'île, l'obtention d'un titre autre que celui de réfugié n'autorisant pas la libre circulation vers la métropole ou les autres DOM. Or, en 2017 et 2018, le nombre de premiers titres délivrés pour des catégories de personnes qui en bénéficieraient dans le droit commun a été respectivement de 2 646 et de 3 613.

Il conviendrait que soit mis en œuvre rapidement un dispositif adapté, ainsi que le prépare la DGEF, afin que les détenteurs d'un titre de séjour acquièrent une connaissance, même minime, du français et qu'elles bénéficient de formations civiques. En effet, l'absence d'intégration des personnes étrangères en situation régulière ne peut à court terme que renforcer les difficultés de cohabitation entre les différents groupes présents à Mayotte.

C - Les actions pilotées par le ministère de l'Intérieur : des initiatives qui devraient être mieux évaluées

Le ministère de l'Intérieur prolonge certaines actions entamées lors du Cir, en les ouvrant à tous les primo-arrivants. Celles-ci peuvent s'étendre sur les cinq premières années de séjour. Leur financement, sur crédits budgétaires ou grâce à des fonds de concours européens, a doublé entre 2012 et 2019 et atteint 64,1 M€. Les crédits sont engagés majoritairement au niveau départemental (à hauteur de 63 % en 2018).

Les actions financées reprennent les axes du Cir : apprentissage du français pour atteindre le niveau A2 – exigé pour l'obtention d'une carte de résident - (65 % des actions en 2018) et promotion des valeurs citoyennes (6 % en 2018) mais également actions d'intégration sociale et culturelle (23 %) et d'accompagnement vers ou dans l'emploi. Elles font l'objet d'un cadrage annuel, fonctionnant en partie sur des appels à projet. Au niveau départemental, l'accent est mis sur les actions en faveur des réfugiés (par exemple le programme HOPE, une formation linguistique doublée d'un accompagnement vers l'emploi), sur l'accès à l'emploi et sur le dispositif « ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants »²⁴.

Si les actions nationales bénéficient d'un suivi de qualité du fait des conventions conclues avec les organismes prestataires, l'évaluation des actions locales, qui représentent la majorité des fonds engagés, est embryonnaire. Ces dispositifs font l'objet d'un suivi financier et quantitatif mais les préfetures ne font pas ou très peu de contrôles sur place et les actions sont souvent reconduites d'une année sur l'autre au bénéfice des mêmes structures sans qu'un bilan en ait été tiré.

L'Ofii étant déjà responsable de la mise en œuvre du Cir, il serait envisageable de lui confier, *via* ses directions territoriales, la gestion financière et opérationnelle des actions d'intégration s'inscrivant dans la continuité directe du Cir et menées au niveau déconcentré.

²⁴ Cofinancé par l'éducation nationale, ce programme mis en place en 2008 concernait 477 établissements en 2017-2018. Des enseignants forment des parents, surtout des mères : la formation comprend des cours de français et porte aussi sur les valeurs de la République et le fonctionnement du système éducatif (près de 8 000 inscrits lors de la dernière année scolaire sur des formations de durées comprises entre 60 et 120 heures).

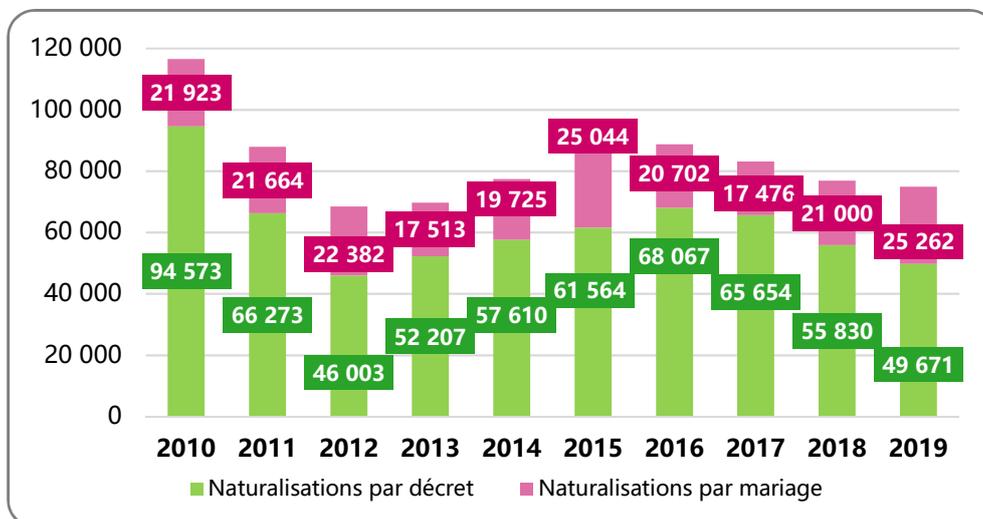
III - La naturalisation

En dépit d'une baisse marquée du nombre de naturalisations prononcées chaque année en l'espace de dix ans (-28 %), l'accès à la nationalité française, régi par les dispositions des articles 21 à 22-3 du code civil, demeure, pour celles qui le souhaitent, une étape majeure du parcours des personnes étrangères, d'autant qu'elle se substitue *de facto* à un statut de résident permanent difficile à obtenir pour les non Européens et peut être acquise plus rapidement que ce dernier.

A - Le régime et l'évolution du nombre de naturalisations

En 2019, 74 933 personnes ont acquis la nationalité française à leur demande (49 671) ou par mariage avec une Française ou un Français (25 262).

Graphique n° 7 : évolution du nombre de naturalisations 2010-2019



Source : Cour des comptes à partir des données DGEF

La loi du 16 juin 2011 a renforcé l'exigence d'« *assimilation à la communauté française* » en ajoutant à la connaissance de la langue et des droits et devoirs, qui était déjà exigée, une connaissance de l'histoire, de la culture et de la société française dont le contrôle obéit à une procédure prévue par décret. Il semble que ce soit à la fois le relèvement de ces exigences et les délais nécessaires à la mise au point dudit décret, puis son remplacement par une autre procédure, qui expliquent la chute du nombre de naturalisations dans les années 2011-2013. En effet, entre la publication de la loi et celle du décret du 30 janvier 2012, six mois se sont écoulés sans que les demandes puissent être instruites. Ce décret fixait au niveau B1 du cadre européen commun de référence le niveau de langue requis, et exigeait que la connaissance de l'histoire, de la culture et de la société française correspondît au terme de l'enseignement primaire, celle-ci étant évaluée par un QCM. Le décret du 30 août 2013 a conservé le niveau B1 pour la maîtrise du français à l'oral seulement mais a défini de manière plus générique les connaissances requises, qui ne sont plus appréciées qu'à travers l'entretien d'assimilation mené par un agent en préfecture.

Ce renforcement des exigences linguistiques n'a pas modifié la répartition par nationalités des naturalisations : le Maroc (19 %), l'Algérie (17 %) et la Tunisie (7 %) représentent les trois pays d'origine les plus importants en 2018, avec une grande stabilité d'une année à l'autre.

**Un droit du sol adapté à Mayotte pour éviter l'afflux de femmes
sur le point d'accoucher en provenance des Comores**

Depuis la loi du 10 septembre 2018, pour qu'un enfant né à Mayotte puisse demander la nationalité française à raison de sa naissance et de sa résidence en France, il faut que l'un des parents réside en France de manière régulière et ininterrompue depuis plus de trois mois au moment de sa naissance. Il s'agit d'une condition supplémentaire par rapport au droit commun, validée par une décision du Conseil constitutionnel du 6 septembre 2018. Ce texte a été pris afin de limiter le nombre de femmes venant accoucher à Mayotte dans l'espoir que leur enfant devienne français.

C - L’instruction des demandes de naturalisation

1 - Une réorganisation bienvenue mais qui n’a pas encore produit ses effets

En 2011, les conditions d’instruction des demandes de naturalisations dans les 186 préfectures et sous-préfectures concernées ont fait l’objet d’une appréciation critique par l’inspection générale de l’administration, avec deux points noirs : des délais anormalement longs et une dispersion élevée des taux de rejet (de 25 à 80 %) selon les départements, peu explicable par des variables sociodémographiques propres aux territoires.

Pour y remédier, le ministère de l’intérieur a engagé un plan ambitieux, dont l’élément le plus structurant a consisté à regrouper les services instructeurs en 42 plateformes départementales ou interdépartementales (soit une division par quatre du nombre de services), tout en conservant aux préfectures leur rôle de réception des demandes en amont et l’avis de recevabilité ou d’opportunité en aval. Ces 42 plateformes sont aujourd’hui opérationnelles.

Une nouvelle mission conduite par l’inspection générale de l’administration en mai 2017 a cependant conclu que la réforme n’avait « *pas encore produit les résultats attendus* », notamment en termes de délais d’instruction qui demeurent anormalement longs, d’autant que, comme pour les procédures d’immigration, les naturalisations comportent des « *délais cachés* » lorsque l’administration diffère l’enregistrement des demandes complètes et la délivrance des récépissés. De fait, le tableau de bord de suivi des délais, qui n’enregistre pourtant pas ces « *délais cachés* », montre que la cible fixée par la direction en charge de la modernisation du ministère, soit 270 jours d’instruction pour les demandes de naturalisation par décret, n’est pas respectée par 19 plateformes sur 40 qui ont pu produire cet indicateur, mais surtout, que dans plusieurs plateformes, le dépassement se compte en dizaines, voire centaines de jours. Le manque d’effectifs ne peut être invoqué : les effectifs des plateformes en 2019 sont supérieurs de 43 ETPT à la cible fixée par la réforme au niveau national, seuls quelques territoires accusant un écart négatif.

Consciente du caractère critique de la situation, la DGEF a demandé à chaque plateforme de produire un plan d’actions pour 2019, en prescrivant notamment que leurs procédures soient optimisées.

En revanche, la constitution des plateformes semble avoir réduit la dispersion des taux de rejet, signe que le pilotage plus serré des procédures par l'administration centrale et la diffusion d'outils d'aide à la décision ont joué un rôle utile.

2 - L'enjeu de l'homogénéisation des avis et décisions

La naturalisation étant prononcée par décret du Premier ministre, contrairement aux décisions relatives au séjour qui relèvent du pouvoir des préfets, elle fait l'objet d'un double niveau d'instruction, en préfecture puis au niveau de la DGEF.

Le premier avis, c'est-à-dire celui de l'agent qui a effectué l'entretien d'assimilation, est déterminant car au vu des dossiers examinés dans le cadre de la présente enquête, les cas d'inversion par la voie hiérarchique sont rares. En revanche, le taux de réformation des décisions négatives en cas de recours administratif des demandeurs s'élevait encore à 33 % en 2017, la DGEF estimant qu'un quart environ de ces inversions correspondent à des fragilités initiales.

L'enjeu d'une homogénéisation des décisions reste donc important, d'autant que si certaines des conditions posées par la loi peuvent être objectivées (cinq années de résidence habituelle en France notamment), d'autres sont exprimées en termes généraux qui se prêtent à des interprétations multiples (« être de bonne vie et mœurs »).

C'est le rôle des « *Orientations générales relatives à certaines modalités d'acquisition de la nationalité française* ». Ce document, publié en avril 2015 et révisé en 2016, encadre les naturalisations par décret et par mariage. Il entend faire la distinction entre l'examen des conditions prévues par le code civil, qui peuvent justifier une décision d'irrecevabilité, d'une part, et l'appréciation en opportunité du préfet, d'autre part, susceptible de fonder une opposition. En pratique, toutefois, ce sont souvent des décisions d'ajournement qui sont rendues, invitant le demandeur à déposer un nouveau dossier quelques mois plus tard.

L'enquête prescrite par l'article 36 du décret du 30 décembre 1993, effectuée par les services de police ou de gendarmerie, prend la forme d'une consultation des principaux fichiers de police. Ce n'est qu'exceptionnellement que des investigations plus poussées sont mises en œuvre. Les dossiers examinés montrent que l'irrecevabilité est prononcée systématiquement en cas de condamnation portée au bulletin n° 2 du casier judiciaire. Figurer au système de traitement des infractions constatées (Stic) justifie aussi presque toujours un ajournement de la décision, quand bien même aucune condamnation n'aurait été prononcée contre l'intéressé.

Les autres motifs susceptibles de se traduire par un ajournement sont, en pratique, le défaut d'autonomie financière dans le cas des personnes dont l'essentiel des revenus proviennent de prestations sociales ou le défaut d'insertion professionnelle vis-à-vis des personnes n'ayant jamais connu de travail stable.

Enfin, le fait d'avoir séjourné irrégulièrement en France, fût-ce longtemps avant la demande de naturalisation, est régulièrement invoqué à l'appui d'un ajournement, voire d'une opposition, alors que la condition de régularité du séjour ne s'apprécie par construction que pour les cinq années qui précèdent la demande de naturalisation.

3 - Une procédure contrainte par les moyens et les délais qui ne laisse qu'une place formelle à l'entretien d'assimilation

L'entretien d'assimilation consiste aujourd'hui en un face-à-face de vingt à trente minutes entre un agent de la préfecture et le demandeur. Dans bien des cas, les trois quarts du temps sont consacrés à un examen des pièces du dossier et au recueil d'informations complémentaires, notamment sur la situation du demandeur vis-à-vis de son pays d'origine (s'il s'y rend régulièrement, s'il y conserve de la famille, etc.) tandis que le quart restant prend la forme de questions – réponses sur l'histoire et parfois la civilisation françaises. Est typiquement demandé de citer un ou deux rois de France, d'énoncer la devise de la République ou de donner le nom de son hymne.

Cet entretien, bref et formel, contraste avec l'enjeu légal et symbolique qui le justifie. Les préfets interrogés dans le cadre de la présente enquête ont semblé en convenir, mais les moyens des préfectures et le souci de ne pas retarder davantage une instruction qui constitue déjà un parcours au long cours pour le postulant rendent difficile la mise en œuvre d'un entretien plus solennel et approfondi. L'exigence posée par l'article 21-24 du code civil, qui évoque le « contrôle de l'assimilation », n'est donc respectée que superficiellement.

Eu égard aux enjeux qui s'y attachent, il conviendrait que le contrôle de l'assimilation prévu par la loi conserve la forme d'un entretien tel que prévu par le décret du 30 décembre 1993, mais que celui-ci soit effectué collégialement et qu'il donne davantage de substance à la notion d'assimilation à la société.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réussite de l'intégration à la société française a continûment été l'un des trois objectifs des lois intervenues dans le champ de l'asile et de l'immigration. En pratique, c'est surtout l'élévation du niveau de maîtrise du français qui a été au cœur des évolutions, à travers la création puis le renforcement du contrat d'intégration républicaine.

La mise en œuvre de ce dernier apparaît conforme aux attentes du législateur, à l'exception notable et problématique de la situation observée à Mayotte. Mais il demeure un espace de temps moins investi par les pouvoirs publics entre le Cir et l'accès aux dispositifs de droit commun, c'est-à-dire entre deux et cinq ans de séjour.

Sans méconnaître la difficulté de concevoir des actions adaptées, respectueuses des personnes comme des attentes sociales qui s'expriment vis-à-vis d'elles, les dispositifs d'intégration, voire l'accès à la nationalité française lui-même, mériteraient, au regard des objectifs législatifs formulés depuis dix ans, d'être encore « densifiés » quant à leur portée.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 10. mettre en place un Contrat d'intégration républicaine (Cir) adapté à Mayotte (ministère de l'intérieur et Ofii) ;*
 - 11. transférer à l'Ofii la gestion des crédits déconcentrés destinés aux actions et dispositifs conçus dans la continuité du Cir (ministère de l'intérieur et Ofii) ;*
 - 12. réformer l'entretien d'assimilation pour lui donner une forme collégiale et rendre plus substantiel le contrôle des conditions posées par le code civil (ministère de l'intérieur).*
-

Chapitre VI

La gestion du départ des personnes en situation irrégulière

L'efficacité de la politique d'éloignement des personnes en situation irrégulière est le plus souvent mesurée à l'aune, d'une part du nombre de départs effectifs et, d'autre part, d'un ratio entre ce nombre de départs et le nombre de mesures d'obligation de quitter le territoire prononcées²⁵. En 2018, le ministère de l'intérieur a ainsi dénombré 30 276 départs, dont 19 957 sous l'effet d'une mesure administrative. Le nombre de mesures prononcées s'étant élevé à 132 978, le ratio se situerait cette année-là autour de 15 %.

Ces chiffres ancrent l'idée d'une politique de départ peu efficace. Si ce constat quantitatif n'est pas faux dans sa généralité, les difficultés objectives de procéder à l'éloignement des personnes en situation irrégulière ne peuvent pas être mésestimées, d'autant qu'elles correspondent dans bien des cas à des impasses juridiques du fait de la souveraineté des États d'origine ou des droits des personnes concernées.

La gestion du départ s'inscrit ainsi dans une alternative entre une approche « de principe » (il faut éloigner sous contrainte les personnes en situation irrégulière) et une approche « pragmatique » (il faut obtenir le départ des personnes les plus susceptibles de le faire volontairement et trouver des solutions pour les autres).

²⁵ Ce ratio n'est pas rigoureux puisque les éloignements d'une année N exécutent pour partie des mesures prononcées en N-1.

I - Panorama chiffré des départs

Les personnes dont le titre de séjour arrive à expiration sans qu'il soit renouvelé et sans qu'elles soient éligibles à l'une des formes de régularisation ont vocation à quitter le territoire français. Indépendamment des personnes qui choisissent de rester et participent ainsi de l'immigration irrégulière, cinq types de départ peuvent être distingués, même s'ils se recoupent partiellement et peuvent correspondre à des étapes d'une même séquence chronologique :

- les personnes qui quittent le territoire d'elles-mêmes après l'expiration de leur titre sans qu'elles aient fait l'objet d'une mesure administrative : on parle alors de « départs spontanés » ;
- les personnes qui font l'objet d'une mesure administrative, le plus souvent une obligation de quitter le territoire Français (OQTF), et y défèrent sans qu'il soit nécessaire de les y contraindre : le ministère de l'intérieur les identifie comme des « éloignements spontanés » ;
- les personnes qui sont raccompagnées sous la contrainte, jusqu'à un moyen de transport ou jusqu'à leur pays d'origine : il s'agit des « éloignements forcés » ;
- les personnes raccompagnées sous la contrainte vers un pays qu'un accord international conclu avec la France oblige à accueillir ou ré-accueillir : on parle alors de « réadmission forcée » ;
- les personnes qui bénéficient d'une aide au retour volontaire constituent la catégorie des « départs volontaires aidés ».

Le tableau ci-après retrace l'évolution des sorties du territoire de personnes en situation irrégulière depuis 2010.

Tableau n° 24 : évolution des sorties du territoire de personnes en situation irrégulière sur la période 2010-2018 en métropole

	2010	2011	2012	2016	2017	2018	2019
Sorties du territoire	28 026	32 912	36 822	24 707	26 783	30 276	31 404
dont éloignements (spontanés, forcés et réadmissions)	19 622	22 927	26 812	16 489	17 567	19 957	23 746
dont départs volontaires aidés*	8 404	9 985	10 010	2 627	3 778	4 775	2 515
dont départs spontanés	nc	nc	nc	5 591	5 438	5 544	5 143

* le nombre de départs aidés comptabilisés par le ministère de l'intérieur diffère du nombre d'aides accordées par l'Ofii, rapporté plus loin car le ministère décompte dans des rubriques différentes les départs aidés selon qu'ils ont été précédés ou non d'une mesure d'obligation de quitter le territoire.

Source : DGEF

Les départs spontanés, comme il a été indiqué au chapitre I, sont nécessairement sous-estimés dans une proportion inconnue puisque les 5 143 départs comptabilisés en 2019 correspondent uniquement à ceux que des circonstances particulières relevant largement du hasard ont permis de connaître. L'utilité de ce chiffre sans signification dans les bilans officiels est à cet égard douteuse.

La situation observée à Mayotte doit être traitée à part tant elle apparaît singulière, en volume comme en proportions, puisque plus de 90 % des départs sont des éloignements forcés. L'année 2018 fait exception, en raison du blocage du retour de leurs ressortissants par les autorités comoriennes.

Tableau n° 25 : évolution des éloignements à Mayotte entre 2010 et le 1^{er} semestre 2019

	2010	2011	2012	2015	2016	2017	2018	1 ^{er} sem. 2019
Total des éloignements	26 405	21 762	16 707	18 763	22 677	19 648	14 869	14 485

Source : PAF de Mayotte pour la période 2010-2017 et DGAF pour les années 2018 et 1^{er} semestre 2019

II - Les départs volontaires aidés

Accorder une aide logistique et financière aux personnes étrangères afin qu'elles quittent volontairement le territoire a toujours fait partie des instruments des pouvoirs publics. Depuis une dizaine d'années, cette aide prend la forme d'une aide financière forfaitaire, d'une assistance en vue du voyage de retour et, dans certains cas, d'une aide à la réinsertion dans le pays d'origine.

A - Les aides au retour volontaire

D'abord conçues comme des dispositifs temporaires destinés à une population donnée, les aides au retour volontaire (ARV) sont entièrement gérées par l'Ofii, depuis l'instruction des dossiers de demande jusqu'au paiement. La procédure comprend un relevé des empreintes digitales du bénéficiaire afin de vérifier qu'il n'a pas déjà bénéficié de ce dispositif.

1 - Le nombre de bénéficiaires évolue en fonction des conditions d'octroi des aides

Le nombre d'ARV a atteint son point le plus élevé en 2012, essentiellement du fait des 10 659 ressortissants roumains et bulgares qui représentaient à eux seuls 60 % des retours volontaires cette année-là. Le fléchissement intervenu en 2019 est notamment lié à l'arrêt, en octobre 2018, des « maraudes » des agents de l'Ofii allant au contact des migrants dans les environs de Calais et à l'absence de relais en Afghanistan pour gérer les projets de réinsertion, alors que ces publics étaient souvent intéressés par le dispositif.

Tableau n° 26 : nombre de bénéficiaires 2010-2018

	Adultes	Enfants	Total
2010	11 246	2 808	14 054
2011	13 000	2 840	15 840
2012	14 364	3 209	17 573
2013	5 926	1 460	7 386
2014	4 525	1 343	5 868
2015	3 785	973	4 758
2016			4 774
2017			7 114
2018			10 676
2019			8 772

NB. Ce tableau reprend les agrégats et la présentation de l'Ofii. Toutefois, le poids des aides attribuées à des membres de la communauté Rom, de nationalité roumaine ou bulgare, au cours des années 2010 à 2012, fausse quelque peu l'appréciation de la série.

Source : statistiques Ofii 2010-2018

Le contrat d'objectif et de performance conclu entre l'Etat et l'Ofii pour la période 2017-2020 affiche une cible de 6 000 départs aidés en 2017, qui doit progresser jusqu'à 7 500 en fin de période, avec une proportion des demandeurs d'asile déboutés fixée à 35 % en 2017 et 40 % en 2020. L'Ofii a dépassé la cible quantitative dès 2017, mais la proportion de demandeurs d'asile déboutés reste, quant à elle, en-deçà et ne semble pas progresser depuis 2016 (30,1 % en 2017 et 26 % en 2018).

La progression du nombre de départs repose davantage sur les retours à destination des pays de l'UE et dispensés de visa (60 % de la progression de 2016 à 2018) alors que l'instruction du 10 juin 2015 et plus explicitement encore celle du 18 juin 2018 désignent les ressortissants de pays à visa comme le public prioritaire. De surcroît, les ressortissants albanais et moldaves représentent à eux seuls 61 % de la progression des aides au retour entre 2016 et 2017 puis 55 % de celle de 2017 à 2018, alors qu'il s'agit de deux pays dispensés de visa, classés comme sûrs au regard de la demande d'asile.

Les fluctuations du nombre des bénéficiaires sont en grande partie liées aux conditions d'octroi des aides.

Celles-ci ayant été significativement durcies en janvier 2013 (avec une division par quatre des montants alloués aux ressortissants de pays tiers et une réduction à un montant symbolique pour les ressortissants européens), une diminution marquée du nombre de départs a été constatée de 2012 à 2015, si bien qu'à partir de cette année-là, les montants ont été revus à la hausse en réactivant le mécanisme de la majoration exceptionnelle qui avait été utilisé au début de la décennie. En 2017, le nombre de retours volontaires repart fortement à la hausse, en raison au moins partiellement de la majoration exceptionnelle (portée de 350 à 1 200 € puis 1 850 € en septembre 2019, avant de redescendre à nouveau à 1 200 € le 1er janvier 2020).

Tableau n° 27 : montant de l'allocation forfaitaire en 2019
(« pécule ») *

<i>En Euros</i>	Pays tiers	Pays dispensé de visa et Kosovo	UE et EEE
<i>Adulte</i>	650	300	Non éligibles
<i>Enfant</i>	650	300	
<i>Majoration exceptionnelle</i>	1 850	non	

*À ce montant s'ajoutent 150 € si la personne dispose d'un passeport.
Source : arrêtés du 27 avril 2018 et du 6 septembre 2019

2 - Une montée en puissance encouragée par une lecture pragmatique des textes

Dans plusieurs cas, les difficultés rencontrées pour accroître le nombre de départs aidés procèdent des hésitations entre une approche de principe restrictive et une approche pragmatique, résolues au bénéfice de la seconde.

La première tient à l'existence ou non d'une obligation de quitter le territoire (OQTF).

L'article L. 512-5 du Ceseda dispose que le bénéfice d'une aide au retour est conditionné au fait de faire l'objet d'une OQTF, ce qui signifie en pratique qu'une personne en situation régulière mais dont le titre de séjour approche de son terme ne peut pas postuler : la philosophie de l'aide au retour n'est pas « préventive » mais alternative au retour forcé.

Cette règle fait l'objet d'une application pragmatique. Tant la circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 20 novembre 2017 que l'instruction du directeur général de l'Ofii en date du 18 juin 2018 relative aux ARV invitent ainsi les directions territoriales de l'Ofii à signaler en préfecture les dossiers des personnes ayant demandé à bénéficier d'une ARV afin qu'ils se voient délivrer une OQTF, ce qui constitue une sorte d'inversion de la condition posée par l'article L. 512-5. Malgré cette adaptation pragmatique, la proportion de bénéficiaires d'ARV sous OQTF préalable est non seulement minoritaire (13 % au premier semestre 2018), mais encore en diminution depuis 2015 (37 %).

Il serait plus transparent et plus conforme à la réalité des choses de préciser clairement dans les textes applicables que les ARV peuvent bénéficier aux personnes sous OQTF et aux personnes dont le titre de séjour est proche d'arriver à expiration.

La deuxième difficulté touche à l'éligibilité des personnes placées en centre de rétention.

Jusqu'à 2019, celles-ci ne pouvaient théoriquement pas bénéficier d'une aide au retour en application de l'article L. 512-5 du Cesda alors en vigueur. Cependant, dans les faits, elles étaient informées qu'elles pourraient en bénéficier si elles étaient libérées suite à une décision de justice. La loi du 10 septembre 2018 a fait plus qu'entériner cette pratique puisqu'elle a supprimé la restriction vis-à-vis des personnes en rétention. D'un point de vue opérationnel, depuis le 1^{er} janvier 2019, l'Ofii fait la promotion du dispositif dans les centres de rétention administrative où il est présent par l'intermédiaire de ses quelque 40 médiatrices et médiateurs. Durant l'année 2019, seules 119 personnes en ont bénéficié.

Il conviendra cependant, là encore, d'arbitrer entre restriction et pragmatisme. Ainsi, le bénéfice de la majoration exceptionnelle autorisée par les arrêtés relatifs aux ARV est exclu pour les personnes en rétention, entraînant le risque que les personnes intéressées attendent d'être sorties de Cra pour bénéficier d'une aide plus élevée.

La troisième difficulté tient à la condition de durée de présence sur le territoire.

Les arrêtés successifs fixant le barème des aides au retour exigent tous une durée minimale de séjour de six mois, cette condition ayant pour objet de prévenir un usage opportuniste. Toutefois, depuis 2015, les circulaires d'application se montrent plus souples en indiquant notamment que cette condition peut n'être pas opposée aux déboutés ayant fait l'objet d'une procédure accélérée ainsi qu'aux personnes sous procédure Dublin, s'ils renoncent à leur demande d'asile dans le pays par lequel ils sont entrés dans l'Union.

Ces possibilités ont été utilisées au cours des dernières années, comme en témoignent l'évolution marquée à la baisse de la durée moyenne du séjour des bénéficiaires d'aides au retour (947 jours en 2015, 491 jours au premier semestre 2018) et le fait qu'un quart de ceux-ci, en 2017 et 2018, avaient en réalité passé moins de six mois (185 jours) sur le territoire.

B - Les aides à la réinsertion : un dispositif sur mesure difficile à industrialiser

Les aides à la réinsertion sont aujourd'hui régies par un arrêté du 27 avril 2018. Elles comportent trois catégories : les aides à la réinsertion sociale (maximum de 400 € par adulte et 300 € par enfant à charge), les aides à la réinsertion par l'emploi (4 000 € maximum dont 1 000 € pour une formation) et les aides à la création d'entreprise (6 300 € + 1 300 € maximum au profit du prestataire local). Ces dernières ont représenté 78 % puis 86 % des aides attribuées en 2016 et 2017.

Leur objectif est d'améliorer le statut économique et social des bénéficiaires dans leur pays d'origine. Il se mêle à cet objectif des éléments strictement matériels (favoriser l'insertion économique) et des éléments plus subjectifs liés à la perception sociale de l'expérience de la migration (la personne qui revient sous l'empire d'une OQTF exécutée « a échoué », celle qui revient avec un projet de création d'entreprise soutenu par la France « a réussi »).

De 2014 jusqu'au 30 juin 2018, l'Ofii a attribué 4 996 aides. Leur répartition par pays ne présente pas de corrélation avec celle des personnes entrant sur le territoire mais est surdéterminée par la présence d'une représentation de l'Ofii et par la vitalité des accords de coopération qu'elle a pu susciter.

Les aides à la réinsertion représentent des coûts de gestion importants, moins en valeur absolue qu'en proportion de leurs montants puisqu'elles correspondent à des micro-projets d'activité auxquels l'Ofii et ses prestataires consacrent beaucoup de temps. La montée en puissance de leur volume, qui paraît souhaitable, ne sera efficiente que si l'Ofii est capable de s'appuyer davantage sur des partenaires de confiance sur place.

III - Les départs forcés

Les départs forcés constituent des opérations d'une grande complexité juridique et opérationnelle, donc coûteuses, et partant d'une efficacité problématique. Il est cependant estimé par la majorité des services qu'ils sont indispensables, ne serait-ce que pour la bonne exécution de décisions de justice.

A - Le placement en rétention : une mesure de plus en plus utilisée

Un ressortissant d'un pays tiers susceptible de se soustraire à une obligation de quitter le territoire peut être placé en centre de rétention administrative (Cra), espace fermé géré par la police de l'air et des frontières et non par l'administration pénitentiaire, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention. Le délai maximal de rétention, d'abord fixé à 45 jours, a été porté à 90 jours par la loi du 10 septembre 2018.

En 2017, 43 391 personnes, en majorité des hommes, ont été placées en rétention, parmi lesquels 2 910 mineurs accompagnant leur famille. À lui seul, le centre de rétention de Mayotte a accueilli 39 % du total des retenus et 89 % des mineurs, dont le placement, en métropole, est exceptionnel.

1 - Un nombre de places et une durée de rétention en augmentation

Depuis plusieurs années, une des réponses des pouvoirs publics à l'immigration irrégulière a été la création de places de rétention. Ainsi, à partir de 2019, la DGEF a prévu de créer un nouveau Cra de 140 places à Lyon, d'étendre plusieurs centres existants (36 places à l'actuel centre de Lyon, 30 places à Lille-Lesquin, 25 places à Coquelles).

Le nombre de places dans les 25 Cra en activité, prévues majoritairement pour des hommes isolés, s'élève à 1 814 au 30 juin 2019. Cependant 11,5 % restent inoccupées ou indisponibles à la suite de dégradations ou en raison de moyens de surveillance insuffisants.

Signe d'une intensification de la politique de placement, le taux d'occupation des Cra progresse nettement depuis deux ans puisqu'il est passé en métropole de 68 % en 2017 à 78,8 % en 2018 puis 86,7 % au premier semestre 2019.

La durée moyenne de rétention s'élève à 10,44 jours en 2017, avec de fortes différences selon les Cra. Elle est particulièrement brève outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte, avec dans ce dernier cas des durées fréquemment inférieures à la journée en raison de l'organisation particulière des éloignements, facilités par l'absence de laisser-passer consulaire entre la France et les Comores et par le caractère non suspensif du recours devant le juge des libertés.

Le fonctionnement des centres de rétention administrative

Depuis 2011, les centres de rétention sont placés sous la seule surveillance de la police nationale.

Les Cra ont une vocation nationale même si le placement se fait de préférence dans le centre le plus proche de la préfecture demandeuse afin de faciliter la gestion des dossiers, limiter le recours aux escortes et réduire les déplacements imposés aux avocats. Depuis 2018, une cellule de coordination zonale entre la direction générale de la police nationale, la direction centrale de la police aux frontières et la préfecture de police de Paris permet d'optimiser la gestion des placements en Île-de-France.

Au 1er janvier 2019, 2 341 personnes physiques (dont 63 personnels administratifs assurant la gestion des greffes) y travaillent. Les effectifs ont progressé de 85,4 % entre 2009 et 2019.

Des agents de l'Ofii et des représentants d'associations sont également présents dans les Cra. Dans le cadre d'un marché national, ces derniers sont chargés de recevoir les personnes retenues qui le souhaitent, afin de leur expliquer leurs droits.

2 - Un placement plus ciblé depuis 2017

Les contraintes liées au nombre de places en Cra et le souci d'améliorer le taux d'exécution des éloignements ont contribué à l'« officialisation » d'une stratégie de placement, celui-ci étant loin d'être systématique pour toute personne dont le séjour irrégulier est détecté. En effet, si 40 % environ des personnes placées en Cra en 2018 ont été effectivement éloignées (la direction centrale de la police de l'air et des frontières se donnant pour objectif de maintenir le taux de 50 % atteint au cours du premier semestre 2019), en sens inverse, il n'y a que très peu d'éloignements qui ne sont pas précédés par un placement.

La circulaire du ministre de l'intérieur du 20 novembre 2017, prise à la suite des assassinats commis en octobre 2017 à Marseille²⁶, rend prioritaire le placement des personnes dont l'éloignement a le plus de chance d'aboutir (sortants de prison, déboutés du droit d'asile et personnes troublant l'ordre public). C'est sur la base de ces instructions que les sortants de prison voient leur part augmenter dans le total des placements, jusqu'à 14,5 % sur les cinq premiers mois de 2019. Ces arrivées en plus grand nombre ont eu un impact sur le climat général des centres : les cas de violence entre retenus et envers les agents de la police ont augmenté. De ce fait, certains centres ont choisi de supprimer tout contact direct entre les retenus et les personnels de police (ouverture des portes à distance, etc.).

Dans une préfecture de région, une grille d'aide à la décision de placement en Cra, diffusée au début de l'année 2019, érige comme première priorité le placement des personnes dont l'identité est établie, anticipant ainsi sur la procédure d'éloignement.

Enfin, la loi du 10 septembre 2018 a revu le régime de l'assignation à résidence prononcée par les préfets, qui peut se substituer à un placement en rétention.

3 - Le coût de la rétention

Depuis plusieurs années, en vue notamment d'éclairer les nombreuses questions parlementaires sur le sujet, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) s'efforce de mesurer le coût de la rétention. Pour 2018, elle estime que chaque journée de retenue en métropole a représenté en moyenne une dépense de 622 €, soit un coût moyen de la retenue de 6 284 €, en progression de 30 % en un an du fait d'un léger allongement de la durée moyenne de rétention et surtout en raison du renforcement des effectifs policiers (+16,3 % entre 2017 et 2018) lié à la création de nouvelles places.

²⁶ Un ressortissant étranger en situation irrégulière interpellé pour vol à Lyon, non placé en Cra faute de place, avait poignardé mortellement deux jeunes femmes près de la gare Saint-Charles à Marseille.

4 - Une lente progression du nombre d'éloignements effectifs

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF) est la principale mesure d'éloignement prononcée à l'encontre de ressortissants de pays tiers²⁷. Cette décision, prise par le préfet, contraint la personne à quitter le territoire dans un délai de 30 jours, au-delà duquel elle peut être placée en centre de rétention ou assignée à résidence.

En 2018, 132 978 décisions d'éloignement ont été prononcées, dont 103 852 OQTF, 27 651 réadmissions dans le cadre du régime européen, 1 232 interdictions du territoire français (ITF) et 243 expulsions. Environ 41 % des OQTF concernent des personnes entrées ou séjournant irrégulièrement sur le territoire, 26 % des déboutés du droit d'asile et 25 % des personnes n'ayant pas obtenu le renouvellement de leur titre de séjour. Entre 2010 et 2018, alors que le nombre des OQTF et d'ITF a progressé de 157,8 %, celui des éloignements n'a augmenté que de 9,6 %.

Tableau n° 28 : taux d'exécution des OQTF et ITF entre 2010 et 2018

	2010	2011	2012	2015	2016	2017	2018
<i>OQTF / ITF</i>	40 766	61 498	84 113	80 744	82 609	86 464	105 084
<i>Éloignements forcés</i>	12 034	12 547	13 386	15 485	12 961	14 270	15 677
<i>Taux d'exécution</i>	29,5 %	20,4 %	15,9 %	19,2 %	15,7 %	16,5 %	14,9 %

Sources : DGEF – DCPAF

En 2018, le nombre d'éloignements forcés exécutés s'est élevé à 15 677, en progression de +9,9 % par rapport à 2017. La plus forte progression concerne les réadmissions de ressortissants de pays tiers et parmi ceux-ci les réadmissions dites « Dublin » auprès de pays de l'Union européenne (626 en 2015 ; 1 276 en 2016 ; 2 495 en 2017 et 3 488 en 2018), mieux maîtrisées et pilotées depuis l'institution des pôles régionaux spécialisés (PRD). En 2019, ce chiffre a progressé de 20 % pour atteindre 18 906 éloignements forcés, mais le nombre d'OQTF-ITF prononcées cette même année n'est pas encore disponible.

²⁷ Parmi les autres mesures, on peut citer l'expulsion, l'interdiction de retour sur le territoire français (IRTF), ces deux premières mesures étant prononcées par le préfet, l'interdiction du territoire français (ITF) prononcée par un juge pénal et la reconduite vers un autre pays de l'Union européenne (notamment cas des « dublinés »).

B - Les limites de l'exécution forcée des décisions d'éloignement

Plusieurs raisons expliquent le caractère structurellement bas de l'exécution des OQTF, sans qu'il puisse y être facilement remédié. Ces difficultés sont régulièrement exposées par les rapports publics annuels du ministère de l'intérieur et différents travaux parlementaires. Il n'en est évoqué ici qu'un rappel au vu des constatations effectuées par la Cour.

1 - Les difficultés juridiques

Une partie des personnes sous OQTF ne peut être identifiée : sans nationalité attestée et sans identité certaine, elles ne peuvent par construction pas être éloignées. L'établissement de l'identité est un processus long et complexe, qui se fonde sur des indices plus ou moins probants et s'avère souvent incompatible avec les délais de la rétention.

Surtout, de nombreux consulats sont peu réactifs aux demandes de délivrance de laissez-passer consulaire, même lorsque les personnes sont formellement identifiées.

Enfin, les juges des libertés et de la détention peuvent intervenir à différents stades de la rétention (notamment au 2^{ème} et au 28^{ème} jours) et peuvent se saisir à tout moment de tout élément juridique nouveau soulevé devant eux. Ils prononcent fréquemment l'annulation des décisions de mise en rétention (22 289 en 2017 et 32 827 en 2018).

L'ensemble de ces motifs explique que sur les cinq premiers mois de 2019, 12 111 mesures ont été annulées dans l'application de traitement automatisé de données (Gestel). Les motifs les plus fréquents sont l'impossibilité physique d'éloigner la personne (2 992 sorties), les décisions judiciaire ou administrative (2 396 cas), les refus d'embarquer (1 360 personnes) et, plus surprenant du fait de leur nombre, des sorties liées à des erreurs techniques dans la gestion des dossiers (1 797 cas).

2 - La faible efficacité des reconduites par voie aérienne

La grande majorité des éloignements forcés le sont par voie aérienne et effectués sur des vols commerciaux (85 % des éloignements sur les cinq premiers mois de 2019), au sein desquels un maximum de 3 à 5 places peut être réservé – et à bord desquels l'embarquement effectif demeure suspendu à l'accord du commandant de bord. Les vols groupés, quant à eux, posent d'autres difficultés. Leur atterrissage doit être autorisé par le

pays de destination, qui détient une compétence souveraine en la matière. C'est ce qui explique que la majorité des vols groupés soit à destination des Balkans, où l'Union européenne a pu en faciliter l'exercice.

Le pôle central de l'éloignement (PCE) de la police de l'air et des frontières est chargé depuis 2008 de centraliser pour la métropole ces éloignements par voie aérienne. Il planifie notamment les vols groupés à destination des pays tiers ou de pays européens en vertu de l'accord Dublin III. Le PCE s'appuie sur les moyens aériens dédiés du ministère de l'intérieur, qui se sont étoffés ces dernières années, sur les vols financés par l'agence Frontex (61 vols en 2018) et achète les billets nécessaires dans les vols commerciaux.

C'est principalement le recours aux vols Frontex qui explique l'augmentation du recours aux vols groupés en 2018 (229 vols et 1 936 personnes éloignées contre 175 vols et 1 560 personnes éloignées en 2017).

3 - Les frontières situées en dehors de l'espace Schengen : des difficultés accrues

Bien que la Guyane et Mayotte affichent des taux élevés d'exécution des OQTF qui y sont prononcées, l'efficacité réelle des éloignements y constitue un sujet d'interrogation, voire de perplexité eu égard à la rotation à haute fréquence entrées – éloignements que constatent tous les services.

Tableau n° 29 : OQTF, éloignements forcés à Mayotte et en Guyane depuis 2017

		2017	2018	1 ^{er} semestre 2019
Mayotte	OQTF prononcées	17 836	18 018	13 966
	Éloignements forcés	16 995	9 484	12 683
	Taux d'éloignement	95,2 %	52,6 % ²⁸	90,8 %
Guyane	OQTF prononcées	11 000	14 357	4 398
	Éloignements forcés	4 778	4 215	1 735
	Taux d'éloignement	43,4 %	29,4 %	39,4 %

Source : DGEF

²⁸ Si on ajoute aux éloignements forcés les « soumissions directes », correspondant à une procédure simplifiée sur audition de la personne interpellée (5 523), le taux d'éloignement atteint 83,3 %.

Cette situation est liée à la géographie plus qu'à des dimensions juridiques ou policières. En Guyane, la longueur et la nature des frontières terrestres avec le Brésil et le Surinam rendent impossible leur contrôle : quelques heures après leur éloignement, les personnes retraversent les fleuves en amont ou en aval des points de contrôle et pénètrent sur le territoire guyanais. La situation est comparable à Mayotte, où les personnes éloignées reviennent très fréquemment et facilement sur l'île, certaines se présentant même spontanément aux portes du Cra pour bénéficier d'un retour et revenir ensuite sur des embarcations légères.

Les reconduites par voie maritime à Mayotte

Les éloignements réalisés depuis Mayotte se font vers l'île d'Anjouan aux Comores. Le retour est opéré par un prestataire privé sur la base d'un marché à procédure adaptée composé de deux lots : la mise à disposition de bus jusqu'au quai d'embarquement et le transport par voie maritime. La société s'engage à organiser *au minimum* trois rotations hebdomadaires sans pouvoir connaître à l'avance le nombre de personnes à reconduire. Depuis 2015, le prestataire assure lui-même la sécurité sur ses navires.

Une seule société a été sollicitée par le ministère pour déposer une offre. Étant la seule sur le marché à Mayotte, elle a pu sans conséquences ne pas répondre à la consultation en 2018, conduisant l'administration à déclarer la procédure infructueuse. Le marché 2015-2018 a alors été prolongé d'un an, avant que l'entreprise ne se voie attribuer un nouveau marché, conclu pour quatre ans et 12 M€ en juillet 2019. Entre le 1^{er} janvier 2012 et le 22 juillet 2019, 15,9 M€ avaient été versés à cette société sur la base du précédent marché, représentant un tiers de son chiffre d'affaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le principe général selon lequel toutes les mesures administratives (OQTF) ou judiciaires (ITF) faisant obligation à des personnes de quitter le territoire français devraient être exécutées, au besoin par la contrainte, se heurte aux difficultés objectives de la procédure d'éloignement. Bien que le nombre de départs forcés ait progressé au cours des trois dernières années jusqu'à atteindre 15 677 en 2018, celui-ci ne représente pas plus de 15 % des mesures prononcées, et aucun service ne se risque à estimer qu'il peut significativement progresser.

Face à ce constat, qui a peu à voir avec la plus ou moins grande détermination des pouvoirs publics, le dispositif des aides au retour volontaire, beaucoup moins coûteux, mériterait d'être amplifié. Une tentative en ce sens avait été proposée par l'Ofii en 2018, consistant à développer la communication autour de son intérêt pour les personnes lors des maraudes ou à l'occasion de leur mise à l'abri mais elle n'a pu aboutir faute d'avoir été préparée, notamment au plan budgétaire.

Au vu des objectifs de départs attachés à la politique nationale, il n'existe pas d'alternative « pilotable » entre départs aidés et éloignements forcés. Que les premiers soient plus efficaces et moins coûteux que les seconds n'implique nullement une forme de substitution des uns aux autres, mais devrait au minimum inspirer leur pleine mobilisation.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 13. modifier les textes d'application du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) relatifs aux aides au retour volontaire pour préciser que celles-ci peuvent aussi bénéficier aux personnes dont le titre de séjour est proche d'expirer (ministère de l'intérieur) ;*
 - 14. mettre en place les moyens nécessaires à l'augmentation du nombre de départs aidés (ministère de l'intérieur et Ofii).*
-

Conclusion générale

Le présent rapport, dont la rédaction a été achevée en janvier 2020, ne prend pas en compte la mise en œuvre par les pouvoirs publics de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dont certaines mesures concernent le régime de l'entrée, du séjour et de l'éloignement des étrangers, ainsi que l'ordonnance du 25 mars 2020 portant prolongation de la durée de validité des documents de séjour.

Depuis le début des années 2000, le régime de l'entrée, du séjour et du premier accueil des personnes étrangères repose sur trois objectifs généraux qui ont été réaffirmés, avec des nuances d'expression, par les huit lois intervenues dans ces domaines au cours de cette période : maîtriser l'immigration, garantir l'exercice du droit d'asile, améliorer l'intégration des nouveaux arrivants.

Mais comme la signification concrète de ces objectifs n'a pas été précisée et qu'ils n'ont pas été prolongés par des cibles tangibles, il est impossible de déterminer s'ils ont été atteints.

L'objectif de « maîtrise », tout d'abord, renvoie implicitement à une limitation du nombre de personnes étrangères admises sur le territoire. Au regard de l'ordre juridique international, européen et constitutionnel de la France, il est pourtant peu opérant. En effet, une majorité des personnes qui immigrent le font à la faveur d'une procédure (l'asile, l'immigration familiale) relevant de droits individuels protégés, dont l'État peut encadrer les conditions d'exercice mais qu'il ne saurait suspendre.

De surcroît, alors que dans d'autres pays la notion de « maîtrise » de l'immigration renvoie moins à l'idée d'une limitation globale qu'à une forme de sélectivité, les voies d'admission en France obéissent à titre principal à des règles de procédures et peu à des objectifs sociaux, économiques ou politiques. L'immigration professionnelle durable, notamment, relativement fermée du fait de procédures, aujourd'hui dépassées, a ainsi atteint un niveau d'étiage au cours de la dernière décennie.

Enfin, une forme de confusion entre « maîtrise » des entrées et régime du séjour se traduit en pratique par un système administratif peu efficient. Les conditions de gestion des titres de séjour par les préfetures sont dégradées et pénibles, tant pour les personnes concernées que pour les agents de l'État. Ainsi les files d'attente devant les préfetures participent du regard critique porté sur l'immigration alors qu'elles sont essentiellement liées à des dispositifs d'accueil peu adaptés, restés pour l'instant en lisière de la modernisation devant régir les relations entre l'administration et tous les usagers.

Les dispositifs de l'asile, quant à eux, sont en situation de tension après une décennie de croissance des demandes. L'État a mené à bien plusieurs chantiers pour adapter son organisation et ses dispositifs, mais les moyens supplémentaires engagés demeurent structurellement sous-dimensionnés face à une demande d'asile qui ne se réduit pas.

Le durcissement des conditions matérielles d'accueil et le raccourcissement des délais de décision opérés en 2015, 2016 et 2018 ne semblent pas avoir joué le rôle dissuasif qui était attendu en termes d'entrées sur le territoire. Le nombre de demandeurs a fortement progressé en France en 2018 et en 2019 alors qu'il baissait ailleurs en Europe.

L'objectif visant à ce que le droit d'asile demeure effectif dans les conditions prévues par l'ordre juridique national et international est donc aujourd'hui satisfait, mais il est atteint au prix de délais importants, de dépenses croissantes et de conditions d'accueil qui se dégradent.

Le premier accueil des arrivants, enfin, souffre d'un hiatus entre les ambitions affichées en matière d'intégration et les moyens que l'État est capable de déployer en pratique. Ces moyens sont pour l'essentiel concentrés sur les formations linguistiques et civiques attachées au contrat d'intégration républicaine (Cir), qui concerne moins de la moitié des personnes étrangères admises chaque année sur le territoire. Si la mise en place du Cir traduit bien un investissement supplémentaire de l'État par rapport au contrat d'accueil et d'intégration (CAI), qui le précédait jusqu'à 2016, on ne saurait trop attendre de ce seul instrument.

L'immigration a beaucoup évolué au cours des dernières années, sans que la politique publique ne s'adapte au même rythme et réponde aux difficultés de recrutement dans plusieurs secteurs professionnels ou encore à la situation des demandeurs d'asile déboutés.

De ce point de vue, différencier les personnes qui ont vocation à s'installer durablement en France et celles qui n'y séjourneront que quelques mois, permettrait de mieux désigner et cibler les enjeux réels de la politique d'immigration.

Attacher des objectifs généraux à cette politique sans définir ce qu'ils recouvrent exactement, ni ce qu'ils impliquent, risque d'entretenir l'idée d'une politique qui ne réussit pas. Il est donc indispensable que soient fixés des objectifs plus explicites, plus précis et plus réalistes. Les recommandations formulées par le présent rapport s'inscrivent dans cette perspective.

Liste des abréviations

AAH	Allocation aux adultes handicapés
Ada	Allocation pour demandeur d'asile
AES	Admission exceptionnelle au séjour
Agdref	Application de gestion de dossiers des ressortissants étrangers en France
AME.....	Aide médicale d'État
Anef.....	Administration numérique des étrangers en France
APS	Autorisation provisoire de séjour
ARV	Aide au retour volontaire
Cada	Centre d'accueil des demandeurs d'asile
CAES	Centre d'accueil et d'examen des situations
CAI.....	Contrat d'accueil et d'intégration
CAO	Centre d'accueil et d'orientation
CEDH.....	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CHM	Centre hospitalier de Mayotte
Cir	Contrat d'intégration républicaine
CMA	Conditions matérielles d'accueil
CMU	Couverture maladie universelle
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Cop.....	Contrat d'objectifs et de performance
CPH.....	Centre provisoire d'hébergement
Cra.....	Centre de rétention administrative
CSP	Carte de séjour pluriannuelle
CST	Carte de séjour temporaire
DCPAF.....	Direction centrale de la police aux frontières
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DGPN.....	Direction générale de la police nationale
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DNA	Dispositif national d'accueil
EASO	Agence européenne de l'asile

ETP	Équivalent temps plein
GAIP	Guichet d'administration de l'immigration professionnelle
Guda	Guichet unique de demande d'asile
HUDA	Hébergement d'urgence pour demandeur d'asile
INSEE	Institut national de la statistique et des sciences économiques
ITF.....	Interdiction du territoire français
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économique
Ofii	Office français de l'immigration et de l'intégration
Ofpra	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM.....	Organisation internationale des migrations
OMI.....	Office des migrations internationales
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PCE	Pôle central de l'éloignement
PRD.....	Pôle régional Dublin
RAEC.....	Régime d'asile européen commun
RAP.....	Rapport annuel de performance
RMV2	Applicatif historique de traitement des demandes de visas
SDANF	Service d'accès à la nationalité française
SPADA	Structure de premier accueil des demandeurs d'asile
VIS	Système d'information sur les visas
VLST.....	Visa long séjour temporaire
VLS-TS	Visa long séjour valant titre de séjour

Annexes

Annexe n° 1 :	la distinction « immigration temporaire » et « immigration permanente » au Canada.....	162
Annexe n° 2 :	les accords de gestion concertée des flux migratoires conclus par la France	164
Annexe n° 3 :	les cibles de la programmation pluriannuelle de l'immigration au Canada.....	165
Annexe n° 4 :	le schéma simplifié de la procédure d'asile et du séjour du demandeur d'asile	166
Annexe n° 5 :	places d'hébergement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés	167
Annexe n° 6 :	les conditions d'accès aux droits sociaux pour les ressortissants étrangers non communautaires	168
Annexe n° 7 :	éléments de comparaison des dispositifs d'intégration de 19 États-membres de l'Union européenne et de la Norvège.....	170

Annexe n° 1 : la distinction « immigration temporaire » et « immigration permanente » au Canada

Le Canada procède à une distinction très marquée entre immigrations temporaire et permanente. Seule la seconde obéit au système des cibles annuelles couplées à un dispositif de viviers de candidats sélectionnés sur des critères affectés de points. S’y ajoute, le plus souvent considérée à part, l’immigration étudiante, considérable en volume et qui s’est fortement développée au cours des années récentes.

Cette distinction s’explique d’abord par le fait que l’immigration, à la différence de la France, y est considérée *a priori* comme permanente et organisée comme telle. Dans le cadre des programmes d’immigration permanente, co-gérés par les gouvernements fédéral et provinciaux (à l’exception du Québec, qui maîtrise à la fois ses cibles et le processus de sélection des candidats), les personnes admises disposent dès la première année de leur séjour d’une carte de résident permanent, de la quasi-totalité des droits sociaux dont bénéficient les nationaux canadiens et sont fortement incités à accéder la citoyenneté canadienne au bout de 5 ans (contre 10 ans en France).

Symétriquement, l’immigration temporaire y est gérée par le Gouvernement fédéral sur un mode pragmatique. Elle n’est pas limitée en volume, est quasi-exclusivement professionnelle et vise à répondre aux besoins des entreprises. Elle comprend trois programmes principaux :

- Le programme « Travailleurs étrangers temporaires » vise à pallier la pénurie de travailleurs, quelle que soit leur qualification. Les entreprises recrutent les candidats de leur choix, le ministère fédéral en charge de l’emploi s’assurant que les compétences correspondantes n’étaient pas disponibles sur place.
- Le programme « Mobilité internationale » autorise les ressortissants étrangers à travailler temporairement au Canada sans étude d’impact sur le marché du travail, souvent dans le cadre d’échanges internes à un groupe ou en vertu de considérations d’intérêt général.
- Le programme « Expérience internationale Canada » vise à accorder des permis de travail d’une durée de quelques mois à des personnes susceptibles de candidater ultérieurement à l’un des programmes d’immigration permanente, en particulier des étudiants internationaux en fin d’études.

Cette structuration aboutit à la communication des données publiques de l'immigration sous la forme de trois ensembles (qui ont concerné à peu près les mêmes nombres de personne en 2018), et qui ne sont que rarement sommés les uns avec les autres :

Immigration temporaire

338 000 titres

Travailleurs étrangers
temporaires : 84 000

Mobilité internationale :
192 000

Expérience internationale
Canada : 62 000

Immigration permanente

321 035 titres

Programmes économiques
fédéraux : 95 593

Programmes économiques
provinciaux : 90 759

Regroupement familial : 85 179

Réfugiés, personnes
protégées et humanitaire : 49
504

Annexe n° 2 : les accords de gestion concertée des flux migratoires conclus par la France

Pays signataire	Structure des <i>quotas</i>
Sénégal 23 septembre 2006	Extension du droit commun à 108 métiers + quotas de 1000 titres salariés et 100 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Gabon 5 juillet 2007	Extension du droit commun à 15 métiers + un seul quota spécifique de 100 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Ile Maurice 23 septembre 2007	Extension du droit commun à 9 métiers + quotas de 150 cartes Talents et 200 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Congo 25 octobre 2007	Extension du droit commun à 15 métiers + un seul quota spécifique de 100 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Bénin 28 novembre 2007	Extension du droit commun à 16 métiers + quotas de 150 cartes Talents et 200 jeunes professionnels de 18 à 40 ans
Tunisie 28 avril 2008	Extension du droit commun à 77 métiers + quotas de 3 500 titres salariés, 1 500 cartes Talents, 2 500 titres saisonnier et 200 jeunes professionnels de 18 à 40 ans
Cap Vert 24 novembre 2008	Extension du droit commun à 40 métiers + quotas de 500 titres salariés, 100 cartes Talents, et 100 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Burkina Faso 10 janvier 2009	Extension du droit commun à 64 métiers + quotas de 500 titres salariés et 150 cartes Talents
Cameroun 21 mai 2009	Extension du droit commun à 66 métiers + quotas de 750 titres salariés, 200 cartes Talents, et 250 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Russie 27 novembre 2009	Non opposabilité des métiers si salaire supérieur à 3200 € ou diplôme de l'enseignement supérieur + deux quotas « stagiaire » et « jeunes professionnels » de 18 à 30 ans de 500 chacun
Monténégro 1 ^{er} décembre 2009	Un seul quota spécifique de 100 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Macédoine 1 ^{er} décembre 2009	Un seul quota spécifique de 200 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Serbie 2 décembre 2009	Un seul quota spécifique de 500 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Liban 26 juin 2010	Non opposabilité des métiers si salaire supérieur à 1,5 SMIC + quota spécifique de 100 jeunes professionnels de 18 à 35 ans
Géorgie 12 novembre 2013	Extension du droit commun à 50 métiers + quotas de 500 titres salariés, et 150 jeunes professionnels de 18 à 35 ans

Source : tableau de suivi des accords de gestion concertée, Ofii (direction des relations internationales)

Annexe n° 3 : les cibles de la programmation pluriannuelle de l'immigration au Canada

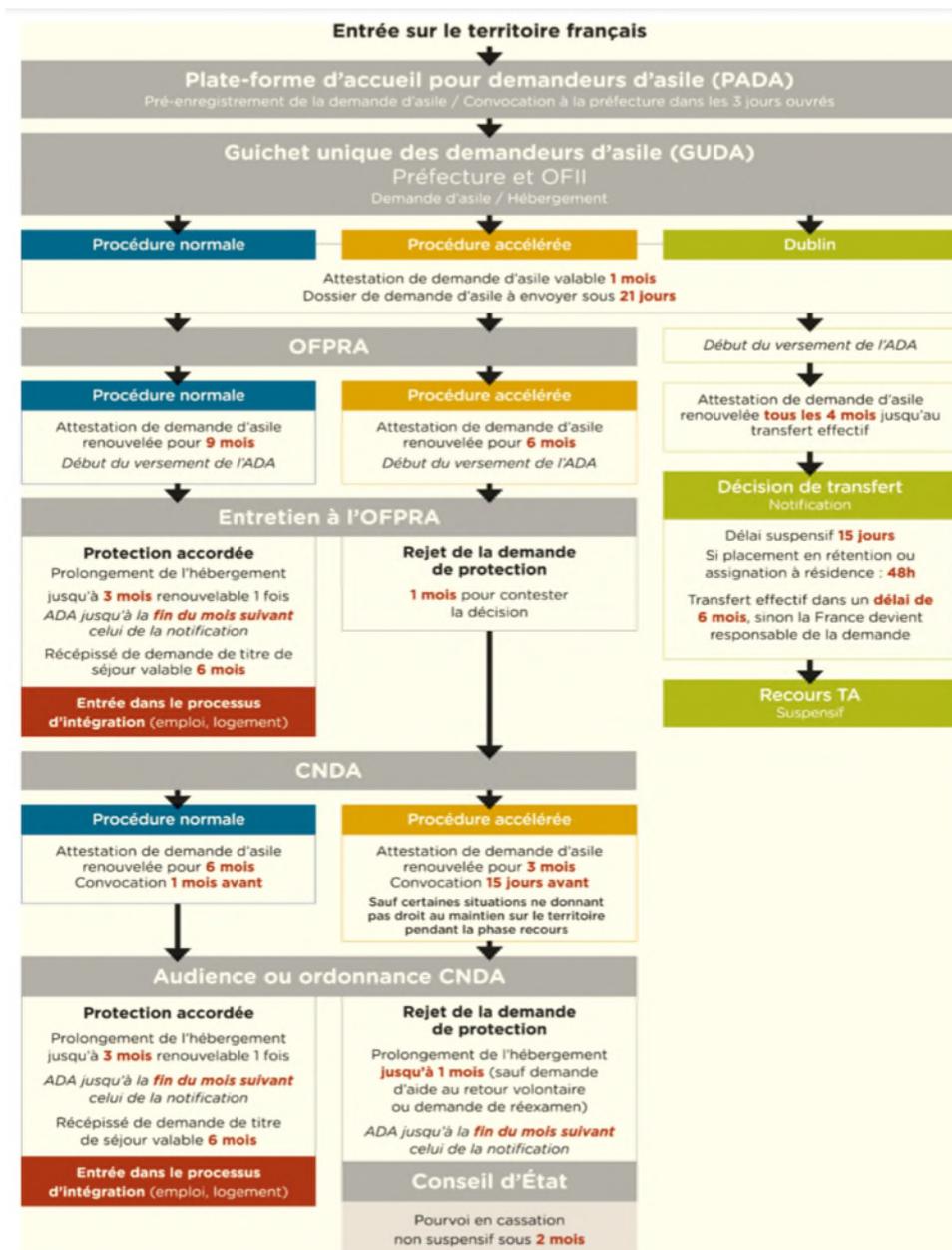
Cibles de la programmation pluriannuelle 2019-2021

	2018	2019	2021
Immigration économique	177 500	191 600 min. 174 000 max. 209 500	202 300 min. 189 000 max. 212 000
Dont travailleurs qualifiés	74 900	81 400 min. 76 000 max. 86 000	85 800 min. 81 000 max. 88 800
Dont candidats des provinces (hors Québec)	55 000	61 000 min. 57 000 max. 68 000	71 300 min. 67 000 max. 74 000
Dont programmes du Québec*	28 900	32 500	32 500
Immigration familiale	86 000	88 500 min. 83 000 max. 98 000	91 000 min. 84 000 max. 102 000
Réfugiés et personnes protégées	46 500	48 450 min. 39 500 max. 53 500	51 700 min. 44 500 max. 58 500
Humanitaire	-	4 250 min. 3 500 max. 5 000	5 000 min. 4 000 max. 6 000
Total	310 000	330 800 min. 310 000 max. 350 000	350 000 min. 320 000 max. 370 000

* Diverses considérations ont conduit le gouvernement du Québec, en 2018, à suspendre son décompte des cibles annuelles et à différer la communication de ses cibles pour la période 2019- 2021. Il a cependant été annoncé que celles-ci marqueraient une progression, comme pour le reste du pays dans son ensemble : elles devraient passer de 32 500, cible fixée avant la suspension, à au moins 40 000.

Source : Immigration Réfugiés et Citoyenneté Canada (ministère fédéral en charge de l'immigration)

Annexe n° 4 : le schéma simplifié de la procédure d'asile et du séjour du demandeur d'asile



Source : Cour des comptes d'après Forum réfugiés-Cosi

Annexe n° 5 : places d'hébergement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés

Dénomination	Public visé initialement	Nombre de places ouvertes	Date de création	Évol. nbre de places 2018/2016
Centre d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (Cada)	Demandeurs d'asile	41 360	1991	+9,8 %
Hébergement d'urgence dont :		45 918		
<i>Hébergement d'urgence déconcentré (Huda)</i>	Demandeurs d'asile	21 014	2000	+94 %
<i>Accueil temporaire service de l'asile (AT-SA)</i>	Demandeurs d'asile	5 491	2000	-9,8 %
<i>Centre d'accueil et d'orientation (CAO)</i>	Personnes évacuées des campements de Calais et d'Île-de-France	11 967	2017	+61,4 %
<i>Centre d'accueil et d'examen des situations (CAES)</i>	Personnes n'ayant pas encore de demande d'asile enregistrée		2018	
<i>Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA)</i>	Demandeurs d'asile sous procédure Dublin	5 223	2017	+6 %
Total hébergement dédié demandeurs d'asile		85 055		
Dispositifs de préparation au retour (DPAR)	Déboutés et personnes sous OQTF	640	2018	
Centres provisoires d'hébergement (CPH)	Réfugiés et bénéficiaires de la protection internationale	5 207	1973	

Source : OFII-DGEF chiffres 2018

Annexe n° 6 : les conditions d'accès aux droits sociaux pour les ressortissants étrangers non communautaires

	Situation irrégulière	Demandeur d'asile	Réfugié	Détenteur d'un titre de séjour
<i>ADA</i>	Sans objet	Oui, le temps d'examen du dossier	Sans objet	Sans objet
<i>Travail</i>	Non	Au bout de six mois si demande toujours en cours	Oui	Oui si le titre de séjour permet de travailler
<i>Accès à la formation initiale</i>	L'instruction étant obligatoire pour les enfants entre 6 et 16 ans, l'inscription dans un établissement scolaire d'un élève de nationalité étrangère, quel que soit son âge, ne peut être subordonnée à la présentation d'un titre de séjour			
<i>RSA</i>	Non	Non	Oui dès l'obtention du titre. Aux mêmes conditions que les nationaux	Au bout de cinq ans pour les détenteurs d'un titre permettant de travailler (ou de trois mois pour les résidents UE). Immédiatement pour les titulaires d'une carte de résident. Aux mêmes conditions de ressources que les nationaux
<i>Allocation de solidarité aux personnes âgées</i>	Non	Non	Oui aux mêmes conditions que les nationaux	Oui si résidence en France depuis plus de dix ans. Aux mêmes conditions que les nationaux
<i>AAH</i>	Non	Non	Oui aux mêmes conditions que les nationaux	Oui aux mêmes conditions que les nationaux
<i>Protection santé</i>	AME (sous conditions de ressources) : tous les soins dépassant le plafond sont à leur charge (optique, dentaire, etc.) après 3 mois de résidence en France (avant 3 mois	Protection universelle maladie - PUMA (prise en charge de la part remboursée par la sécurité sociale) Accès à la CMU complémentaire pour financer les restes à charge		PUMA Après trois mois de présence en France accès à la CMU complémentaire (sous conditions de ressources)

	Situation irrégulière	Demandeur d'asile	Réfugié	Détenteur d'un titre de séjour
	prise en charge des seuls soins vitaux)			
Hébergement et aides au logement	Hébergement d'urgence de droit commun	Dispositifs dédiés (HUDA- CADA) ou hébergement d'urgence	Dispositifs dédiés(CPH) ou hébergement d'urgence Aides au logement	Hébergement d'urgence - Aides au logement (APL, ALF, ALS) sous les mêmes conditions que les nationaux
Allocations familiales	Non	ADA majorée selon taille de la famille	Allocations familiales sous les mêmes conditions que les nationaux	Allocations familiales sous les mêmes conditions que les nationaux
Service civique	Non	Non	Oui	Après un an de présence en France (sauf étudiants : possible immédiatement)
Transports	Tarifs réduits dans certaines villes ou régions (ex : si AME en IDF, réduction tarifaire de 50 %)	Tarifs réduits comme les nationaux dans certaines villes ou régions (ex : si CMU complémentaire en IDF, réduction tarifaire de 75 %)	Mêmes conditions tarifaires que les nationaux	Mêmes conditions tarifaires que les nationaux

Source : Cour des comptes

Annexe n° 7 : éléments de comparaison des dispositifs d'intégration de 19 États-membres de l'Union européenne et de la Norvège

Tous les pays s'appuient largement sur des associations pour assurer les formations destinées aux primo-arrivants et ils bénéficient tous des fonds européens (Fami).

Tous, à l'exception du Portugal, dispensent une formation civique, parfois pendant les cours de langue (Autriche, Suède par exemple). Sa durée varie de six heures (Luxembourg) à 60 heures (Belgique et Suède), voire 100 heures (Allemagne). L'Autriche et les Pays-Bas sanctionnent le parcours par un examen, dont la réussite conditionne la délivrance d'une carte de résident.

La formation linguistique est presque partout obligatoire, sauf en Espagne, en Hongrie, au Luxembourg et en Pologne. Les niveaux de référence visés vont du A1.1 au Luxembourg au B en Allemagne, la plupart des pays visant le niveau A1. Seuls l'Autriche et les Pays-Bas exigent un niveau minimal de maîtrise de la langue à l'entrée sur le territoire (niveau A1).

L'Allemagne affiche un forfait de 600 heures de formation linguistique, voire 900 heures pour des publics spécifiques (analphabètes, jeunes, personnes âgées, familles). Le niveau à atteindre n'est pas le B1 mais un niveau intermédiaire entre A2 et B1.

Plusieurs pays demandent une participation financière aux stagiaires (1,95 €/en Allemagne, sauf pour les réfugiés et les demandeurs d'emploi ; entre 1,93 € et 2,29 € selon les lieux en Lituanie ; participation financière pour les cours non financés sur fonds européens en Italie ; 10 € par trimestre au Luxembourg ; programme payant en Norvège sauf pour les bénéficiaires de la protection internationale).

Certains pays ouvrent ces formations, en totalité ou en partie, aux demandeurs d'asile (par exemple, l'Allemagne pour les demandeurs présents depuis plus de dix-huit mois, la Belgique, la Norvège).

Enfin la Hongrie ne prévoit des formations en langue que pour les bénéficiaires de la protection internationale et aucune formation civique.

Source : « Éléments de comparaison des dispositifs d'intégration de 19 États membres de l'Union européenne et de la Norvège », étude présentée au conseil d'administration de l'Ofii du 18 juin 2018

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	175
Réponse du ministre de l'intérieur.....	177
Réponse du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)	183

Destinataires n'ayant pas d'observation

Ministre de l'Europe et des affaires étrangères
Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
Directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre du travail
Ministre des solidarités et de la santé

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Par courrier en date du 23 janvier 2020, vous m'avez transmis un rapport public thématique relatif à l'entrée, au séjour et au premier accueil des personnes étrangères.

Je souhaite tout d'abord vous remercier pour cette analyse. Elle constitue une ressource utile, tant dans son volet factuel que pour ses recommandations, pour les réflexions et initiatives en cours au niveau gouvernemental afin de renforcer l'efficacité et l'efficience de cette politique publique.

Deux éléments ont plus particulièrement retenu mon attention. D'une part, la simplification des procédures, à la fois dans un souci d'efficience et d'amélioration de la qualité du service rendu. Ceci passe notamment par l'achèvement des chantiers de modernisation déjà engagés, dans des conditions de coûts et délai maîtrisés, avec une intégration, autant que faire se peut, de l'ensemble des acteurs au sein d'outils unifiés. D'autre part, l'évaluation des moyens mis en œuvre, avec la nécessité d'une mesure accrue de la performance dans le contexte d'un accroissement significatif des moyens alloués et d'une attente forte de transparence. Celle-ci a été exprimée à l'occasion des débats parlementaires. En ce sens, je me réjouis que le sujet soit examiné à l'occasion du printemps de l'évaluation pour la seconde année consécutive.

Le Gouvernement réfléchit également à améliorer la documentation budgétaire mise à disposition du Parlement et du grand public, en particulier le document de politique transversale dédié.

Ce point relatif à l'évaluation me permet d'évoquer la politique d'intégration, pour laquelle vous faites état des moyens financiers limités. Il me semble nécessaire de rappeler que des efforts importants ont été réalisés à la suite du comité interministériel de juin 2018. Toute réflexion sur le bon niveau de moyens accordés a vocation à s'appuyer sur l'analyse préalable de la plus-value effective des dispositifs financés depuis lors, de façon nouvelle ou renforcée.

Pour le reste, votre projet de rapport appelle de ma part les observations suivantes. Je partage en premier lieu la préoccupation de la Cour concernant la complexité de l'organisation de l'hébergement des demandeurs d'asile et les difficultés de pilotage qu'elle implique. Je souhaite néanmoins mettre en avant les progrès déjà réalisés en termes de rationalisation du parc d'hébergement au cours de la période récente, en coopération étroite avec le ministère de l'Intérieur.

Tout d'abord, la direction générale des étrangers en France établit annuellement par circulaire un cadrage, en termes de prix et de volume, qui constitue un levier de dialogue nécessaire vis-à-vis des préfets mais aussi pour les préfets vis-à-vis des opérateurs. C'est notamment sur cette base que s'appuie la transformation progressive des places de centres d'accueil et d'orientation en hébergement d'urgence « de droit commun », qui doit s'achever courant 2020, dans le sens d'une harmonisation conforme aux orientations que vous soutenez. De la même manière, le transfert des places de centres d'hébergement d'urgence en faveur des migrants d'Ile-de-France du programme budgétaire 177 vers les programmes du ministère de l'Intérieur (303 et 104), opéré en loi de finances initiale pour 2019, participe de cette logique.

D'autres leviers sont également mobilisés. Il s'agit en particulier de l'octroi de capacités d'engagement visant à autoriser des conventionnements pluriannuels, qui offrent aux opérateurs une visibilité à même de contribuer à la réduction des tarifs proposés. Pour être totalement efficace, il conviendra que la mise en œuvre de ce conventionnement tienne compte de la performance effective des opérateurs financés. Afin d'assurer le plein effet de ces mesures, le rôle des contrôleurs budgétaires en région pourrait être réaffirmé, avec un droit de regard plus strict sur les conditions de conventionnement.

Quant au rôle de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, sans préjuger de l'opportunité d'un renforcement de son périmètre de responsabilité, il doit en l'état s'articuler autour d'objectifs de performance faisant l'objet d'un suivi étroit, que ce soit dans le cadre de son contrat d'objectif et de performance ou des indicateurs présents dans les documents budgétaires que vous évoquez. En toute hypothèse, tous les leviers permettant à l'Office d'exercer sa compétence actuelle en pleine connaissance des publics qui relèvent de sa responsabilité doivent être effectivement mobilisables.

Cela vise en particulier les échanges d'information avec les opérateurs d'hébergement de droit commun, afin d'éviter tout abus dans le dispositif national d'asile. En second lieu, il me paraît nécessaire de nuancer les développements de la Cour concernant les délais de décision attendus de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) sur les demandes d'asile qui lui sont soumises et la « sous-budgétisation » récurrente qui est évoquée. La réduction de ces délais constitue bien un enjeu prioritaire.

Ainsi des moyens importants, notamment humains, ont été déployés pour mettre en cohérence la pratique avec les objectifs affichés : avec le nouvel accroissement de 200 emplois équivalents temps plein annuel travaillé autorisé en 2019 et 2020 à l'OFPRA, la capacité annuelle de

production de décisions, autour de 150 000, sera portée à un niveau tel qu'une résorption des stocks et une gestion en flux sont envisageables à un horizon proche (2021). La création de nouvelles chambres à la Cour nationale du droit d'asile, avec un renforcement des effectifs de cette dernière, accompagne ce mouvement afin que l'ensemble de la chaîne soit en capacité d'absorber le haut niveau des demandes d'asile.

Enfin, comme j'ai déjà eu l'occasion de le rappeler, les dépassements en gestion au titre de l'allocation aux demandeurs d'asile ne résultent pas d'une démarche de sous-budgétisation volontaire. Ils découlent sur la période récente de la difficulté inhérente à calibrer les prévisions de flux de demandes et d'aléas subis en cours d'exercice, qu'il s'agisse de décisions juridictionnelles imposant une revalorisation des coûts ou de flux de demandeurs plus dynamiques qu'initialement prévus.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Ce rapport comporte des éléments d'information très riches sur l'ensemble de la politique pilotée par la direction générale des étrangers en France, de nature à éclairer de manière précieuse notre travail d'élaboration des politiques publiques. Mon administration souscrit à bon nombre de recommandations que vous formulez. Je souhaiterais cependant vous apporter un complément de réponse.

Sur la politique d'intégration

En matière d'intégration, la Cour semble indiquer que le public visé est à la fois peu lisible et insuffisamment nombreux. Pourtant, la politique gouvernementale cible les primo-arrivants, définis comme les étrangers en situation régulière, entrés en France depuis moins de cinq ans et désireux de s'y installer durablement. L'investissement de l'État est donc volontairement porté sur ceux qui, en toute logique, ont l'intention de rester sur le territoire. Les soutiens spécifiques qui leur sont apportés dans leurs premières années de résidence ont vocation à les faire progressivement aller vers les dispositifs de droit commun. En ciblant précisément ce public, le gouvernement garantit la visibilité de sa politique et concentre ses moyens pour les rendre plus efficaces.

À ce titre, et le rapport de la Cour en témoigne, le budget consacré à la politique d'intégration a été considérablement renforcé depuis 2018 (+ 40 % en budget exécuté). Si l'effort a été majoritairement porté sur le contrat d'intégration républicain (CIR), qui constitue la pierre angulaire de cette politique, il a également profité aux actions locales soutenues par les services déconcentrés de l'État, qui contribuent à construire des parcours personnalisés d'intégration pour tous les primo-arrivants qui souhaitent s'y engager.

L'effort d'évaluation des actions menées est une préoccupation constante du gouvernement. La Cour souligne le suivi de qualité réalisé sur les actions nationales. Il est à souligner que l'effort se poursuit : une procédure d'évaluation de plus grande ampleur, embrassant les principaux axes de l'intégration (apprentissage linguistique et des valeurs, insertion professionnelle) et impliquant notamment le ministère du travail et la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés est d'ores et déjà engagée. Elle associera les acteurs locaux afin que la culture de l'évaluation se diffuse le plus largement possible. L'OFII a également mis l'accent sur le contrôle qualitatif de ses prestataires de formation, le nombre de contrôles réalisés en 2019 ayant significativement augmenté (+ 143 % par rapport à 2018²⁹).

S'agissant de la formation linguistique, le doublement des heures des parcours et la création d'un forfait de 600 heures pour les non lecteurs-non scripteurs, mis en place en mars 2019, placent désormais la France au même niveau que ses principaux partenaires européens. Les nouvelles formations conduisent à un bien meilleur taux d'atteinte du niveau A1. Ainsi le parcours de 200 heures a permis à 82 % de ses bénéficiaires d'atteindre ce niveau contre 49 % en 2018.

La Cour recommande par ailleurs la mise en place d'un CIR adapté à Mayotte. Telle est bien l'intention du gouvernement qui, dans la loi de finances pour 2020, a prévu d'élargir le champ des domaines dans lesquels le CIR pourra faire l'objet d'une adaptation, condition nécessaire pour permettre son application dans un territoire où les difficultés spécifiques sont nombreuses. C'est pour préparer sereinement ces ajustements que la même loi a reporté l'application du CIR au 1er janvier 2022. Les travaux préalables à la définition de leur contenu ont été engagés avec le ministère de l'outre-mer et les acteurs locaux.

Sur la politique d'accès à la nationalité française

Le rapport exprime l'idée que l'accès à la nationalité française est une procédure longue « qui se substitue de facto à un statut de résident permanent peu présent dans le régime actuel du séjour ». Il convient de relever que la France délivre des cartes de résident de 10 ans à un nombre important des ressortissants étrangers : les deux tiers des étrangers en situation régulière sont en possession d'un titre de 10 ans. La durée de vie des composants électroniques contenus dans la carte de séjour empêche de lui donner une durée indéfinie, mais la démarche de renouvellement de ces titres relève d'une quasi automaticité. Dès lors, la procédure d'accès à la nationalité ne peut être décrite comme venant combler une propension supposée de la France de ne pas accorder facilement le statut de résident.

²⁹ Source OFII.

En outre, on peut ne pas partager une appréciation qui compare les candidats à la nationalité française aux demandeurs de titres alors que la volonté de devenir français ne se résume pas, à une volonté de changer de statut administratif mais est le résultat d'un cheminement qui peut être long. Ainsi, les personnes obtiennent la nationalité française en moyenne de dix à douze années après leur arrivée en France, ce qui excède la durée de « stage » exigée (cinq années réduite à deux ans voire supprimée dans un certain nombre de cas).

Sur les délais et l'enjeu d'homogénéisation des avis et décisions, les deux principaux points critiques de ce rapport, il est à noter que la Cour salue l'ambition du plan mis en place suite au rapport de l'IGA et l'utilité du resserrement du pilotage opéré depuis deux ans

Le problème des délais est susceptible de trouver une première solution dans la recherche de process et de modes d'organisation efficaces des plateformes, démarche dans laquelle elles sont aujourd'hui accompagnées par la sous-direction de l'accès à la nationalité française. Il trouvera une réponse de plus grande ampleur avec le déploiement prévu du système d'information SI-ANF, partie du programme ANEF (Administration Numérique pour les Étrangers en France), qui permettra un dépôt et une instruction dématérialisés des demandes d'accès à la nationalité française.

L'homogénéisation des avis et décisions est recherché par l'existence des orientations générales qui vont faire l'objet, en 2020, d'un travail de rénovation, pour prendre en compte l'élévation du niveau de langue française exigé (de B1 oral à B1 écrit et oral) mais apportera des précisions et approfondissements sur d'autres points.

Enfin le rapport porte une recommandation quant à l'évolution de l'entretien d'assimilation actuel vers une forme plus collégiale et un contrôle plus substantiel des conditions d'accès à la nationalité.

L'examen des demandes d'accès à la nationalité française par une instance collégiale composée de citoyens, a déjà été expérimenté dans un département mais abandonné au vu du coût et de la complexité excessifs du dispositif d'ailleurs relevé dans le rapport de l'IGA précité. Cette voie ne semble donc pas devoir être poursuivie.

S'il est, comme le relève la Cour, toujours opportun d'augmenter la qualité de l'examen des dossiers d'accès à la nationalité, cet objectif est poursuivi aujourd'hui par la montée en compétence des agents chargés de cette mission. Ainsi, des « référents assimilation » ont reçu une formation spécifique portant notamment sur la vérification de l'adhésion aux valeurs, compétence qu'ils sont chargés, aux termes de lettres de mission, de partager avec leurs collègues. D'ores et déjà, les bonnes pratiques

recommandent de confier au responsable de la plateforme, un entretien que la préparation du dossier a permis de repérer comme difficile ou de reconvoquer, à cette fin lors, le candidat pour lequel un premier entretien a suscité des doutes. Cet entretien est alors conduit par deux agents.

En matière de droit au séjour, la Cour formule des recommandations que le Gouvernement rejoint en grande majorité.

Concernant l'immigration professionnelle, la Cour souhaite qu'elle soit simplifiée et organisée autour de cibles quantitatives fondées sur des niveaux de qualification et des secteurs en tension. Ces recommandations rejoignent les décisions annoncées par le Gouvernement le 6 novembre 2019, qui mettront en place d'ici janvier 2021 une importante refonte des règles de l'immigration professionnelle. La délivrance des autorisations de travail ne nécessitera plus la saisine des DIRECCTE et sera simplifiée, dans l'objectif d'être placée au service des besoins des employeurs sur les métiers et secteurs en tension, dont la liste sera actualisée chaque année sous le contrôle du Parlement.

La proposition de mettre en place un vivier dans lequel serait opérée une sélection individuelle, inspirée de la situation du Canada, apparaît avant tout adaptée à un pays ayant d'importants besoins de main d'œuvre sans possibilité de mobiliser des actifs déjà installés. Cette situation n'est pas celle de la France, qui certes doit offrir aux employeurs qui peinent à recruter des possibilités plus larges de recours à la main d'œuvre étrangère, mais qui doit parallèlement assurer l'insertion dans l'emploi de personnes résidant en France, qu'elles soient Françaises ou étrangères (réfugiés, membres de famille de Français ou conjoints d'étrangers entrés par la voie du regroupement familial par exemples).

L'objectif de simplification du droit du séjour est partagé par le Gouvernement. Les priorités actuelles consistent à mettre en place, par le développement de l'ANEF, la dématérialisation du dépôt et de la gestion des demandes de titres, la simplification des démarches de l'usager, et la réduction significative de ses déplacements en préfecture, mais également à tirer pleinement parti des potentialités offertes par la carte de séjour pluriannuelle mise en place fin 2016. De même, la recommandation qui vise à mettre en place une gestion nationale au sein de l'OFH du traitement des demandes de regroupement familial, sera étudiée. Une réflexion est engagée pour rendre plus cohérent le dispositif des visites médicales.

En matière de présentation des données statistiques, la Cour formule certaines recommandations dont la mise en œuvre paraît difficile et peu susceptible de satisfaire l'objectif de clarification recherché.

Les nomenclatures de diffusion actuelles sont issues de conventions statistiques internationales dont la modification est certes complexe mais qui permettent d'assurer des comparaisons entre États. Elles sont peu sensibles aux évolutions de la législation de chaque pays et retracent bien les motifs de venue des immigrants. Cependant, comme le préconise le rapport, il sera possible d'envisager la publication d'une désagrégation des types de titres par durée de séjour plus riche qu'actuellement, croisée avec les motifs du séjour.

Par ailleurs, ainsi que souligné dans le rapport de la Cour, les concepts liés à l'immigration et à l'intégration sont particulièrement sensibles et difficiles à appréhender. La DGEF envisage de publier des indicateurs plus nombreux et plus détaillés, accompagnés de définitions précises, comme mentionné ci-dessus.

Le rapport préconise également de revoir la présentation des chiffres de l'immigration pour distinguer, au sein de la première délivrance de titres de séjour, les titres qui relèvent d'un séjour durable et ceux qui relèvent de séjour temporaire ou de séjours courts. Une telle distinction soulève d'importantes difficultés concrètes de mise en œuvre. Si les titres pour visiteur, saisonnier ou étudiant ne correspondent pas une installation définitive, ils permettent cependant un changement de statut ultérieur ne pouvant se traduire in fine par une installation durable.

Dès lors, il serait problématique de comptabiliser comme immigration non durable des étrangers dont le premier titre a été associé à un séjour temporaire, mais dont une part non négligeable se maintient via le changement de statut. À titre d'illustration, le taux de maintien en France des étrangers entrés en 2008 et en 2011 comme étudiants était de 30 % au bout de 7 ans dans une étude de l'OCDE publiée en 2017 consacrée au recrutement de travailleurs immigrés.

Sur la maîtrise des flux d'immigration familiale, la Cour relativise la possibilité d'une maîtrise de ces flux, dès lors que, selon elle, la moitié des titres délivrés serait « la contrepartie de droits individuels protégés par la Constitution et l'ordre juridique international, que l'État ne peut ni prévoir, ni restreindre ». Il n'apparaît pas possible de faire dériver du droit constitutionnel et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales le fondement de la délivrance des titres familiaux dans leur diversité. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en matière de respect de la vie privée et familiale, règle des situations dans lesquelles ce principe fait obstacle à l'éloignement d'étrangers. Cette protection n'est pas appréciée de manière absolue, un État peut y porter atteinte par une mesure d'éloignement mais cette atteinte doit être proportionnée. Les États peuvent prendre en considération des critères comme le respect de l'ordre public, l'intégration

dans la société ou les conditions d'existence. En réalité, plutôt que d'être la contrepartie mécanique de principes de niveau supra-législatif, la délivrance de titres pour motif familial relève pour partie de l'application de critères fixés par le législateur national, en particulier en matière d'ancienneté de vie commune pour un couple, ou du choix de permettre aux salariés qualifiés et chercheurs (passeports talent) d'être immédiatement rejoints par leur famille, et pour partie de décisions individuelles de régularisation qui relèvent de critères fixés par l'autorité politique. Il existe donc des possibilités de maîtrise de l'immigration familiale.

En matière de politique d'asile, le rapport préconise la simplification de l'organisation juridique et budgétaire de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Le Gouvernement partage le constat sur la complexité de cette structuration du parc d'hébergement liée à la création, en urgence, de places supplémentaires pour faire face à la crise migratoire. Cette préconisation générale est bien le sens du travail effectué par la direction de l'asile avec notamment les circulaires du 6 décembre 2017 et 31 décembre 2018. Un point de cette préconisation mériterait une explication plus approfondie sur le rôle que la Cour recommande d'assigner à l'OFII.

Si nous pensons utile que l'OFII ait compétence sur l'intégralité du DNA, il ne nous semble en revanche pas opportun que l'OFII puisse demander des mesures requérant le concours de la force publique, décider de mesures privatives de liberté, ni que l'OFII ait vocation à autoriser ou financer des places d'hébergement, mission qu'il convient de confier au préfet garant d'une meilleure proximité notamment avec les collectivités territoriales.

Au demeurant, je suis très attaché, comme l'ensemble du Gouvernement, à ce que les préfets disposent des leviers pour agir dans la conduite des politiques publiques qui relèvent des responsabilités de l'État. Il paraît de très bonne administration qu'une même autorité soit ainsi celle à même de décider de la délivrance de titres de séjour, de gérer l'hébergement, dans les différentes modalités où il est possible, ainsi que de mettre en œuvre les mesures d'éloignement.

Je souscris toutefois à l'objectif que l'OFII veille à ce que le taux d'occupation des places soit proche de 100 % et s'assure d'une vacance de places la moins élevée possible. Enfin, l'ensemble des acteurs, (OFII, services de préfectures, DDCS et opérateurs) doivent veiller au renforcement de la fluidité dans le parc d'hébergement en favorisant la sortie des déboutés en présence indue et en accompagnant les réfugiés vers l'accès au logement.

La mise en place d'un dispositif renforcé pour enregistrer et traiter rapidement les demandes d'asile à Mayotte ne soulève pas de difficultés. Si les délais d'accès en préfecture pour l'enregistrement de la demande d'asile ne peuvent être dissociés totalement du contexte local, l'accélération du traitement par l'OFPRA constitue une priorité forte à laquelle le ministère travaille en coopération étroite avec l'établissement. Parmi les vingt mesures annoncées par le gouvernement à la suite du comité interministériel sur l'immigration et l'intégration du 6 novembre dernier figurent la mise en œuvre d'une action renforcée de l'OFPRA à Mayotte par le biais du doublement des missions foraines dès 2020 et le développement de la vidéo-conférence.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION (OFII)

I- Procédure d'examen des dossiers de demande de titre de séjour pour soin

Les statistiques présentent dans le pré rapport concernant les délais de traitement prennent en compte le délai de transmission du certificat médical conforme par le demandeur à l'OFII. Ce délai augmente en 2018 puisque cette année-là, de nombreux certificats médicaux conformes pour des demandes déposées en 2017 n'ont été adressés par les demandeurs qu'en 2018. Ce délai n'est pas maîtrisé par l'OFII.

De plus, en 2018, cette augmentation s'explique aussi par le report du traitement de nombreux dossiers enregistrés en 2017 et donc d'un stock important de dossiers à traiter en 2018. Les statistiques 2017 ne prennent en compte que les demandes enregistrées et traitées par l'OFII en 2017, ce qui crée un biais de sélection par rapport à 2018.

Enfin, je souhaite vous indiquer qu'en 2019, les délais s'améliorent significativement ; ceux-ci sont de 104 jours entre la réception du certificat médical conforme et la transmission de l'avis au Préfet. Au second semestre 2019, ce délai moyen était de 75 jours.

En résumé, délais d'instruction entre la réception par l'OFII du certificat médical conforme et la transmission de l'avis au Préfet :

- 2017 : 92 jours.
- 2018 : 144 jours.
- 2019 : 104 jours.

Le délai global de 215 jours mentionné pour 2018 par le pré rapport comprend des délais qui ne sont pas tous maîtrisables par l'OFII : en effet ce délai part de la date du dépôt de la demande en préfecture jusqu'à la transmission de l'avis au préfet, et dépend en partie de la diligence du demandeur à transmettre son certificat médical, sans qu'il n'y avait de délai pour lui. Cette absence de contrainte de délai pour le demandeur a été modifiée par le Décret n° 2019-141 du 27 février 2019 pris pour l'application de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, article 4 : « L'article R. 313-23 est modifié comme suit : « Le demandeur dispose d'un délai d'un mois à compter de l'enregistrement de sa demande en préfecture pour transmettre à l'Office français de l'immigration et de l'intégration le certificat médical mentionné au premier alinéa. »

II – La demande d'asile

Une recommandation sur l'hébergement des DA difficile à mettre en œuvre à droit constant

La pluralité des catégories d'hébergement réservées aux DA est source de complexité juridico-financière. Surtout, pour les places incluses dans le DNA, et contrairement aux dispositions du CESEDA (article L. 744-3), l'OFII ne décide pas seul des admissions en hébergement compte tenu du rôle des préfets en région.

En effet, ces derniers sont garants du nombre de places cibles et des coûts fixés par l'administration centrale. En cas de crise, ils sont responsables de la mise en œuvre des stratégies de réponse et interviennent non seulement pour décider de l'ouverture ou de la fermeture des structures mais aussi de l'attribution des places. Ce qui les conduit à attribuer des places en hébergement réservé à des personnes qui ne demandent pas l'asile.

Il est incontestable que l'OFII ne dispose que de peu de moyens pour faire sortir de leur hébergement les personnes en présence indue, l'article L. 744-5 du CESEDA confiant aux seuls préfets la possibilité de mettre en demeure la personne puis de saisir la justice.

Sur ce point également, la mise en œuvre de votre recommandation appellerait des modifications législatives.