

N° 2263

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

TOME VII

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

PAR M. JEAN-PIERRE DUFAU

Député

---

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA GARANTIE DU DROIT D'ASILE EN FRANCE</b> .....	7
A. UN CADRE LARGEMENT CONTRAINT PAR L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ADRESSÉE À LA FRANCE ET PAR LA NÉCESSAIRE TRANSPOSITION DU « PAQUET ASILE » ADOPTÉ AU PLAN EUROPÉEN .....	7
1. Après une nouvelle hausse en 2013, le premier semestre 2014 a été marqué par une pause dans l'augmentation de la demande de protection internationale adressée à la France .....	7
2. Un encadrement croissant au plan européen .....	10
B. LES PRIORITÉS POUR 2015 : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES ET RÉFORMER LE DISPOSITIF D'ACCUEIL, EN ASSURANT LA BONNE TRANSPOSITION DU « PAQUET ASILE » .....	11
1. Les crédits demandés pour 2015 traduisent la priorité donnée à la réduction des délais et à l'amélioration du dispositif d'accueil .....	11
a. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile .....	11
b. Un dispositif d'accueil mieux adapté à la réalité .....	15
2. L'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile .....	17
<b>II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION</b> .....	19
A. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE .....	19
1. Etat des titres de séjour délivrés en 2013 .....	19
2. Les évolutions attendues dans le cadre du projet de loi relatif aux droits des étrangers .....	22
B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE .....	23
1. Une action résolue en France .....	23
a. L'exécution des mesures d'éloignement en 2013 .....	23

b. La réforme des aides au retour et à la réinsertion économique .....	25
c. Les actions entreprises pour améliorer la délivrance des laissez-passer consulaires .....	26
d. La lutte contre les filières d'immigration irrégulière .....	28
2. La nécessaire prise en compte d'une dimension européenne .....	29
a. Une augmentation considérable des flux détectés aux frontières extérieures de l'Union européenne .....	29
b. Quelle action au plan européen ? .....	30
c. L'opération « Mare Nostrum » .....	31
<b>III. INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE .....</b>	<b>33</b>
<b>A. L'INTÉGRATION .....</b>	<b>33</b>
1. Vers un véritable parcours d'intégration ? .....	33
a. L'inadéquation de l'actuel dispositif d'accueil des étrangers primo-arrivants .....	33
b. Les dispositions du projet de loi relatif aux droits des étrangers .....	35
2. Le repositionnement général de l'OFII .....	36
<b>B. L'ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE .....</b>	<b>37</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>39</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION - EXAMEN DES CREDITS .....</b>	<b>41</b>
<b>ANNEXE- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>43</b>

## INTRODUCTION

La mission budgétaire « Immigration, asile et intégration » porte les crédits alloués à plusieurs politiques publiques qui font l'objet d'un suivi attentif de la part de la Commission des affaires étrangères, en particulier à l'occasion de l'adoption de la loi de finances initiale :

– la politique d'asile, parce qu'elle repose sur la convention de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés, et sur un ensemble de directives européennes dont la refonte doit maintenant faire l'objet de mesures de transposition en France ;

– la gestion des flux migratoires, qui doit concilier des impératifs de contrôle et d'attractivité internationale ;

– l'accueil et l'intégration des étrangers en situation régulière sur notre territoire, ainsi que l'accès à la nationalité française.

Les crédits demandés pour l'année 2015 dans le cadre de cette mission budgétaire traduisent, en premier lieu, la priorité qui est accordée à la réduction des délais d'examen des demandes d'asile en France et au rééquilibrage du dispositif d'hébergement, en faveur des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Dans le domaine de l'asile, comme en matière d'immigration et d'intégration, l'année 2015 devrait être marquée par la poursuite des inflexions salutaires qui sont données depuis 2012, d'abord dans le cadre de la présente mission budgétaire, mais aussi dans le cadre de deux projets de loi qui devraient être prochainement examinés à l'Assemblée nationale, l'un relatif à la réforme de l'asile, l'autre concernant les droits des étrangers en France.

Votre Rapporteur tient à saluer la volonté du Gouvernement de poursuivre et d'amplifier, par une réforme des dispositions législatives applicables, les efforts de rénovation des politiques d'asile, d'immigration et d'intégration qui s'inscrivent au plan budgétaire dans la présente mission.



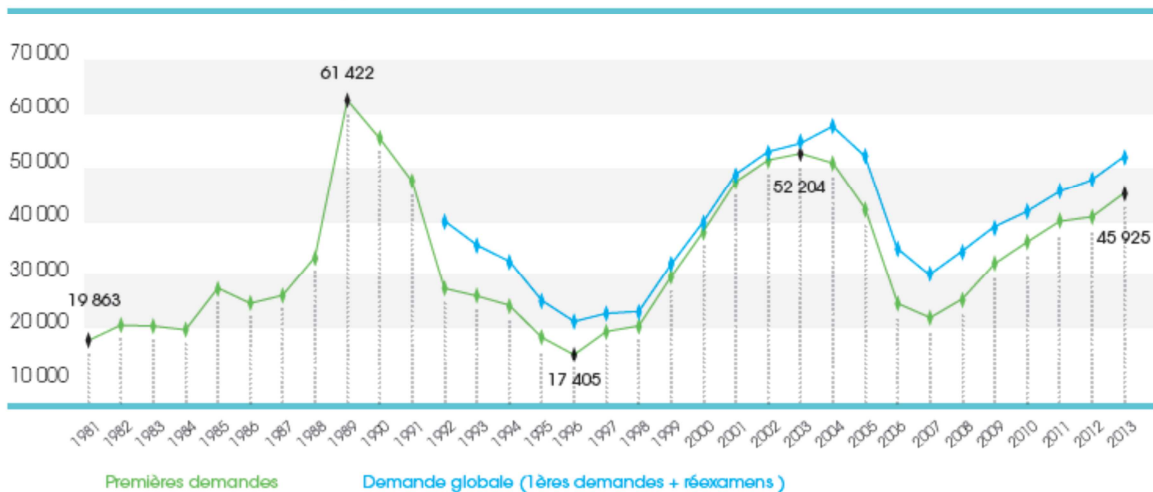
## I. LA GARANTIE DU DROIT D'ASILE EN FRANCE

### A. UN CADRE LARGEMENT CONTRAINT PAR L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ADRESSÉE À LA FRANCE ET PAR LA NÉCESSAIRE TRANSPOSITION DU « PAQUET ASILE » ADOPTÉ AU PLAN EUROPÉEN

#### 1. Après une nouvelle hausse en 2013, le premier semestre 2014 a été marqué par une pause dans l'augmentation de la demande de protection internationale adressée à la France

L'année 2013 a été marquée par une nouvelle hausse de la demande de protection internationale <sup>(1)</sup> en France, pour la 6<sup>e</sup> année consécutive depuis 2007. Le nombre des demandes enregistrées s'est élevé à 66 251 (réexamens et mineurs accompagnants compris) <sup>(2)</sup>, soit une augmentation de 7,8 % par rapport à l'année précédente.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES DE PROTECTION INTERNATIONALE EN FRANCE DEPUIS 1981 (HORS MINEURS ACCOMPAGNANTS)



Source : rapport d'activité 2013 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

La hausse des premières demandes de protection internationale concerne en premier lieu les demandeurs en provenance du continent africain (17 133 premières demandes, hors mineurs accompagnants). Leur origine est principalement la République démocratique du Congo (3 966 demandes), la

(1) Demande d'asile et de reconnaissance du statut d'apatride (227 demandes en 2013).

(2) 45 925 1<sup>ères</sup> demandes, 5 790 demandes de réexamen et 14 536 demandes de mineurs accompagnés.

Mauritanie (918 demandes), la Guinée (891 demandes), le Soudan (749 demandes) et la Côte d'Ivoire (784 demandes).

En 2013, l'Europe demeure le second continent d'origine des premières demandes, avec 15 828 demandes enregistrées, hors mineurs accompagnants. Ces demandes sont pour l'essentiel en provenance du Kosovo (3 514 demandes), d'Albanie (3 288 demandes), de la Russie (2 609 demandes) et de la Géorgie (1 757 demandes). On peut aussi noter que le nombre des demandeurs originaires des Balkans est globalement en diminution depuis le second semestre de l'année 2013.

La même année, l'Asie était le 3<sup>e</sup> continent d'origine des premières demandes de protection internationale, avec 10 953 demandes enregistrées, hors mineurs accompagnants. Les trois premiers pays d'origine étaient le Bangladesh (2 921 demandes), la Chine (2 123 demandes), le Sri Lanka (1 771 demandes) et le Pakistan (1 683 demandes).

En 2013, le continent américain n'était à l'origine que de 1 784 premières demandes de protection internationale, dont 375 en provenance d'Haïti et 167 de la République dominicaine.

Au total, les dix premiers pays d'origine des primo-demandeurs (République démocratique du Congo, Kosovo, Albanie, Bangladesh, Russie, Chine, Guinée, Sri Lanka, Géorgie et Pakistan) représentaient 22 523 premières demandes en 2013, sur un total de 45 925.

**Au plan européen, la France se situe au deuxième rang des pays d'accueil** des demandeurs d'asile, derrière l'Allemagne. Ce pays a enregistré une très forte augmentation de la demande, passée de 64 539 premières demandes en 2012 à 109 580 demandes en 2013, soit une hausse de 70 %. En Suède, qui se trouve en 3<sup>e</sup> position au plan européen, la demande a augmenté de presque 24 % en 2013. Seules la Suisse et la Belgique ont connu une réduction de la demande d'asile en 2013.

#### DEMANDES DE PROTECTION INTERNATIONALE EN EUROPE

Pays	DA 2013	DA 2012	ÉVOLUTION %
Allemagne	109 580	64 539	69,8%
France	60 461	55 255	9,4%
Suède	54 259	43 887	23,6%
Suisse	21 465	28 631	-25,0%
Royaume-Uni	29 185	27 410	6,5%
Belgique	15 840	21 463	-26,2%

Sources : homologues respectifs et IGC

1<sup>ers</sup> DA + mineurs accompagnants sauf Belgique : mineurs accompagnants exclus

Source : rapport d'activité 2013 de l'OFPRA

**Au cours des huit premiers mois de l'année 2014, la demande d'asile a connu une baisse globale d'environ 6 % en France.** Cette baisse est d'environ 3,5 % pour les premières demandes, qui occasionnent le plus d'entretiens à l'OFPRA. Il faut noter qu'un certain fléchissement était intervenu dès le second semestre 2013, marqué par une hausse de seulement 2,5 % de la demande d'asile, contre 14,25 % au premier semestre.

Lors de son audition par votre Rapporteur, le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), M. Pascal Brice, a appelé à considérer cette évolution récente avec une certaine prudence, la qualifiant de « *répit* ». La tendance reste en effet à la hausse au plan européen comme au plan international.

Selon M. Pascal Brice, l'évolution des premiers mois de l'année résulte principalement de la baisse importante de la demande en provenance de l'Albanie et du Kosovo, à la suite de leur inscription sur la liste des pays d'origine sûrs. L'OFPRA a par ailleurs veillé à déployer des moyens afin de traiter plus rapidement, mais avec les mêmes garanties, les dossiers pour lesquels le besoin de protection paraît le moins évident – par des missions foraines, là où la demande et ses conséquences sur le dispositif d'hébergement sont particulièrement importantes, mais aussi par une mutualisation entre les quatre divisions géographiques de l'OFPRA pour l'instruction des principaux flux de demandes.

Cette évolution a plus que compensé l'augmentation de la demande en provenance de Syrie. Celle-ci reste en effet moins élevée en France que d'autres pays européens, en particulier l'Allemagne et la Suède. Ce phénomène peut s'expliquer par la présence d'une communauté d'origine syrienne plus importante dans ces pays, mais aussi par des facteurs de nature économique.

Dans ces conditions, il a été indiqué à votre Rapporteur que les demandes de crédits pour 2015 reposent sur l'hypothèse prudente d'une hausse de la demande d'asile de 7,5 % au cours de l'année prochaine, soit un total de 64 200 demandes.

#### LA DEMANDE D'ORIGINE SYRIENNE EN EUROPE

2012		2013		2014(*)	
Total des demandes syriennes dans l'UE (27 Etats)	23 510	Total des demandes syriennes dans l'UE (28 Etats)	50 470	Total des demandes syriennes dans l'UE (28 Etats)	16 700
Total des décisions	17 085	Total des décisions	36 790	Total des décisions	14 685
Total des admissions	15 580	Total des admissions	33 020	Total des admissions	14 244
Taux d'admission	91 %	Taux d'admission	90 %	Taux d'admission	97%

2014 (\*) : quatre premiers mois de l'année

Chiffres EU source Eurostat 2014



## LA DEMANDE D'ORIGINE SYRIENNE EN FRANCE

	2011	2012	2013	1er sem 2014
<b>1ères DA</b>	100	450	878	937
<b>mineurs accompagnants</b>	19	179	425	494
<b>réexamens</b>	-	8	11	1
<b>Total demandes</b>	<b>119</b>	<b>637</b>	<b>1 314</b>	<b>1 432</b>
<b>Total décisions Ofpra</b>	<b>56</b>	<b>264</b>	<b>881</b>	<b>599</b>
<b>dont total admissions</b>	<b>38</b>	<b>243</b>	<b>835</b>	<b>571</b>
<b>dont 1A2</b>	33	126	474	322
<b>PS</b>	5	117	361	249
<b>% admission</b>	68%	92%	95%	95%
<b>rejets</b>	18	21	46	28

<b>Total admissions CNDA</b>	<b>48</b>	<b>42</b>	<b>26</b>	<b>42</b>
<b>dont 1A2</b>	43	36	23	36
<b>PS</b>	5	6	3	6

Source : OFPRA

## 2. Un encadrement croissant au plan européen

L'année 2013 a vu l'achèvement des travaux relatifs au « paquet asile », qui vise à renforcer l'harmonisation des régimes d'asile au plan européen. Une première phase de l'harmonisation avait déjà eu lieu entre 1999 et 2005, mais elle n'avait permis d'adopter que des normes minimales communes, dont l'effet a été jugé globalement insuffisant. La deuxième phase de l'harmonisation est plus ambitieuse, puisqu'elle instaure de véritables procédures communes d'asile et des statuts uniformes pour les bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire.

Le « paquet asile » qui vient d'être adopté au plan européen repose sur la refonte de la directive « accueil » de 2003, de la directive « qualification » de 2004 et de la directive « procédures » de 2005. Les trois nouveaux textes, adoptés entre 2011 et 2013, comportent d'importantes dispositions nouvelles qui nécessitent une transposition en droit français. Celle-ci s'effectuera à titre principal dans le cadre du projet de loi relatif à la réforme de l'asile qui sera bientôt examiné par votre Commission.

La refonte des trois directives précitées a notamment pour effet d'introduire d'importantes garanties supplémentaires pour les demandeurs d'asile. Leur transposition permettra d'améliorer notre système d'asile, qui reste encore éloigné de la moyenne européenne sur certains points. Il s'agit en particulier des dispositions suivantes :

- les directives élargissent la définition des membres de la famille au parent ou à l'adulte responsable d'un mineur non marié ;

- la refonte de la directive « accueil » demande la réalisation d'une évaluation des besoins particuliers des personnes vulnérables, cette évaluation ne devant pas revêtir « la forme d'une procédure administrative » ;

– la refonte de la directive « procédures » demande d'évaluer si les demandeurs nécessitent des garanties procédurales spécifiques ;

– les cas de dispense d'entretien personnel, avant toute décision sur la demande de protection, sont réduits ; le demandeur pourra être accompagné d'un conseil juridique (ou d'une autre personne, dans des conditions définies par le droit national) ;

– la directive « procédures » reconnaît au demandeur la possibilité de faire des commentaires et/ou d'apporter des précisions sur le rapport établi à l'issue de l'entretien personnel ou sur la transcription de l'entretien, et de confirmer que le contenu du rapport ou de la transcription reflète exactement l'entretien, sauf en cas d'enregistrement de l'entretien ;

– la même directive généralise le droit au maintien sur le territoire, exception faite de cas limitativement énumérés (notamment expulsion ou demande de réexamen à des fins dilatoires). Une juridiction peut recevoir compétence pour statuer sur le droit au maintien sur le territoire (notamment en cas de demande manifestement infondée ou irrecevable).

## **B. LES PRIORITÉS POUR 2015 : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES ET RÉFORMER LE DISPOSITIF D'ACCUEIL, EN ASSURANT LA BONNE TRANSPOSITION DU « PAQUET ASILE »**

### **1. Les crédits demandés pour 2015 traduisent la priorité donnée à la réduction des délais et à l'amélioration du dispositif d'accueil**

Au total, les crédits de l'action « *Garantie de l'exercice du droit d'asile* » devraient augmenter de 11,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une hausse de 2,2 %. Cette évolution recouvre néanmoins des évolutions différenciées :

– une augmentation des dotations demandées pour les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), à hauteur de 7 millions d'euros, pour l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à hauteur de 6,7 millions d'euros, ainsi que pour l'hébergement d'urgence, à hauteur de 17,1 millions d'euros ;

– une diminution de la dotation prévue pour le financement de l'allocation temporaire d'attente (ATA), à hauteur de 19,87 millions d'euros.

#### ***a. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile***

Les crédits demandés pour 2015 devraient permettre **d'accentuer les efforts de réduction des délais d'instruction et de jugement des demandes**

**d’asile**, aussi bien à l’OFPRA qu’à la Cour nationale du droit d’asile (CNDA), en cas de recours contre la décision de rejet de l’OFPRA. Conformément aux orientations fixées par le Président de la République, l’objectif est de réduire les délais à 3 mois à l’OFPRA et de 6 mois à la CNDA.

En 2013, le délai moyen de traitement d’un dossier par l’OFPRA s’élevait à 204 jours, contre 186 jours en 2012. Il devrait être ramené à 196 jours en 2014 (prévision actualisée) et à 151 jours en 2015 (prévision). La cible pour 2017 est fixée à 90 jours.

A la Cour nationale du droit d’asile, les délais moyens constatés, qui mesurent la durée réelle de jugement des dossiers sur l’année civile, s’élèvent à 8 mois et 26 jours à la fin de l’année 2013 et à 8 mois et 15 jours à la fin du premier semestre 2014. Le délai prévisible moyen, qui mesure la capacité de jugement sur la période, était de 6 mois et 24 jours en 2013 et de 6 mois et 22 jours au premier semestre 2014. La prévision pour 2015 est de six mois.

Votre Rapporteur souhaite insister, en premier lieu, sur le fait que **l’amélioration des délais de traitement des demandes d’asile doit être considérée comme un objectif en soi**. Il convient en effet d’apporter une réponse rapide à des personnes dont la situation personnelle est si difficile qu’elles en viennent à solliciter la protection de notre pays.

Les délais de traitement des demandes constituent par ailleurs, avec le niveau de la demande d’asile adressée à la France, un élément déterminant des dépenses de prise en charge et, par conséquent, de la soutenabilité de notre système d’asile. Un rapport de l’inspection générale des finances (IGF), de l’inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l’inspection générale de l’administration (IGA) sur l’hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d’asile estimait ainsi, en 2013, qu’un mois de réduction des délais à l’OFPRA représenterait une économie de 11,5 millions d’euros au titre de l’allocation temporaire d’attente (ATA) et de l’hébergement d’urgence, et qu’un mois de réduction des délais à la CNDA représenterait une économie de 15,1 millions d’euros.

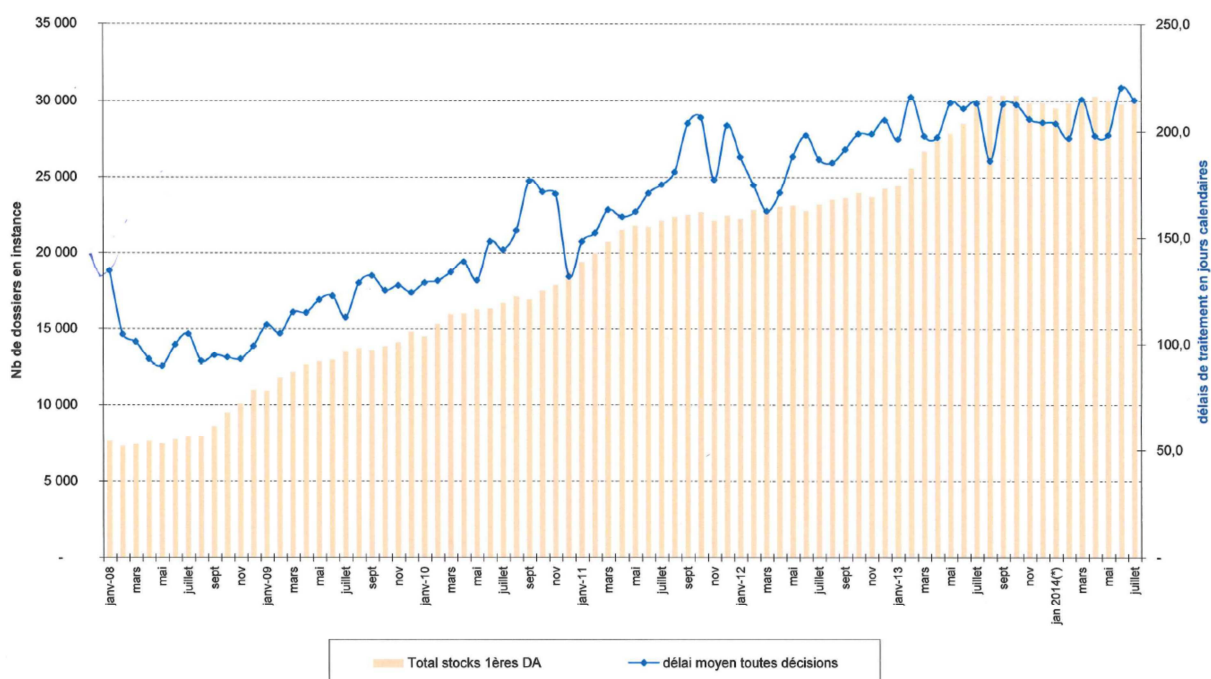
Le même rapport estimait que les délais actuels de traitement constituent un « *facteur d’attractivité* » dans certains cas et qu’ils contribuent à l’utilisation de la procédure d’asile à des fins migratoires. Pour autant, il n’y a pas lieu de penser que la totalité, ni même la majorité, des déboutés du droit d’asile n’est pas constituée de demandeurs de bonne foi. Il est en revanche indéniable que la longueur des délais complexifie le traitement de la question des déboutés et qu’elle contribue à hypothéquer l’effectivité des mesures d’éloignement qui peuvent être prises à leur égard.

**Les moyens demandés en 2015 pour l’OFPRA** sont en augmentation de 6,7 millions d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Ces crédits permettront de recruter 55 équivalents temps plein travaillé (ETPT)

supplémentaires – le plafond d’emploi passera ainsi de 475 ETPT en loi de finances initiale pour 2014 à 525 ETPT. Ils devraient aussi permettre de couvrir la hausse des coûts de fonctionnement résultant de l’augmentation de l’activité de l’OFPRA.

L’importante réforme interne qui a été engagée au sein de l’OFPRA en 2013 a déjà permis d’augmenter de 20 % le nombre des décisions prises au cours du premier semestre 2014 par rapport à la même période en 2013. Afin d’atteindre l’objectif de réduction à trois mois du délai moyen de traitement des demandes d’asile, l’OFPRA doit maintenant parvenir à résorber le stock de dossiers.

Le tableau ci-dessous présente l’évolution des stocks et des délais à l’OFPRA depuis janvier 2008.



L’OFPRA doit aussi évoluer pour mettre en œuvre les garanties nouvelles que le projet de loi relatif à la réforme de l’asile prévoit d’introduire en droit français, en application de la refonte de la directive « procédures », à savoir l’accueil d’un tiers lors de l’entretien personnel à l’OFPRA et l’enregistrement de cet entretien. Entendu par votre Rapporteur, le directeur général de l’OFPRA, M. Pascal Brice, a estimé qu’une dizaine des 55 ETPT supplémentaires prévus en 2015 devrait permettre de compenser ces évolutions procédurales.

Entendue par votre Rapporteur, la présidente de la Cour nationale du droit d’asile, Mme Martine Denis-Linton, a précisé que **les effectifs de la CNDA** devraient être portés de 349 ETPT en 2014 à 358 en 2015, soit 7 agents administratifs supplémentaires (secrétaires et rapporteurs) et 2 magistrats <sup>(1)</sup>.

(1) La Cour nationale du droit d’asile ne relève pas de la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration », mais du programme 165 de la mission « Conseil et contrôle de l’Etat ».

Outre la question des moyens humains, il faut noter que la Cour s'est profondément réorganisée depuis 5 ans, notamment par la création d'un service central d'enrôlement, par la fusion de ses deux centres d'information, juridique et géopolitique, ainsi que par la poursuite de sa politique de dématérialisation – la part des recours reçus par voie numérique s'est élevée à 60 % à la fin du premier semestre 2014. Au terme de cette réorganisation interne, le nombre d'affaires jugées a augmenté de plus de 90 % par rapport à 2009.

L'évolution des délais de jugement en 2015 dépendra de nombreux facteurs sur lesquels la Cour n'a pas de prise directe : le nombre de décisions prises par l'OFPRA dans le cadre de la résorption de son stock de dossier, le taux d'accord de l'OFPRA, qui tend à augmenter, le taux de recours contre ces décisions (en moyenne supérieur à 85 %), la capacité des avocats à répondre à un rythme soutenu de convocations, mais aussi les évolutions de la procédure que le projet de loi relatif à la réforme de l'asile prévoit. En tout état de cause, Mme Martine Denis-Linton a indiqué à votre Rapporteur que la baisse du nombre de recours constatée en 2013 (- 4,4 %) ne se confirmait pas au cours des premiers mois de l'année 2014.

#### **L'évolution des taux de décisions favorables à l'OFPRA et à la CNDA**

Le taux d'accord de l'OFPRA (réexamens compris) est passé de 9,4 % en 2012 à 12,8 % en 2013. Pour les six premiers mois de l'année, il s'élève à 15,3 % (données provisoires). En 2013, le nombre des décisions favorables prises par l'OFPRA est ainsi devenu, pour la première fois depuis 2007, supérieur à celui des décisions favorables prises par la CNDA après l'annulation des décisions de l'OFPRA.

Une telle évolution semble positive à votre Rapporteur, car le besoin de protection internationale a vocation à être reconnu, dans la mesure du possible, dès le premier stade de la procédure.

Le directeur général de l'OFPRA, M. Pascal Brice, a expliqué l'augmentation du taux d'accord de l'Office par deux facteurs principaux : d'une part, l'évolution de la demande de protection, qui se traduit notamment par un nombre croissant de demandeurs originaires de Syrie, pour lesquels le taux d'accord s'élève à 95 % au stade de l'OFPRA ; d'autre part, une volonté de mieux prendre en compte les besoins de protection en faisant davantage jouer le bénéfice du doute, en sensibilisant les officiers de protection à certaines situations spécifiques et en mettant en place un comité d'harmonisation interne <sup>(1)</sup>.

Lors de son audition par votre Rapporteur, la présidente de la CNDA, Mme Martine Denis-Linton, a estimé qu'il n'existait pas de divergence globale d'appréciation des situations par pays entre l'OFPRA et la CNDA, d'une part parce que l'examen de chaque demande est individuel, et d'autre part parce que la Cour et l'Office ont des sources d'information en grande partie communes sur les pays d'origine des demandeurs d'asile.

Les différents interlocuteurs rencontrés par votre Rapporteur ont tous insisté sur le fait que l'on ne se présente pas exactement dans les mêmes conditions devant l'OFPRA et la CNDA. L'aide apportée par un avocat peut permettre de constituer un dossier plus étayé

---

(1) Constitué des principaux représentants des métiers de l'OFPRA (instruction, protection, appui juridique et documentaire), il a reçu pour mission d'unifier la doctrine et les différentes procédures internes, et de veiller à leur mise en œuvre.

devant la Cour, en particulier parce que la connaissance de la décision de l'OFPRA peut contribuer à identifier certaines lacunes du dossier. Cette situation pourrait évoluer partiellement avec la possibilité d'être accompagné par un conseil juridique lors de l'entretien à l'OFPRA, comme le prévoit le projet de loi relatif à la réforme de l'asile.

Il faut noter, par ailleurs, que si la différence entre le taux d'accord de l'OFPRA et celui la CNDA, après annulation des décisions de l'OFPRA, a bien évidemment une incidence sur la situation des personnes, elle n'est pas non plus dépourvue de conséquences sur le fonctionnement global du système d'asile en France. Elle explique en partie les délais de traitement élevés des demandes et prolonge la durée de prise en charge des demandeurs auxquels la CNDA reconnaît finalement le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.

### ***b. Un dispositif d'accueil mieux adapté à la réalité***

Les crédits demandés pour 2015 traduisent la création de 1 000 places supplémentaires en CADA, à la fin 2014 (voire au début de l'année 2015), correspondant à la dernière tranche du programme de création de 4 000 places qui a été engagé depuis 2012.

**Votre Rapporteur salue la poursuite des efforts consentis en faveur du dispositif d'accueil de droit commun.** Alors que la part des demandeurs d'asile en cours de procédure et remplissant les conditions d'accès en CADA se limitait à 33,2 % en 2012 <sup>(1)</sup>, elle devrait être portée à 38 % en 2014. Il est prévu d'aller jusqu'à 50 % en 2015, la cible pour 2017 étant de 55 %.

Le choix de privilégier l'hébergement pérenne des demandeurs d'asile paraît d'autant plus nécessaire que les demandeurs bénéficient d'un meilleur accompagnement social et administratif en CADA. Le système actuel s'accompagne souvent de disparités de traitement entre demandeurs d'asile qui ne sont pas justifiées par des différences de droit ou de fait.

Par ailleurs, comme l'a relevé le rapport précité de l'IGAS, de l'IGF et de l'IGA, le coût unitaire journalier de la prise en charge d'un demandeur d'asile en hébergement d'urgence « *semble au moins égal en moyenne à celui des CADA, puisqu'il est cumulable avec l'ATA pour les demandeurs d'asile majeurs* » <sup>(2)</sup>.

Outre les créations de places supplémentaires, d'autres effets devraient se combiner pour améliorer le taux de couverture des CADA :

– la réduction des délais de traitement des demandes par l'OFPRA et par la CNDA devrait permettre de réduire la durée de prise en charge des demandeurs d'asile ;

---

(1) *Les demandeurs d'asile placés en procédure « Dublin » – pour lesquels un autre Etat européen est responsable de l'examen de la demande d'asile – et ceux classés en procédure dite « prioritaire » ne remplissent pas les conditions d'accès aux CADA, mais peuvent être pris en charge dans les dispositifs d'hébergement d'urgence.*

(2) <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000601/>

- les efforts doivent se poursuivre afin d'améliorer la sortie du dispositif des déboutés et des demandeurs qui se sont vu reconnaître, au contraire, le statut de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire ;

**INDICATEUR 1.2 : Part des places de CADA occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées**

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision PAP 2014	2014 Prévision actualisée	2015 Prévision	2017 Cible
Part des places de CADA occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées	%	89	92,5	91	92,5	93	93

- une sensibilisation plus systématique à l'hypothèse d'un retour volontaire, en cas de refus de la demande d'asile, pourrait utilement avoir lieu dès le premier accueil, à l'occasion du rejet opposé par l'OFPRA, dans des conditions respectueuses des droits des demandeurs d'asile, puis après la décision de la CNDA.

Outre les efforts prévus pour les CADA, **les crédits demandés pour le dispositif d'urgence sont revalorisés de 17,1 millions d'euros en 2015**, soit une hausse de 14,8 %. Votre Rapporteur salue cet effort de sincérité budgétaire. En raison de l'augmentation des flux de demandeurs d'asile, les crédits inscrits en loi de finances initiale à ce titre ont fait l'objet depuis plusieurs années d'abondements significatifs en cours d'exercice par redéploiements internes, décrets d'avance ou loi de finances rectificatives.

Les crédits demandés pour 2015 demeurent néanmoins inférieurs au niveau des dépenses engagées en 2013. La justification est qu'il s'agit notamment de prendre en compte les créations de places supplémentaires en CADA et l'augmentation des moyens alloués à l'OFPRA, afin de réduire les délais d'instruction des demandes.

Les crédits demandés pour **le financement de l'allocation temporaire d'attente (ATA)** s'élèvent à environ 110 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette allocation est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande. Depuis de récentes décisions du Conseil d'Etat, le bénéfice de l'ATA a été élargi aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA, aux cas de réexamen et aux demandeurs d'asile en procédure « Dublin » jusqu'à leur transfert effectif vers l'Etat membre responsable de l'examen de leur demande.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des montants versés au titre de l'ATA depuis 2007.

## Dépenses ATA : 2007-2014

	2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	Prev 2 014
Dépenses	47,15 M€	47,47 M€	68,40 M€	105,00 M€	157,83 M€	164,50 M€	177,46 M€	184,60 M€
Nbre bénéficiaires	ND	ND	ND	ND	35 200	44 200	44 800	46 600
Montant de l'allocation	10,22 €	10,38 €	10,54 €	10,67 €	10,83 €	11,01 €	11,20 €	11,35 €

(Source : ministère de l'intérieur)

Les crédits demandés pour 2015 sont en baisse de 19,87 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Là encore, cette évolution est justifiée par l'accroissement du nombre de places en CADA et par la réduction des délais de traitement des demandes d'asile.

### 2. L'impact du projet de loi relatif à la réforme de l'asile

Déposé à la fin du mois de juillet 2014 à l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à la réforme de l'asile pourrait s'appliquer dès 2015. **Plusieurs dispositions pourraient avoir un impact significatif** sur la mise en œuvre du droit d'asile dans le cadre de la présente mission budgétaire.

Le passage d'un système à l'autre se fera en cours d'année, parfois avec une nomenclature budgétaire différente – l'actuelle ATA devant ainsi être remplacée par une allocation pour demandeur d'asile (ADA) dont le périmètre ne sera pas identique <sup>(1)</sup>. Comme l'a indiqué le directeur général des étrangers en France, M. Luc Derepas, lors de son audition par votre Rapporteur, la présente mission « Immigration, asile et intégration » ne peut que **préfigurer la réforme**.

**Les conditions d'examen des demandes** devraient être rénovées sur plusieurs points, afin d'accroître leur rapidité, mais aussi de renforcer les garanties pour les demandeurs :

- le remplacement de l'actuelle « procédure prioritaire » par une nouvelle « procédure accélérée », mise en œuvre dans des cas plus nombreux, à l'initiative ou sous le contrôle de l'OFPRA ;

- la création de nouvelles procédures d'irrecevabilité et de clôture d'examen des dossiers de demande d'asile ;

- le droit pour le demandeur d'être accompagné par un tiers à l'occasion de l'entretien à l'OFPRA ;

- la possibilité pour la CNDA de statuer à juge unique dans le cadre de la procédure accélérée, dans un délai réduit à 5 semaines ;

(1) L'ADA fusionnera l'ATA et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), versée aux demandeurs d'asile accueillis en CADA.



– une meilleure prise en compte des vulnérabilités des demandeurs d’asile, lesquelles pourront justifier des aménagements de procédure.

Par ailleurs, **le projet de loi généralise le droit au maintien sur le territoire des demandeurs d’asile**, dont certains ne bénéficient pas aujourd’hui d’une admission provisoire au séjour ; cette évolution s’accompagne d’une généralisation du caractère suspensif du recours devant la CNDA contre les décisions de rejet prises par l’OFPRA.

Le **dispositif de prise en charge des demandeurs d’asile** devrait également faire l’objet d’importantes modifications.

– Afin de lutter contre les phénomènes actuels de concentration territoriale, le projet de loi prévoit un schéma national de l’hébergement des demandeurs d’asile, qui sera décliné en schémas régionaux par les préfets. Des objectifs seront fixés par région en termes de volume de prise en charge et de capacités d’hébergement.

– Le projet de loi prévoit d’instaurer un système d’accompagnement contraignant des demandeurs d’asile vers les places disponibles, y compris hors du lieu où ils ont fait leur première demande d’accueil. Le demandeur refusant de s’inscrire dans cette logique renoncerait à toute aide de l’Etat pour l’hébergement, ainsi qu’au droit à une allocation.

– Une allocation unique serait versée à l’ensemble des demandeurs d’asile, quel que soit leur mode d’hébergement ou la procédure d’instruction de leur dossier. Son montant varierait en fonction des ressources du demandeur, de la composition de sa famille et des prestations fournies dans son lieu d’hébergement.

Sur plusieurs points très importants, le projet de loi vise aussi à **renforcer le contenu de la protection accordée** :

– le renouvellement pour une durée de deux ans du titre de séjour délivré aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ;

– la consécration du droit à la réunification familiale pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, sans que leur soient opposées les conditions de durée de séjour préalable, de logement et de ressources qui sont exigibles dans le cadre du regroupement familial ;

– une protection accrue pour les mineures exposées à des risques d’excision, grâce à la possibilité donnée à l’OFPRA de demander un certificat médical lorsque la protection a été accordée à ce titre.

## II. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

### A. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE

L'action n°1 « *Circulation des étrangers et politique des visas* » ne représente que 1,42 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, mais elle recouvre des aspects importants pour l'attractivité et la place de la France dans le monde.

#### 1. Etat des titres de séjour délivrés en 2013

L'immigration légale se traduit depuis plusieurs années par **environ 190 000 nouvelles admissions au séjour par an**.

L'immigration familiale représente 45,9 % du total des nouvelles admissions au séjour en 2013, et demeure le premier motif d'immigration. Après avoir connu une légère diminution entre 2007 et 2011, passant de 48,3 % de l'immigration globale à 40,9%, elle connaît une augmentation depuis 2012.

L'immigration estudiantine est passée de 26,3 % du total en 2007 à 30,6 % en 2013. Cette progression s'explique notamment par l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur français, en particulier pour les niveaux master et doctorat, et par la facilitation des procédures administratives pour l'entrée sur le territoire français. Après un léger fléchissement enregistré en 2012, l'année 2013 a vu les nouvelles admissions repasser le seuil des 60 000 entrées par an.

La part de l'immigration professionnelle avait fortement augmenté entre 2007 et 2009, passant de 11 751 à 20 607 premières délivrances de titres. Elle tend désormais à se stabiliser à un niveau inférieur, autour de 17 000 titres délivrés chaque année. La suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne dès juillet 2008 et l'aggravation du chômage peuvent en partie expliquer ces évolutions.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des titres délivrés aux primo-arrivants depuis 2007.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
A. Économique	1 – Compétences et talents	5	184	372	321	293	287	252
	2 – Actif non salarié	360	238	106	123	124	170	127
	3 – Scientifique	1 531	1 932	2 247	2 272	2 078	2 695	3 019
	4 – Artiste	263	291	185	183	174	160	142
	5 – Salarié	5 879	12 007	14 549	14 189	14 010	11 543	13 036
	6 – Saisonnier ou temporaire	3 713	7 140	3 148	1 671	1 624	1 551	1 003
<b>Total A. Économique</b>		<b>11 751</b>	<b>21 792</b>	<b>20 607</b>	<b>18 759</b>	<b>18 303</b>	<b>16 406</b>	<b>17 579</b>
B. Familial	1 – Famille de Français	49 767	48 833	53 170	49 834	48 951	52 070	48 267
	2 – Membre de famille	18 950	17 304	15 171	15 678	14 809	16 581	23 079
	3 – Liens personnels et familiaux	18 820	17 328	17 374	17 666	17 411	18 519	20 197
<b>Total B. Familial</b>		<b>87 537</b>	<b>83 465</b>	<b>85 715</b>	<b>83 178</b>	<b>81 171</b>	<b>87 170</b>	<b>91 543</b>
<b>C. Étudiants</b>		<b>46 663</b>	<b>52 163</b>	<b>58 582</b>	<b>65 271</b>	<b>64 925</b>	<b>58 857</b>	<b>61 141</b>
D. Divers	1 – Visiteur	5 241	4 475	5 876	6 151	6 303	6 389	6 359
	2 – Étranger entré mineur	2 935	3 015	3 365	3 704	3 918	4 762	5 024
	3 – Rente accident du travail	75	98	123	70	45	39	23
	4 – Ancien combattant	199	193	225	153	141	154	268
	5 – Retraité ou pensionné	1 645	1 398	1 200	906	544	573	552
	6 – Motifs divers	416	488	553	587	676	707	527
<b>Total D. Divers</b>		<b>10 511</b>	<b>9 667</b>	<b>11 342</b>	<b>11 571</b>	<b>11 627</b>	<b>12 624</b>	<b>12 753</b>
E. Humanitaire	1 – Réfugié et apatride	9 253	10 742	10 764	10 073	9 715	10 000	8 872
	2 – Asile territorial/protection subsidiaire	520	753	1 797	1 759	1 618	2 024	1 807
	3 – Étranger malade	5 672	5 733	5 965	6 325	6 122	6 396	5 913
	4 – Victime de la traite des êtres humains		18	55	63	32	36	39
<b>Total E. Humanitaire</b>		<b>15 445</b>	<b>17 246</b>	<b>18 581</b>	<b>18 220</b>	<b>17 487</b>	<b>18 456</b>	<b>16 631</b>
<b>Total</b>		<b>171 907</b>	<b>184 333</b>	<b>194 827</b>	<b>196 999</b>	<b>193 513</b>	<b>193 513</b>	<b>199 647</b>

Source : ministère de l'intérieur, direction générale des étrangers en France

Au cours des 7 dernières années, **le stock des titres et autorisations de séjour** a augmenté de 14 %, en dépit de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007, de la fin de la période transitoire en 2008 pour les autres Etats membres d'Europe centrale et orientale et de l'adhésion en 2013 de la Croatie – ce qui entraîne la fin de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants concernés.

**Stock de titres et autorisations provisoires de séjour**  
**En cours de validité par durée (France métropolitaine et pays tiers)**

<b>Durée/Année</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013 (*)</b>
Total Récépissés et autorisations provisoires de séjour	140 269	148 079	157 175	160 158	171 169	161 415	177 418
Total Titres durée validité < ou = 1 an	435 857	473 833	444 538	457 987	510 103	535 738	541 235
Total Titres durée validité > 1 an	1 706 502	1 751 208	1 749 169	1 759 232	1 772 785	1 826 157	1 888 071
<b>TOTAL</b>	<b>2 282 628</b>	<b>2 373 120</b>	<b>2 350 882</b>	<b>2 377 377</b>	<b>2 454 057</b>	<b>2 523 310</b>	<b>2 603 519</b>

*Source : Ministère de l'intérieur, direction générale des étrangers en France*

*(\*) Hors Croatie en 2013 (3 205 personnes)*

En termes de nationalités, la **stabilité des cinq premiers pays d'origine** doit être soulignée, ainsi que le dynamisme de l'immigration en provenance de la Chine. Les ressortissants chinois se trouvent en 3<sup>ème</sup> position, avec plus de 16 000 nouvelles admissions en 2013, ce qui représente une nette progression par rapport à l'année précédente. Les ressortissants algériens et marocains continuent toutefois à représenter les flux les plus importants, avec environ 25 000 nouveaux titres délivrés par an pour chacune de ces nationalités, très majoritairement pour des motifs familiaux.

STOCK DE TITRES ET AUTORISATIONS DE SÉJOUR PAR NATIONALITÉ

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Algérie	576 807	587 880	584 350	578 109	562 545	571 469	579 607
Maroc	465 713	476 699	465 923	463 157	470 528	476 224	483 817
Turquie	188 051	192 981	191 647	191 041	193 244	196 028	199 550
Tunisie	172 461	176 888	174 836	177 184	185 067	190 864	197 401
Chine	65 686	73 126	72 476	77 412	88 205	92 986	98 245
Mali	48 554	54 777	57 808	61 322	64 806	67 532	71 472
Sénégal	52 366	54 854	54 409	55 539	59 045	61 117	63 586
République démocratique du Congo	41 182	44 099	45 219	47 235	50 237	54 241	58 058
Cameroun	35 888	38 892	39 654	40 990	43 317	45 223	47 007
Côte d'Ivoire	35 167	37 749	38 137	38 803	42 063	44 104	46 081
<b>Total</b>	<b>2 282 628</b>	<b>2 373 120</b>	<b>2 350 882</b>	<b>2 377 377</b>	<b>2 454 057</b>	<b>2 523 310</b>	<b>2 603 519</b>

Source : Ministère de l'intérieur, direction générale des étrangers en France

## 2. Les évolutions attendues dans le cadre du projet de loi relatif aux droits des étrangers

Le projet de loi relatif aux droits des étrangers, adopté en conseil des ministres le 23 juillet 2014, prévoit plusieurs évolutions correspondant à des attentes dont votre Rapporteur s'était fait l'écho dans le cadre de ses précédents avis budgétaires.

Afin de limiter les passages en préfecture, aujourd'hui trop fréquents et souvent à l'origine de grandes difficultés matérielles pour les étrangers concernés, le projet de loi propose de **généraliser la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle**, d'une durée maximale de quatre ans, après un premier titre de séjour d'un an. Sa délivrance serait conditionnée à l'assiduité et au sérieux de l'étranger dans sa participation aux formations prescrites dans le cadre du nouveau contrat personnalisé et au fait que l'intéressé n'aura pas manifesté un rejet des valeurs de la République.

Le projet de loi vise aussi à **simplifier et à sécuriser davantage le séjour des étudiants étrangers en France**, en assurant une meilleure adéquation entre la durée de la carte de séjour et le cursus d'enseignement suivi, et en clarifiant les conditions du changement de statut pour les étudiants titulaires d'un master qui

accèdent à un emploi correspondant à leur compétence et suffisamment rémunéré, ou qui créent une entreprise.

S'agissant de **l'accueil des talents étrangers**, le projet de loi tire les conséquences de l'inadaptation du dispositif actuel aux publics visés, en proposant de créer une carte de séjour pluriannuelle unique, d'une durée de quatre ans, pour tous les talents étrangers et pour leurs familles. Cette carte unique concernerait plusieurs catégories distinctes : jeune diplômé qualifié, investisseur, créateur d'entreprise, mandataire social, chercheur, travailleur hautement qualifié, salarié en mission, artiste, étranger ayant une renommée internationale dans un domaine scientifique, littéraire, intellectuel, éducatif ou sportif.

## **B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE**

Les crédits demandés pour l'action 03 « *Lutte contre l'immigration irrégulière* » connaissent une relative stabilité. En 2015, ils devraient s'élever à 63,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 73,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement une hausse de 0,3 et de 0,5 %. Ces crédits pourraient être complétés par 8,7 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits.

### **1. Une action résolue en France**

#### ***a. L'exécution des mesures d'éloignement en 2013***

Comme les années précédentes, afin de rompre avec la politique du chiffre, le « Projet annuel de performances » ne comporte plus d'objectifs chiffrés en ce qui concerne les reconduites à la frontière, mais il comporte un indicateur permettant de tenir le Parlement informé chaque année sur les résultats obtenus.

Au cours de l'année 2013, 20 853 mesures d'éloignement ont été exécutées à partir du territoire métropolitain, hors aides financières de l'Office français de l'Immigration et de l'intégration (OFII). Ce chiffre est en baisse de 5 % par rapport à l'année précédente. Il faut néanmoins rappeler qu'il s'élevait à 19 328 en 2011 et à 16 297 en 2010.

Par ailleurs, ces mesures incluent la comptabilisation d'un certain nombre de retours spontanés d'étrangers en situation irrégulière. Une fois ces retours spontanés retranchés, le total des retours forcés s'établit à 15 469 en 2013, contre 15 183 en 2012, 13 824 en 2011 et 12 855 en 2010.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des mesures d'éloignement exécutées depuis 2012.

Libellés mesures	Mesures détaillées	2012	2013	Evolution
non aidés	Retour RPT hors UE	10 781	10 033	-7 %
	<i>Dont retours forcés</i>	4 136	4 656	+13%
	<i>Dont retours spontanés</i>	6 645	5 377	-19 %
	Réadmissions RPT dans UE	6 316	6 038	-4 %
	Renvois ressortissants UE	4 744	4 782	1 %
	<i>Dont renvois spontanés</i>	1 810	1 400	-23 %
<b>Total non aidés</b>		<b>21 841</b>	<b>20 853</b>	<b>-5 %</b>
aidés	Retour RPT hors UE	1 988	1 382	-30 %
	Renvois ressortissants UE	2 983	518	-83 %
<b>Total aidés</b>		<b>4 971</b>	<b>1 900</b>	<b>-62 %</b>
Départs volontaires aidés RPT hors UE		4 269	3 329	-22%
Départs volontaires aidés UE		5 741	999	-83%
<b>Total départs volontaires aidés</b>		<b>10 010</b>	<b>4 328</b>	<b>-57 %</b>

Source : ministère de l'intérieur - DCPAF

En 2013, les ressortissants roumains représentaient la nationalité la plus concernée, avec 18 % des retours contraints et aidés, ainsi que la première nationalité pour les départs volontaires (17 % du total). Ils étaient suivis par des ressortissants originaires de Tunisie, du Maroc, d'Algérie et d'Albanie. A elles seules, ces cinq nationalités représentaient 53 % des éloignements effectués (retours contraints et aidés). Cette tendance est stable depuis trois ans.

Les dix premières nationalités concernées par des mesures d'éloignement sont présentées dans le tableau ci-dessous.

NATIONALITE	Retours forcés sous billetterie	Retours aidés	Retours spontanés	Total Retour RPT hors UE	Réadmissions RPT dans UE	Renvois ressortissants UE	Total Eloignements
ROUMAINE					4	4059	4063
TUNISIENNE	691	21	783	1495	1283		2778
MAROCAINE	605	24	686	1315	773		2088
ALGERIENNE	608	63	697	1368	294		1662
ALBANAISE	961	12	220	1193	121		1314
BULGARE					1	674	675
CHINOISE	60	265	212	537	44		581
MOLDAVE	91	89	361	541	7		548
PAKISTANAISE	48	34	72	154	336		490
SENEGALAISE	85	20	162	267	198		465

(Source : ministère de l'intérieur)

### ***b. La réforme des aides au retour et à la réinsertion économique***

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2013, le montant des **aides au retour financées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** a été limité à 500 euros par adulte et à 250 euros par enfant mineur – ou 50 euros par adulte et 30 euros par enfant pour les ressortissants communautaires, de l'EEE et de la Suisse.

L'OFII organise par ailleurs le retour et prend en charge les frais de voyage, depuis la ville de départ en France jusqu'au lieu d'arrivée dans le pays de destination. L'OFII assure ainsi :

- la prise en charge des bagages, dans la limite de 40 kilos par adulte et de 20 kilos par enfant mineur, sauf pour les ressortissants communautaires, de l'EEE et de la Suisse pour lesquels la prise en charge est limitée respectivement à 20 et à 10 kg ;

- une aide administrative à l'obtention des documents de voyage et, selon la situation sociale et familiale des candidats, la prise en charge des frais d'établissement des documents de voyage et des frais annexes.

L'alignement de l'aide financière versée sur la moyenne européenne visait à contrecarrer un certain nombre d'effets pervers. Le système antérieur pouvait ainsi rendre la France plus attractive pour l'immigration irrégulière et susciter des mouvements d'aller-retour entre les mains de réseaux mafieux, notamment originaires de certains pays européens.

Cette réforme a produit des effets indéniables. Par rapport à l'année 2012, la diminution du montant des aides financières au retour a conduit à une réduction de 58 % des flux, tous pays confondus. Cette évolution est différenciée selon que les retours concernent des pays de l'Union européenne (- 82 %) ou des pays tiers



(- 19 %). Au total, 7 386 étrangers – 5 926 adultes et 1 460 enfants – sont rentrés dans leur pays avec l'aide de l'OFII en 2013. Les 1 894 ressortissants européens concernés sont presque exclusivement des ressortissants roumains (1 487 personnes) et des Bulgares (371 personnes).

L'OFII propose également des **aides à la réinsertion économique** aux étrangers souhaitant se réinstaller dans leur pays en créant une activité économique. L'accompagnement comprend : une aide financière au démarrage du projet, plafonnée à 7 000 euros ; l'appui d'un opérateur local spécialisé dans l'accompagnement de la création d'entreprises, pendant la première année d'activité ; selon les besoins, une formation en lien avec le projet ; la rémunération des prestations d'accompagnement et de suivi de l'opérateur technique (pour un coût moyen de 1 200 euros par projet).

Ce dispositif a connu une forte progression en 2013, avec 628 projets de réinsertion économique acceptés en financement, soit une augmentation de 49 % par rapport à 2012. Cette évolution est essentiellement due aux projets validés dans le cadre du programme européen ERI.

A la suite des travaux d'un groupe de réflexion sur la réinsertion, associant l'OFII et l'ensemble des acteurs intervenant dans l'information et le montage des projets concernés, une réorientation du dispositif devrait s'appliquer à compter de l'année 2015, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire actuelle.

Le directeur général de l'OFII, M. Yannick Imbert, a indiqué à votre Rapporteur que trois niveaux d'aide, cumulables dans le temps, ont été validés :

- des aides à caractère d'urgence, d'accompagnement social ou d'accompagnement socio-éducatif (jusqu'à 800 euros par famille sur 12 mois) ;
- des aides à l'employabilité et à l'emploi (prise en charge d'une partie du salaire mensuel, pendant 12 mois et jusqu'à 4 000 euros par an et par bénéficiaire ; complément de formation professionnelle jusqu'à 1 000 euros par an et par bénéficiaire sur 12 mois) ;
- un soutien à la création d'activité (jusqu'à 7 000 euros).

### ***c. Les actions entreprises pour améliorer la délivrance des laissez-passer consulaires***

Outre des efforts pour assurer une meilleure représentation de l'Etat devant les juridictions administratives et judiciaires <sup>(1)</sup>, des actions se poursuivent en direction des pays dont le taux de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) n'est pas jugé satisfaisant.

---

(1) Les annulations des procédures d'éloignement par le juge des libertés et de la détention et par les cours d'appels ont représenté en 2013 une moyenne de 24,8 % des cas de non-exécution des mesures d'éloignement, tandis que les décisions des juridictions administratives ont représenté 10,4 % des causes d'échec à l'éloignement.

En 2013, le défaut de délivrance des LPC était à l'origine de 2 999 échecs des procédures d'éloignement effectivement engagées, soit 19,57 % du total. Le ministère de l'intérieur appelle à considérer ce taux avec une certaine prudence, dans la mesure où les services préfectoraux anticipent certaines impossibilités. Il arrive ainsi que des étrangers en situation irrégulière soient remis en liberté sans tentative de mise à exécution de la mesure d'éloignement, parce qu'ils sont dépourvus de document d'identité et qu'ils sont présumés ressortissants d'un pays ne délivrant pas de LPC.

Pour l'année 2013, le taux de délivrance des LPC s'est élevé à 35,2 %, en baisse de 1,7 point par rapport à 2012. Cette légère baisse doit être mise en regard de l'augmentation des LPC demandés au cours de l'année.

Année	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délais	Laissez-passer refusés	Demandes laissées sans réponse (ou en attente)	Taux de délivrance dans les délais
2009	12 219	3 823	404	3 870	4 122	31,3%
2010	10 668	3 493	318	3 766	3 091	32,7%
2011	8 350	2 460	227	1 787	3 876	29,5%
2012	6 515	2 403	177	1 481	2 454	36,9%
2013	7 022	2 474	168	1 327	3 053	35,2%

(Source : ministère de l'intérieur)

Un premier plan d'action visant à améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires a été mis en œuvre à partir de 2011, pour huit pays jugés prioritaires – le Mali, le Sénégal, le Pakistan, la République Démocratique du Congo, la République du Congo, la Mauritanie, l'Angola et le Bangladesh. Ce plan d'action a donné lieu à des mesures de rétorsion en juillet 2011, se traduisant par une réduction du contingent de carburant détaxé qui est alloué. Selon le ministère de l'intérieur, cette mesure ne s'est traduite que par une « *légère amélioration de la coopération* ».

Un second plan, au périmètre géographique élargi, a été décidé à la fin du premier trimestre 2013. Quinze pays relevant pour l'essentiel des zones Afrique, Asie, Afrique du Nord et Moyen-Orient ont été retenus, en fonction de leur taux de délivrance, du nombre de demandes de LPC et du volume des obligations de quitter le territoire français prononcées.

Ces pays ont été classés en deux groupes, à priorité élevée pour le premier (Algérie, Tunisie, Maroc, Egypte, Côte d'Ivoire, Mali, République Démocratique du Congo et Bangladesh), à priorité moyenne pour le second (Mauritanie, Nigeria, Pakistan, Sénégal, Soudan, Sri Lanka et Inde). Une approche graduée, assortie d'un calendrier précis, est mise en œuvre. Les ambassadeurs de la plupart des pays concernés ont été reçus au ministère des affaires étrangères en présence de la direction de l'immigration du ministère de l'intérieur. Il a été rappelé à cette occasion que la délivrance des LPC pour les étrangers en situation irrégulière fait

partie intégrante de la relation bilatérale et que des améliorations significatives sont attendues par la partie française.

Il a aussi été indiqué à votre Rapporteur, dans le cadre des réponses écrites à son questionnaire budgétaire annuel, que l'amélioration du taux de délivrance des LPC est une question systématiquement mise à l'ordre du jour des comités de suivi des pays avec lesquels la France a conclu des accords de gestion concertée des flux migratoires, notamment la Tunisie et le Sénégal. Des réunions plus techniques sont régulièrement organisées par la direction de l'immigration avec les consulats les plus importants, afin de mesurer l'évolution des taux de délivrance des LPC et d'évoquer les difficultés constatées.

#### *d. La lutte contre les filières d'immigration irrégulière*

Comme l'indique le « *Projet annuel de performances* » pour 2015, une priorité est donnée à la lutte contre les filières d'immigration irrégulière. Le nombre de filières démantelées a déjà augmenté en 2013. Il s'est alors établi à 203 filières, impliquant 1 470 personnes, contre 178 filières en 2012, impliquant 1 278 personnes.

Dans une majorité de cas (50), les filières démantelées en 2013 concernaient des pays d'Afrique subsaharienne, en particulier la République démocratique du Congo, le Cameroun et le Sénégal. La voie aérienne, associée à la fraude à l'identité, était le moyen privilégié pour atteindre la France dans le cadre de ces filières.

L'an dernier, 44 autres filières démantelées favorisaient le passage ou le maintien d'immigrants originaires du Maghreb. Ces filières préféraient également le vecteur aérien (aéroports de Marseille, de Roissy Charles-de-Gaulle et d'Orly), même si des détections ont eu lieu aux frontières avec l'Espagne et avec l'Italie, ainsi que dans les ports de Marseille et de Sète.

S'agissant de l'Amérique latine, une large majorité des filières démantelées visaient une immigration en Guyane ou aux Antilles françaises. Les Brésiliens sont en tête des nationalités détectées, suivis par les Haïtiens. L'Oyapock est quotidiennement traversé par des Brésiliens attirés par des activités illégales en matière d'orpaillage, de construction ou d'exploitation du bois. Des filières de faible ampleur organisent le passage de milliers de migrants selon un mode opératoire rudimentaire, qui contraste avec d'autres filières mêlant immigration et prostitution dans la zone Caraïbe – de puissants réseaux internationaux favorisent ainsi l'arrivée de migrantes Sud-Américaines, contraintes à se prostituer pour rembourser les frais avancés. La zone Caraïbe se caractérise aussi par l'importance qu'y joue le vecteur maritime, avec l'acheminement de migrants à destination de Saint-Martin, de la Martinique et de la Guadeloupe.

Les flux, relativement stables, qui visent le territoire métropolitain en provenance de l'Amérique latine partent majoritairement du « *hub* » de Sao Paulo,

pour tenter d'entrer dans l'espace Schengen par l'aéroport de Roissy CDG. D'autres clandestins choisissent néanmoins une arrivée aérienne en Espagne, avant de traverser la frontière pyrénéenne en voiture ou en train.

Les filières en provenance des pays du Moyen-Orient concernent principalement des ressortissants afghans, iraniens et irakiens, qui pénètrent majoritairement en France par la frontière italienne et se rendent ensuite dans le Nord du pays, avec la traversée de la Manche comme objectif final.

Pour ce qui est des pays d'Europe de l'Est, des Albanais et des Kosovars pouvant librement accéder à l'espace Schengen avec un passeport biométrique se trouvent en situation irrégulière à l'expiration d'un délai de trois mois. Leur présence est particulièrement notable dans le Nord, où des filières s'emploient en particulier à les faire monter à bord de poids lourds sur des aires d'autoroutes.

S'agissant de l'Asie, il a été indiqué à votre Rapporteur que des migrants originaires de Chine doivent parfois payer jusqu'à 20 000 euros pour arriver illégalement sur le territoire français. En 2013, des ressortissants chinois étaient au centre de dix organisations démantelées, dont six avaient pour activité criminelle principale l'exploitation de la prostitution de migrantes. Ces groupes criminels favorisent le vecteur aérien, avec de multiples escales, sous couvert d'une fausse documentation de qualité ou de visas obtenus indûment.

## **2. La nécessaire prise en compte d'une dimension européenne**

### ***a. Une augmentation considérable des flux détectés aux frontières extérieures de l'Union européenne***

Les franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Union européenne ont considérablement augmenté dans la première partie de l'année 2014 – avec 163 000 franchissements illégaux détectés de janvier à août, contre 60 581 au cours de la même période l'année précédente.

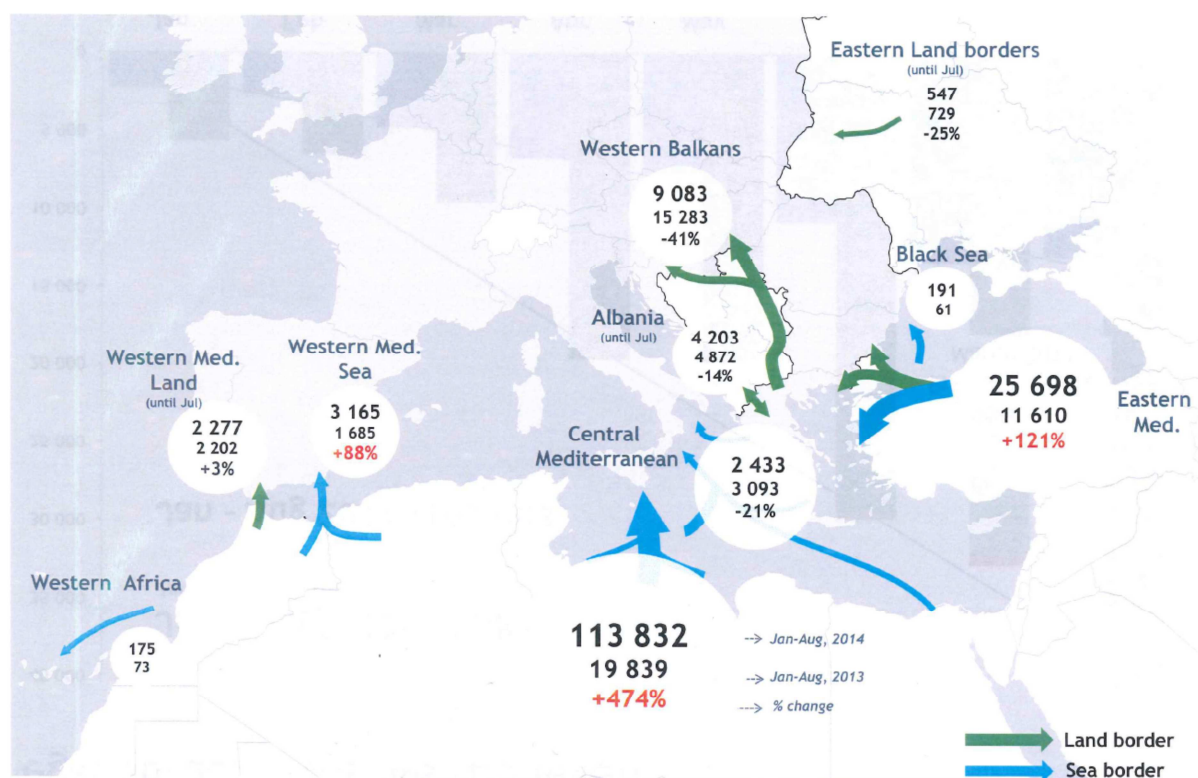
Selon le dernier rapport de l'agence européenne FRONTEX, relatif à la situation au second trimestre 2014, les flux détectés concernaient dans 90 % des cas les frontières maritimes de l'Union européenne. L'Italie a signalé à FRONTEX des franchissements illégaux 8 fois supérieurs à ceux enregistrés à la même période en 2013. Ces passages clandestins détectés par l'Italie représentent aujourd'hui quasiment les  $\frac{3}{4}$  des flux au plan européen.

La concentration des flux sur la Méditerranée centrale constitue le principal fait saillant. De janvier à août 2014, les franchissements illégaux y ont augmenté de 474 %. D'autres zones sont également actives en Méditerranée, mais dans de moindres proportions. Les flux ont ainsi augmenté de 121 % en Méditerranée orientale – environ 25 000 franchissements illégaux constatés, contre plus de 114 000 en Méditerranée centrale – et de 88 % en Méditerranée occidentale – avec 3 165 entrées.

D'autres routes restent moins actives, mais représentent tout de même des flux significatifs. C'est notamment le cas des franchissements illégaux des frontières terrestres en Méditerranée occidentale. Les tentatives de franchissement de la frontière espagnole à Ceuta et Melilla se poursuivent en effet. Par rapport au 1<sup>er</sup> trimestre 2014, le nombre de passages illégaux s'est réduit au second trimestre, mais il reste très proche de celui enregistré au début de l'année 2013.

Le niveau le plus élevé des franchissements illégaux des frontières terrestres a été détecté par la Hongrie. Au second trimestre 2014, ces franchissements illégaux étaient en baisse de 15 % par rapport au premier trimestre et de 65 % par rapport à la même période de l'année 2013. Les Afghans sont la nationalité la plus représentée, ce qui suggère une première entrée par la Grèce.

Aux frontières terrestres de la Grèce et de la Bulgarie, le dernier rapport de FRONTEX fait état d'une baisse des flux d'immigration irrégulière, qui est attribuée aux différentes opérations de surveillance menées dans cette zone. FRONTEX note cependant que les flux se déplacent désormais vers la mer Egée.



(Source : FRONTEX, évolution de la situation aux frontières extérieures de l'Union européenne, janvier-août 2014)

### **b. Quelle action au plan européen ?**

A la suite du drame de Lampedusa, survenu en octobre 2013, le Conseil européen des 24 et 25 octobre de la même année avait demandé la constitution d'une « *Task Force pour la Méditerranée* », associant la Commission européenne, les 28 États membres, le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) et les

principales agences européennes concernées (FRONTEX, Europol, Eurojust et le bureau européen d'appui à l'asile). Les travaux de la « *Task Force* » ont conduit à une communication de la Commission proposant 38 actions, réparties autour de 5 axes :

- le renforcement de la coopération avec les pays tiers ;
- le renforcement des programmes de protection et de développement régional, des mesures de réinstallation et une amélioration des voies d'entrée légale ;
- la lutte contre le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité organisée ;
- le renforcement de la surveillance des frontières ;
- la solidarité et l'assistance aux États membres confrontés à de fortes pressions migratoires.

Ces orientations ont été reprises par le Conseil européen dans ses conclusions de décembre 2013. Les 26 et 27 juin 2014, le Conseil européen a ensuite appelé à « mettre pleinement en œuvre les actions recensées par la *Task force* pour la Méditerranée ».

### **c. L'opération « Mare Nostrum »**

Malgré de fortes réserves de la part de certains Etats membres, l'Italie a mis en place une opération de sauvetage en mer, appelée « *Mare Nostrum* », avec le soutien de FRONTEX, ainsi que de Malte et de la Slovénie. Selon les informations communiquées à votre Rapporteur par le ministère de l'intérieur, cette opération couvrait une zone d'environ 43 000 km<sup>2</sup>, avec une moyenne de 5 bateaux à la mer, pour un coût compris entre 6 et 9 millions d'euros par mois.

Le bilan de l'opération « *Mare Nostrum* » est jugé très mitigé par de nombreux Etats membres, en particulier la France. Depuis son lancement, on observe en effet que les flux d'immigration irrégulière ont très significativement augmenté. L'Italie estime à au moins 120 000 les arrivées depuis le début de l'année, alors que seules 43 000 entrées avaient été recensées pour toute l'année 2013. Les migrants viennent principalement d'Erythrée, d'Ethiopie et de Somalie, mais aussi de Syrie et d'Afrique de l'Ouest (Mali, Ghana et Sénégal), dans une moindre mesure. Au total, 95 % d'entre eux embarquent de Libye, où entre 500 000 et un million de personnes seraient encore candidates au départ.

Les autorités italiennes ont longtemps insisté publiquement sur les opérations de sauvetage en mer et sur leur bilan positif – plus de 100 000 migrants auraient été sauvés depuis le début de l'opération. La communication autour de ce dispositif a sans doute facilité le travail des trafiquants et des passeurs, tout en le rendant plus lucratif. Il en est résulté un « appel d'air » à l'échelle européenne. On

observe ainsi une forte dégradation de la situation à Calais depuis cet été, où de nombreux incidents ont été recensés, impliquant notamment des Erythréens désireux de gagner le Royaume-Uni. L'Allemagne et le Royaume-Uni sont également très affectés.

Avec ses homologues allemand, britannique, espagnol et polonais, le ministre français de l'intérieur a pris l'initiative d'adresser une lettre à Mme Cecilia Malmström, alors commissaire européenne aux affaires intérieures, pour lui faire part des mesures qui paraissaient devoir être menées prioritairement :

- un meilleur contrôle des mouvements de migrants vers l'Union européenne ;

- l'intégration d'autres aspects, concernant en particulier l'identification et la prise d'empreintes, ainsi que les actions de retour,

- la mise en place d'un dispositif global, incluant les opérations en mer et un dispositif d'accueil à l'arrivée, permettant d'enregistrer et d'identifier systématiquement les migrants arrivants, afin de déterminer au plus vite ceux pouvant bénéficier de la protection internationale et ceux devant faire l'objet de procédures de retour ;

- le renforcement de la lutte contre les filières d'immigration clandestine ;

- le renforcement de la coopération de l'Union européenne avec les États de transit et d'origine des migrants ;

- l'examen d'un mécanisme de réinstallation intra-européen des réfugiés, sur une base volontaire, prenant en compte les efforts déjà accomplis et assurant que les pays de premier accueil ne supportent pas seuls la charge liée à leur situation.

Lors de son audition, le directeur général des étrangers en France, M. Luc Derepas, a confirmé à votre Rapporteur qu'une opération « *Triton* », organisée dans le cadre de l'agence européenne FRONTEX, avait vocation à se mettre en place. Elle devait commencer au 1<sup>er</sup> novembre 2014, tandis que l'opération italienne « *Mare Nostrum* » était appelée à prendre fin en parallèle.

L'opération « *Triton* » serait localisée plus au Nord, c'est-à-dire plus près des côtes européennes. Bien qu'elle n'ait pas pour vocation première de réaliser des missions de sauvetage en mer, mais d'assurer une mission de surveillance, cette opération réaliserait néanmoins les opérations de sauvetage qui seraient nécessaires, conformément au droit international.

« *Triton* » aurait également vocation à s'inscrire dans le cadre d'une approche plus globale, associant des opérations en mer et dans les airs, des actions en direction des pays de transit et d'origine, ainsi que des actions de lutte contre les filières.

### III. INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, le programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » devrait connaître une baisse de 1,66 million d’euros en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Les crédits du programme devraient s’élever à 59,08 millions d’euros en AE et à 59,64 millions d’euros en CP, soit 9 % des crédits demandés pour l’ensemble de la mission « Immigration, asile et intégration ».

La diminution des crédits envisagée en 2015 est principalement liée au transfert de la subvention pour charges de service public de la Cité nationale de l’histoire de l’immigration, à hauteur de 2,41 millions d’euros, vers le programme 224 du ministère de la culture et de la communication. Cette évolution est liée à une simplification de la tutelle de cet établissement, jusque-là partagée entre quatre ministères, dont celui de l’intérieur.

Le financement apporté par le ministère de l’intérieur au dispositif concernant les foyers de travailleurs migrants (mesures d’accompagnement du plan de traitement et des résidents, cofinancées par l’Etat) devrait par ailleurs être en baisse d’un million d’euros en 2014. Les actions d’accompagnement des réfugiés devraient en revanche augmenter de 2 millions d’euros l’année prochaine.

Le tableau ci-dessous présente les crédits demandés pour 2015.

	Objet	AE	CP
<b>UB1</b>	Subvention OFII (accueil des étrangers)	10 765 594€	10 765 594€
<b>UB2</b>	Actions d’accompagnement du parcours individualisé des primo-arrivants	21 485 478€	21 485 478€
<b>UB4</b>	Foyers de travailleurs migrants	9 500 000€	9 500 000€
<b>UB5</b>	Centres provisoires d’hébergement (CPH) des réfugiés	11 680 128€	11 680 128€
<b>UB6</b>	Aide et accompagnement des réfugiés	4 486 000€	4 486 000€
<b>UB7</b>	Fonctionnement au titre de l’accès à la nationalité française	1 159 800€	1 722 800€

(Source : ministère de l’intérieur)

#### A. L’INTÉGRATION

##### 1. Vers un véritable parcours d’intégration ?

###### *a. L’inadéquation de l’actuel dispositif d’accueil des étrangers primo-arrivants*

La politique du premier accueil et de l’intégration est aujourd’hui centrée sur un contrat d’accueil et d’intégration (CAI), proposé à tous les primo-arrivants



et complété par des dispositifs préparatoires dans le pays de départ pour les migrants familiaux, ainsi que par un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille. Au cours de l'année 2013, 108 969 contrats ont été signés. Au 30 juin dernier, on comptait au total près de 960 000 personnes signataires depuis 2003.

CAI	2013	Total depuis 2003**
Nombre de personnes auditées	111 979	959 161
Nombre de signataires du contrat	108 969	924 656
Taux de signature du contrat, en % des personnes auditées	97,3%	96,4%
La Formation civique est obligatoire pour tous les signataires du contrat		
Nombre de formations linguistiques prescrites	23 732	223 855
Nombre de formations linguistiques prescrites, en % des signataires du contrat	21,8%	24,2%
Nombre de personnes reçues au DILF	14 904	84 233
Nombre d'inscriptions aux journées d'information "Vivre en France" (6h)	32 384	291 175
Taux de bénéficiaires de la journée d'information "Vivre en France", (module 6h) en % des signataires du contrat	29,7%	31,4%
Nombre de bénéficiaires du suivi social	2038	43 847
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social, en %	1,9%	4,7%
Nombre de bilan de compétences professionnelles prescrits *	43 865	282 678
Contrat d'accueil et d'intégration famille nombre de dossiers reçus *	1 878	7 788
Pré CAI à l'étranger : nombre dossiers reçus *	23 921	117 135

\* Ces trois mesures ont été mises en place à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008 (les chiffres 2009 incluent donc le mois de décembre 2008 (loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile du 20 novembre 2007).

\*\* Données actualisées en août 2014.

Le tableau ci-dessous détaille le coût des prestations du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) pour l'année 2013.

2013	coût
Pré-CAI à l'étranger	2 903 860 €
Formation linguistique CAI	29 003 015 €
Formation linguistique pour renforcer l'intégration	12 211 613 €
Bilan de compétences	5 396 392 €
Formation civique Session d'Information Vivre en France Droits et devoirs des parents	5 596 933 €

Une mission d'évaluation conduite par l'inspection générale de l'administration (IGA) et par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), à la demande du ministre de l'intérieur, a conclu en octobre 2013 à l'inadéquation du dispositif actuel aux besoins et aux profils spécifiques des migrants. Obéissant à une logique trop standardisée, le CAI propose des prestations ne permettant pas de lever les freins à l'intégration. Le rapport des inspections générales a mis en exergue :

- l’insuffisance du niveau d’exigence linguistique ;
- l’inefficacité du bilan de compétences professionnelles, proposé trop systématiquement ;
- l’inadaptation de la formation civique.

***b. Les dispositions du projet de loi relatif aux droits des étrangers***

La réforme proposée dans le cadre du projet de loi relatif aux droits des étrangers, qui devrait être examiné au cours de l’année 2015, a pour objet **d’améliorer la qualité de l’accueil des étrangers, afin d’accroître leurs chances d’intégration dans la société française.**

Cette rénovation de la politique de l’accueil repose sur les priorités suivantes :

- la création d’un véritable parcours d’insertion, sur une durée de cinq ans ;
- une approche plus individualisée des besoins ;
- un rehaussement du niveau linguistique attendu (niveau A1 du cadre européen de référence pour les langues, au terme de la première année de résidence en France ; accompagnement vers le niveau A2 sur une période de cinq ans) ;
- une redéfinition des contenus et des modalités des formations relatives aux valeurs républicaines, selon une approche plus concrète, répondant mieux aux besoins et aux questionnements des primo-arrivants ;
- une meilleure articulation entre le dispositif d’accueil et la délivrance des titres de séjour (celle du titre pluriannuel serait conditionnée à une exigence d’assiduité aux formations prescrites par l’Etat et celle de la carte de résident serait conditionnée à un niveau suffisant de connaissance du français).

C’est dans ce cadre très largement rénové que les crédits du programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » devraient être exécutés. L’année 2015 pourrait donc être une année de transition progressive. Pour les années suivantes, le rapport précité des inspections générales appelait l’attention sur le fait que **la rénovation des politiques d’intégration nécessitera probablement un rebasage significatif du programme 104**, à mesure de la montée en charge du dispositif nouveau qui sera retenu.

A cet égard, il faut rappeler que les crédits du programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité* » ont, au contraire, diminué de plus de 20 % entre 2010 et 2014. Cette diminution a été supportée essentiellement par les actions d’intégration des personnes étrangères.

Le triennal prévoit un montant de 62,5 millions d'euros pour le programme 104 en 2016 et de 67,6 millions d'euros en 2017, contre 59,6 millions d'euros inscrits au PLF pour 2015. Il a été indiqué à votre Rapporteur, dans le cadre des réponses écrites à son questionnaire budgétaire annuel, que les augmentations de crédits seront consacrées à l'effort de formation linguistique.

## **2. Le repositionnement général de l'OFII**

Comme l'a indiqué le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), M. Yannick Imbert, lors de son audition par votre Rapporteur, l'OFII devrait voir ses missions évoluer considérablement au cours de l'année 2015. Certaines des missions nouvelles de l'OFII devraient d'ailleurs monter en puissance avant même que d'autres missions plus traditionnelles ne prennent fin. Dans ce contexte, qui sera marqué par une inversion des priorités de l'OFII et par un changement profond de sa manière d'agir, l'OFII devrait bénéficier d'un plafond d'emploi stable sur les trois prochaines années.

Dans le domaine de l'asile, l'OFII est aujourd'hui chargé de coordonner la gestion de l'hébergement dans les CADA et de piloter un réseau de structures de premier accueil, dont une partie de la gestion est confiée à des opérateurs sélectionnés dans le cadre d'un appel à projet. Le nouveau dispositif prévu par le projet de loi relatif à la réforme de l'asile ferait de l'OFII un véritable « fil conducteur ». L'OFII serait ainsi chargé :

- de l'information des demandeurs d'asile sur les conditions matérielles d'accueil ;
- de l'évaluation de leur situation personnelle et familiale ;
- de leur orientation vers un nouveau dispositif d'hébergement unifié ;
- du versement d'une allocation financière tenant compte des ressources, de la composition familiale et du mode d'hébergement des demandeurs (l'ATA étant actuellement versée par Pôle Emploi).

S'agissant de l'accueil des étrangers primo-arrivants, l'OFII devrait se recentrer sur la première phase du nouveau parcours, tel qu'il est prévu par le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France. Cette première phase du parcours devrait comporter un entretien approfondi avec les services de l'OFII, afin d'établir un diagnostic personnalisé, qui donnera lieu à la prescription de formations obligatoires et à une orientation vers les services publics de proximité, en fonction des besoins. L'année 2015 sera une année de transition, qui verra la modification de l'actuel dispositif d'accueil et la mise en place des nouvelles prestations.

S'agissant de l'immigration professionnelle, le décret n° 2014-921 du 18 août 2014 supprime la visite médicale organisée par l'OFII pour les catégories

suivantes : « Compétences et talents » ; « Scientifique-chercheur » ; « Profession artistique et culturelle » ; « Salarié en mission » ; membres de famille « compétences et talents », « salarié en mission » et « carte bleue européenne ».

S’agissant du dispositif de l’admission au séjour des étrangers malades, et comme le proposait une mission conjointe IGAS-IGA dont le rapport a été remis en mars 2013, le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France devrait avoir pour effet de confier aux médecins de l’OFII les responsabilités actuellement dévolues aux médecins agréés (pour l’établissement d’un rapport médical) et aux médecins des Agences régionales de santé (pour l’élaboration d’un avis à destination du préfet).

En ce qui concerne les aides à la réinsertion, votre Rapporteur a présenté plus haut les évolutions qui sont envisagées en 2015.

## B. L’ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Par rapport à 2013, le nombre de décisions favorables est en augmentation d’environ 15 % pour la procédure d’acquisition de la nationalité française par décret. L’augmentation est d’environ 8 % au cours des six premiers mois de l’année 2014.

Le tableau ci-dessous présente l’évolution du taux de refus de la naturalisation depuis 2008.

Années	Procédure par décret		
	Favorables	Défavorables	Taux de décisions défavorables
2008	63 042	22 409	26%
2009	63 513	30 548	32%
2010	65 305	36 281	36%
2011	46 479	52 855	53%
2012	32 875	38 586	54%
2013	38 093	26 518	41%
1 <sup>er</sup> sem. 2014	20 017	11 425	36%

*Source : ministère de l’intérieur*

Ces évolutions s’expliquent par les instructions données dès 2012 afin de desserrer une doctrine qui avait été singulièrement durcie par l’application de critères excessifs. Il en était résulté une réduction importante des possibilités d’accès à la nationalité française pour des personnes présentant pourtant un potentiel d’intégration élevé et une forte contribution à la société française. Les circulaires des 16 octobre 2012 et 21 juin 2013 ont ainsi conduit à un redressement du nombre de naturalisations.

Le projet annuel de performances pour 2015 retient comme indicateur la « durée moyenne d’instruction d’un dossier de naturalisation », fixée à 270 jours,

contre 275 en 2014, avec une cible à 260 jours en 2017. Une expérimentation de plateformes régionales d'instruction des dossiers a été lancée à l'automne 2013. Sa généralisation pourrait intervenir en 2015. Les efforts de mutualisation doivent permettre d'améliorer le traitement des dossiers aussi bien au plan qualitatif que quantitatif, et de favoriser une réduction des délais de traitement.

Dans les réponses écrites au questionnaire budgétaire annuel de votre Rapporteur, le ministère de l'intérieur a estimé que « *les premiers éléments de bilan de l'expérimentation des trois plateformes de Nancy, Besançon et Beauvais sont considérés comme satisfaisants, tant du point de vue de l'utilisateur (permanence téléphonique, outil d'aide à la constitution du dossier accessible sur internet, mobilisation de réseaux associatifs, etc.) que de l'organisation et de la qualité de l'instruction des dossiers (coordination renforcée des services concernés, amélioration de la qualité du dossier déposé, réduction à un seul passage de l'utilisateur lorsque le dossier est complet, etc.).* »

## **CONCLUSION**

Au bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous invite à adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour l'année 2015.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### EXAMEN DES CREDITS

A l'issue de l'audition, en commission élargie, de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, le mercredi 5 novembre 2014 <sup>(1)</sup>, la Commission des affaires étrangères examine, pour avis, les crédits pour 2015 de la mission « Immigration, asile et intégration », sur le rapport de M. Jean-Pierre Dufau.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission, tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 32.

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/cr/C024.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/cr/C024.asp)





## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

*(par ordre chronologique)*

- M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'asile
- M. Pascal Brice, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
- M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France (ministère de l'intérieur), accompagné de M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration, Mme Christine Wils-Morel, chef de service, adjointe à la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, M. Alain Cirot, sous-directeur, chef du service du pilotage et des systèmes d'information, M. Nicolas Péhau, adjoint au chef du service de l'asile, Mme Laetitia Belan, chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière
- Mme Martine Denis-Linton, présidente de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), accompagnée de M. Pascal Girault, secrétaire général de la CNDA
- M. Yannick Imbert, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)
- Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) : M. Gérard Sadik, coordinateur national « asile » pour La Cimade, et M. Christophe Levy, secrétaire général du Groupe Accueil et Solidarité