



N° 1990

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,

Rapporteur général

Député

---

**ANNEXE N° 28**

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

Rapporteurs spéciaux : MM. JEAN-NOËL BARROT ET ALEXANDRE HOLROYD

Députés

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS DES RAPPORTEURS</b> .....	7
<b>SYNTHÈSE</b> .....	9
<b>INTRODUCTION</b> .....	15
<b>PREMIÈRE PARTIE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT</b> .....	17
<b>I. STRUCTURATION DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION</i></b> .....	17
<b>II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ET LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE</b> .....	18
A. UNE SUREXÉCUTION DE LA MISSION IMPUTABLE AU PROGRAMME 303 ET PARTIELLEMENT CONTENUE PAR UNE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 .....	19
B. LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE MISES EN ŒUVRE .....	20
<b>III. DES INDICATEURS BUDGÉTAIRES À STABILISER ?</b> .....	22
<b>DEUXIÈME PARTIE LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE</b> .....	24
<b>I. ÉTAT DES LIEUX DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE</b> .....	26
A. CADRE JURIDIQUE .....	26
1. Les éloignements forcés .....	27
2. Les retours aidés .....	30
B. CADRE OPÉRATIONNEL ET BUDGÉTAIRE .....	33
1. Les éloignements forcés .....	33
a. La phase n° 1 : l'interpellation de l'étranger en situation irrégulière et le prononcé de la mesure d'éloignement .....	33
b. La phase n° 2 : la surveillance de l'étranger en situation irrégulière avant son éloignement et les possibilités de contestation contentieuse de celui-ci .....	34
c. La phase n° 3 : l'éloignement forcé stricto sensu .....	37
2. Les retours aidés .....	39

<b>II. BILAN QUANTITATIF ET FINANCIER</b> .....	43
A. BILAN QUANTITATIF .....	43
1. État général de la situation en matière d'éloignements .....	43
2. Les éloignements forcés.....	44
a. Les difficultés rencontrées .....	45
b. Les améliorations observées .....	49
3. Les retours aidés .....	51
a. Une efficacité quantitative et qualitative.....	51
b. Les points de fragilité .....	55
B. BILAN FINANCIER .....	57
1. Les éloignements forcés.....	57
a. Un coût relatif.....	57
b. Des estimations disparates .....	58
c. L'estimation des rapporteurs .....	59
2. Les retours aidés .....	62
<b>III. VOIES D'AMÉLIORATION ET RECOMMANDATIONS DES</b> <b>RAPPORTEURS</b> .....	64
A. LES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS .....	64
1. Voies d'amélioration et recommandations opérationnelles.....	64
a. Renforcer le travail diplomatique engagé .....	64
b. Accroître le nombre d'éloignements des « dublinés ».....	65
c. Améliorer les conditions d'éloignement depuis les CRA .....	65
d. Réduire le nombre d'éloignements inaboutis en répondant à certaines tensions opérationnelles.....	66
2. Voies d'amélioration et recommandations financières.....	69
B. LES RETOURS AIDÉS .....	70
1. Voies d'amélioration et recommandations opérationnelles.....	70
a. Étudier la pérennité de la réinstallation dans les pays d'origine .....	71
b. Poursuivre la montée en puissance des aides au retour à destination des ressortissants de pays soumis à visa .....	71
c. Encourager la promotion de ce dispositif.....	71
d. Renforcer les contrôles .....	72
e. Assurer la bonne mise en application des dispositions de la loi du 10 septembre 2018 .....	73
2. Voies d'amélioration et recommandations financières.....	74
<b>CONCLUSION</b> .....	75

<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS</b> .....	76
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	79
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX, DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES ET DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS</b> .....	81
<b>SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	83
ANNEXE I – L'AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE : ANALYSE STATISTIQUE PAR NATIONALITÉ (JEAN-NOËL BARROT).....	85
ANNEXE II – LISTE DES PAYS TIERS DONT LES RESSORTISSANTS SONT SOUMIS ET DISPENSÉS DE VISA.....	101
ANNEXE III – LISTE DES PAYS DONT LES RESSORTISSANTS SONT COUVERTS PAR UN PROGRAMME D'AIDE À LA RÉINSERTION.....	103
ANNEXE IV – LISTE DES ÉTRANGERS ÉLIGIBLES À L'AIDE AU RETOUR ET À L'AIDE À LA RÉINSERTION.....	104
ANNEXE V – LISTE DES CENTRES D'AIDE PAR LE RETOUR.....	106
ANNEXE VI – LISTE DES MOYENS AÉRIENS ET DES MARCHÉS PUBLICS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR UTILISÉS EN MATIÈRE D'ÉLOIGNEMENT.....	107
ANNEXE VII – NOMBRE DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRISES DANS L'UNION EUROPÉENNE.....	108
ANNEXE VIII – NOMBRE DE LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES DEMANDÉS EN 2018 ET TAUX DE SATISFACTION DES DEMANDES.....	109
ANNEXE IX – ACCORDS ET ARRANGEMENTS AVEC DES PAYS TIERS À L'UNION EUROPÉENNE.....	113
ANNEXE X – DÉCOMPOSITION DU COÛT DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS....	114
ANNEXE XI – SOURCE DES DONNÉES FINANCIÈRES UTILISÉES POUR LA DÉCOMPOSITION DU COÛT DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS.....	116
ANNEXE XII – DÉCOMPOSITION DU COÛT DES RETOURS AIDÉS.....	118
ANNEXE XIII – SOURCE DES DONNÉES FINANCIÈRES UTILISÉES POUR LA DÉCOMPOSITION DU COÛT DES ÉLOIGNEMENTS AIDÉS.....	119
ANNEXE XIV – RÉPARTITION DE LA PROPORTION DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS ET DES RETOURS AIDÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE.....	120



## AVANT-PROPOS DES RAPPORTEURS

Dans le cadre du « Printemps de l'Évaluation », séquence parlementaire initiée en 2017 et dédiée à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques, nous nous sommes penchés sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, une politique publique mal connue. Au-delà de l'examen de la stricte exécution budgétaire 2018, une analyse statistique méticuleuse a été conduite pour instruire nos conclusions et nos recommandations.

Un exercice d'évaluation du coût complet de ces deux types d'éloignement, inédit par son exhaustivité, a été mené. Celui-ci s'est avéré être d'une complexité considérable en raison de la multiplicité des administrations, missions et programmes mobilisés et a requis un certain nombre d'arbitrages qui sont détaillés dans ce rapport. Il en ressort un coût d'environ 14 000 euros (13 794 €) par éloignement forcé (soit 468,45 M€ pour 33 960 éloignements forcés en 2018) et entre 2 500 € et 4 000 euros par retour aidé (soit 26,79 M€ pour un nombre de retours aidés compris entre 6 845 et 10 676 en 2018 <sup>(1)</sup>).

Les données de la Direction générale des étrangers en France (relevant du ministère de l'intérieur), de la Direction centrale de la police aux frontières (relevant du ministère de l'intérieur), de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ont été mobilisées pour estimer précisément la sensibilité des retours aux choix politiques réalisés entre 2011 et 2018. Sur cette période, nous constatons que les montants versés au titre de l'aide au retour volontaire ont eu un effet d'entraînement significatif sur les retours aidés : une augmentation de 30 % de l'aide induit une hausse de 30 % des retours aidés. Par ailleurs, les accords de réadmission signés pendant cette période avec les pays d'origine des personnes concernées ont eu un effet substantiel, de l'ordre de 60 % sur les retours forcés.

Enrichis des constats que nous avons pu réaliser sur le terrain, ces résultats nous ont conduit à formuler plusieurs recommandations.

En ce qui concerne les éloignements forcés, le renforcement de l'action diplomatique visant à faciliter la délivrance des laissez-passer consulaires <sup>(2)</sup> nous paraît essentiel. La coopération administrative, notamment entre les services du ministère de l'intérieur et de l'administration pénitentiaire doit également être améliorée.

---

(1) Le ministère de l'intérieur évalue le nombre de retours aidés à 6 845 (en métropole) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration à 10 676 (en métropole et outre-mer). Les rapporteurs reviendront dans le rapport sur cette divergence statistique.

(2) Un laissez-passer consulaire est un document de voyage délivré par une ambassade / un consulat à un ressortissant ne possédant plus de document d'identité afin de permettre son transport.

En ce qui concerne les retours aidés : la montée en puissance de l'aide au retour volontaire à destination des pays dont les ressortissants sont soumis à visa doit être impérativement poursuivie. Nous recommandons également une meilleure diffusion de l'information concernant l'aide au retour volontaire auprès des personnes éligibles. Nous souhaitons également que la trajectoire de réinstallation dans leur pays d'origine des bénéficiaires puisse être soigneusement évaluée. Nous proposons enfin que les conditions soient réunies pour éviter tout abus ou détournement de l'aide au retour.

## SYNTHÈSE

### **Les éloignements forcés :**

- Le taux d'exécution des mesures d'éloignement est très variable selon leur nature. Si le taux d'exécution des mesures d'expulsion (85 %) et d'interdiction du territoire français (99 %) est élevé, celui des obligations de quitter le territoire français est très limité (12,40 %) ;
- Le nombre d'éloignements forcés exécutés en 2018 est cependant le plus élevé depuis dix ans en raison des actions engagées depuis 2017 ;
- Des tensions affectent l'exécution de cette politique en matière de laissez-passer consulaires, d'éloignement des « dublinés », d'éloignement depuis les centres de rétention administrative et de tensions opérationnelles.

### **Les retours aidés :**

- Depuis 1991, les retours aidés concernent les seuls étrangers en situation irrégulière. Les montants proposés varient le plus souvent entre 300 € (pour les ressortissants de pays non soumis à visa) et 650 € (pour les ressortissants de pays soumis à visa). Ces montants peuvent être majorés en certaines circonstances (allocation majorée ou aide à la réinsertion) ;
- Le nombre de retours aidés croît et leur mise en œuvre est satisfaisante ;
- Des interrogations existent cependant, notamment sur la part trop faible des retours aidés (par rapport aux retours forcés) en ce qui concerne les pays soumis à visa (44 % en 2018).

### **Évaluation des coûts :**

- Le coût moyen d'un éloignement forcé est estimé aux environs de 14 000 € (13 794 €) ;
- Le coût moyen d'un retour aidé est estimé entre 2 500 € (2 509 €) et 4 000 € (3 914 €).

### **Recommandations des rapporteurs en matière d'éloignements forcés :**

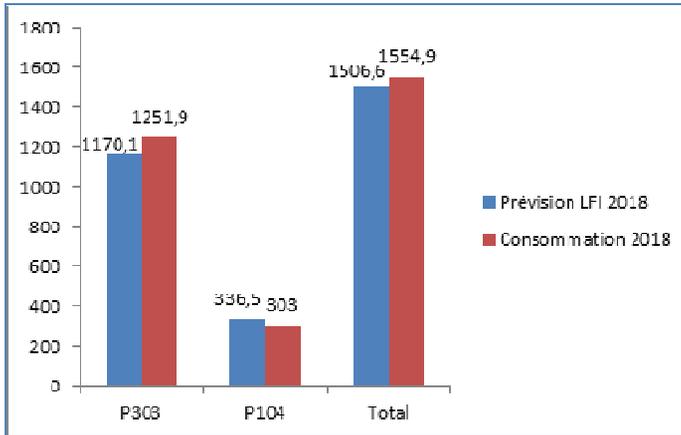
- Poursuivre les orientations mises en œuvre depuis 2017 tout en utilisant les dispositions de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie ;
- Répondre aux tensions observées sur les moyens humains et matériels ;
- Transférer au programme 176 *Police nationale* les crédits de gestion des centres de rétention administrative et d'exécution des mesures d'éloignement relevant du programme 303 *Immigration, asile et intégration*.

### **Recommandations des rapporteurs en matière de retours aidés :**

- Poursuivre la montée en puissance de l'aide au retour à destination des ressortissants de pays soumis à visa ;

– Renforcer les contrôles destinés à prévenir le retour des ressortissants étrangers ayant bénéficié d'une première aide au retour.

**L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2018 (EN M€)**

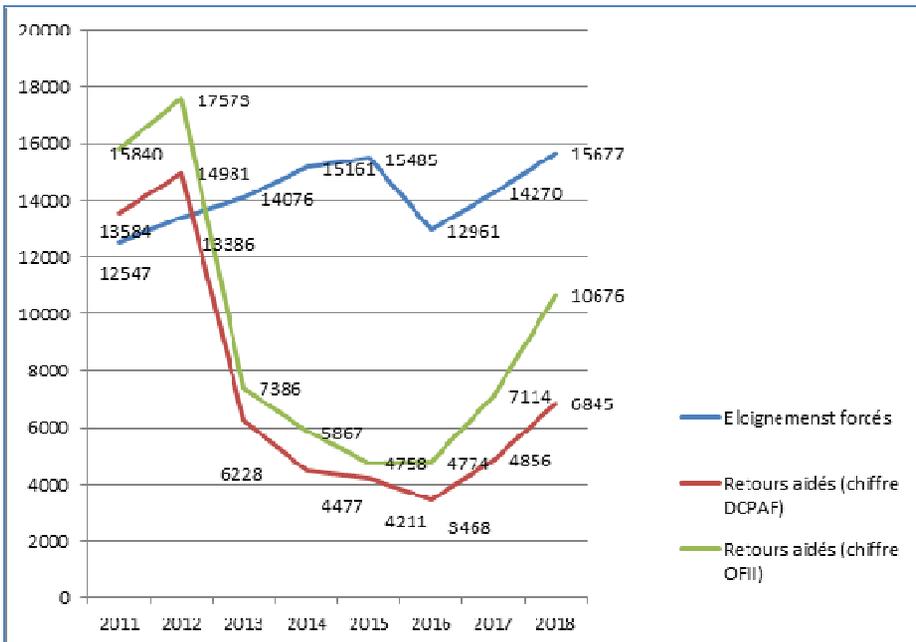


Source : commission des finances.

P303 : programme 303, *Immigration et asile*

P104 : programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française.*

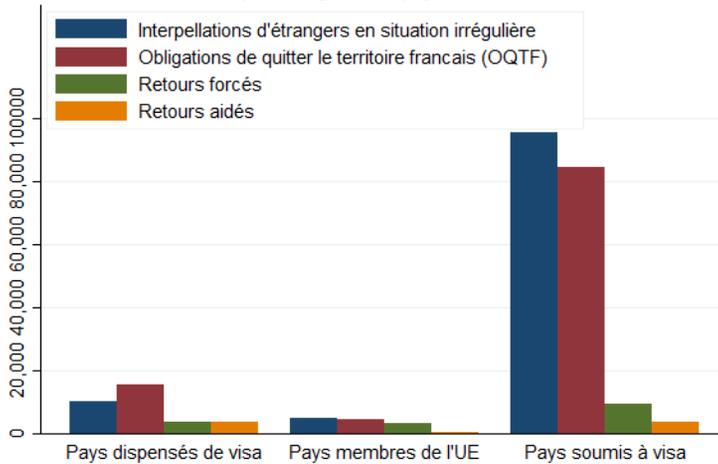
**LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**



*Source : ministère de l'intérieur.*

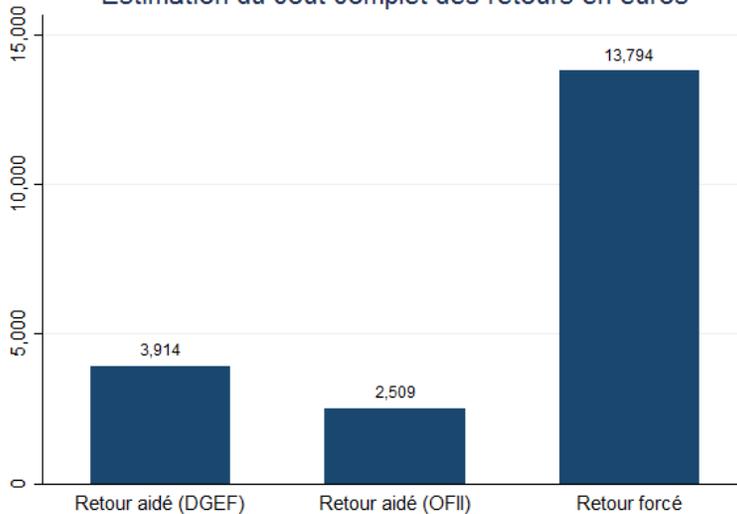
ÉTUDE ÉCONOMÉTRIQUE DE M. JEAN-NOËL BARROT, DÉPUTÉ, SUR L'AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE (ANALYSE STATISTIQUE PAR NATIONALITÉ) <sup>(1)</sup>

Eloignements des étrangers en situation irrégulière  
par catégorie de pays en 2018



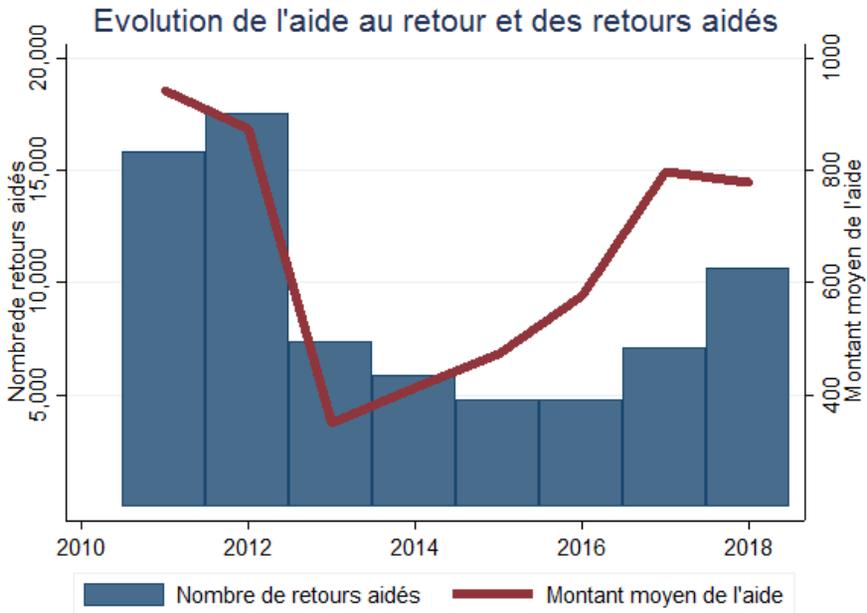
Source : M. Jean-Noël Barrot.

Estimation du coût complet des retours en euros



Source : M. Jean-Noël Barrot.

(1) L'ensemble de l'étude figure en annexe I.



Source : M. Jean-Noël Barrot.

Effets d'une hausse de 30% du montant de l'aide ciblée sur les pays :

	Ensemble	dispensés de visa	soumis à visa	à haut niveau de vie	à faible niveau de vie
Montant moyen de l'aide (2018)	779€	301€	1338€	775€	821€
Supplément de 30%	234€	90€	401€	233€	246€
Nbre total de retours aidés (2018)	10676	5715	4931	2464	7558
Nbre de retours supplémentaires	3203	3258	1479	1035	2041
<i>en % des retours aidés (2018)</i>	<i>30%</i>	<i>57%</i>	<i>30%</i>	<i>42%</i>	<i>27%</i>

Lecture : une hausse de 30% du montant de l'aide pour les pays soumis à visa représente une augmentation de 401€ par rapport au pécule moyen de 1338€ pour ces pays en 2018, et entraînerait une hausse de 1479 retours supplémentaires, en plus des 4931 retours enregistrés par l'OFII en 2018.

Source : M. Jean-Noël Barrot.



## INTRODUCTION

Le printemps de l'évaluation associe une démarche d'examen de l'exécution d'une mission du budget de l'État en année  $n-1$  et l'analyse d'une politique publique reposant, en totalité ou en partie, sur les crédits de cette mission. Dans ce cadre, **les rapporteurs procéderont à l'examen des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* (qui s'établissaient, en loi de finances initiale pour 2018, à 1 506,60 M€ en crédits de paiement) puis évalueront l'efficacité et le coût des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.**

Le choix de ce thème d'évaluation s'explique par la volonté de **mieux connaître les résultats et le coût d'une politique publique à la fois connue et méconnue**. La politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière est souvent réduite à son aspect le plus visible : les expulsions. Cet élément est pourtant réducteur et incertain. D'un point de vue juridique, les éloignements des étrangers en situation irrégulière ne se résument pas aux expulsions et, d'un point de vue financier, le coût d'un éloignement forcé demeure mal déterminé.

Par ailleurs, les rapporteurs observent que **la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière repose de manière croissante sur les retours aidés**, c'est-à-dire sur une pratique d'éloignement non coercitive prenant la forme d'un retour volontaire organisé moyennant le versement d'un **concours financier** (variant, le plus souvent, entre 300 et 650 €). En 2018, 33 960 éloignements forcés et de 6 845 à 10 676 retours aidés d'étrangers en situation irrégulière ont été exécutés en métropole et en outre-mer <sup>(1)</sup>.

**La part représentée par les retours aidés dans le nombre de départs d'étrangers en situation irrégulière est désormais substantielle (de 20 à 31 % en 2018) et leur nombre s'accroît depuis 2016**. Cette diversification des modes d'éloignement s'observe également au niveau européen puisqu'en 2017, d'après Eurostat, **sur vingt-trois pays européens étudiés, quinze ont organisé un nombre plus important de retours aidés que d'éloignements forcés** <sup>(2)</sup>. La France figurait alors (avec la Croatie, le Danemark, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie le Portugal et la République tchèque) parmi les huit pays européens ayant organisé un nombre d'éloignements forcés supérieur au nombre de retours aidés.

Le présent rapport s'inscrit dans ce cadre et vise à évaluer les différents aspects d'une **politique en pleine évolution**.

---

(1) Le ministère de l'intérieur évalue le nombre de retours aidés à 6 845 (en métropole) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration à 10 676 (en métropole et outre-mer). Les rapporteurs reviendront dans le rapport sur cette divergence statistique.

(2) Source, Eurostat, *Share of non-EU citizens returned to their country of origin, by type of return, 2017 (%)*.



## PREMIÈRE PARTIE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

Après avoir rappelé la structuration des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*, les rapporteurs procéderont à l'examen de l'exécution budgétaire et des mesures de régulation intervenues en 2018 et s'interrogeront sur une éventuelle adaptation des indicateurs budgétaires de la mission.

### I. STRUCTURATION DES CRÉDITS DE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION*

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* sont structurés autour des programmes 303 *Immigration et asile* et 104 *Intégration et accès à la nationalité française*. Cette organisation budgétaire est stable.

Le programme 303 *Immigration et asile* comprend quatre actions finançant les politiques publiques intéressant la circulation des étrangers et la politique des visas (action n° 1), la garantie de l'exercice du droit d'asile (action n° 2), la lutte contre l'immigration irrégulière (action n° 3) et le financement des moyens nécessaires au fonctionnement de la Direction générale des étrangers en France dépendant du ministère de l'intérieur (action n° 4).

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* comprend cinq actions finançant l'accueil des étrangers primo arrivants (action n° 11), l'accompagnement des étrangers en situation régulière (action n° 12), l'accès à la nationalité française (action n° 14), l'accompagnement des réfugiés (action n° 15) et l'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (action n° 16).

Dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, les crédits de la mission s'établissaient, fonds de concours inclus, à 1 466,20 M€ en AE et 1 506,60 M€ en CP. Ces montants sont en augmentation par rapport à la loi de finances pour 2017 (+ 10,3 % en AE et + 25,8 % en CP) et déclinent les orientations du plan « garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires » présenté le 12 juillet 2017.

La répartition des crédits est marquée par la prévalence du programme 303 qui représente, en AE comme en CP, près de 80 % des crédits de la mission :

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 303 (fonds de concours inclus)		1 129,8	1 170,1
Programme 104 (fonds de concours inclus)		336,4	336,5
Total de la mission		1 466,2	1 506,6

Source : documents budgétaires

Le premier poste budgétaire de la mission concerne l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » (973,60 M€ en AE et 1 011,40 M€ en CP) relevant du programme 303 et servant, pour l'essentiel, au financement de l'hébergement des demandeurs d'asile et au paiement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

La mission *Immigration, asile et intégration* est financée de façon minoritaire mais croissante par des fonds de concours alimentés par des versements européens et, dans une moindre mesure, britanniques<sup>(1)</sup>. Les contributions européennes proviennent du Fonds asile, immigration et intégration (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). Dans la LFI pour 2018, la contribution de ces différents fonds de concours représente environ 6 % des crédits de la mission soit un montant de 82,1 M€, plus de deux fois supérieur à celui constaté en 2017 (34,2 M€). Ces versements se répartissent de manière égale entre les programmes 303 et 104. La Cour des comptes observe néanmoins que le suivi et la lisibilité de ces instruments devraient être améliorés<sup>(2)</sup>.

## II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ET LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

En 2018, la consommation des crédits de la mission est marquée par une **surexécution de 4 % en AE et de 3 % en CP, soit un dépassement de 57,91 M€ en AE et de 48,35 M€ en CP par rapport aux crédits autorisés en LFI. Ce dépassement, imputable au programme 303 (+ 81,81 M€ en CP), a été partiellement contenu au sein de la mission par une sous-exécution du programme 104 (– 33,45 M€ en CP) mais a également nécessité des mesures de régulation budgétaire complémentaires. Si la surexécution observée en 2018 est significative, elle est néanmoins plus limitée que celle observée précédemment.**

(1) Les versements britanniques, prévus par le traité de Sandhurst (conclu en janvier 2018), visent à participer au financement du renforcement de la surveillance de la sécurité sur les plages et les ports français.

(2) Cour des comptes, mission Immigration, asile et intégration, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, p. 22. Les fonds de concours exécutés en 2018 sont néanmoins proches de la prévision initiale et s'établissent à 87,7 M€ en CP et 85 M€ en AE.

## A. UNE SUREXÉCUTION DE LA MISSION IMPUTABLE AU PROGRAMME 303 ET PARTIELLEMENT CONTENUE PAR UNE SOUS-EXÉCUTION DU PROGRAMME 104

Le tableau suivant présente l'exécution budgétaire de la mission et de ses programmes par rapport à la LFI :

(en millions d'euros)

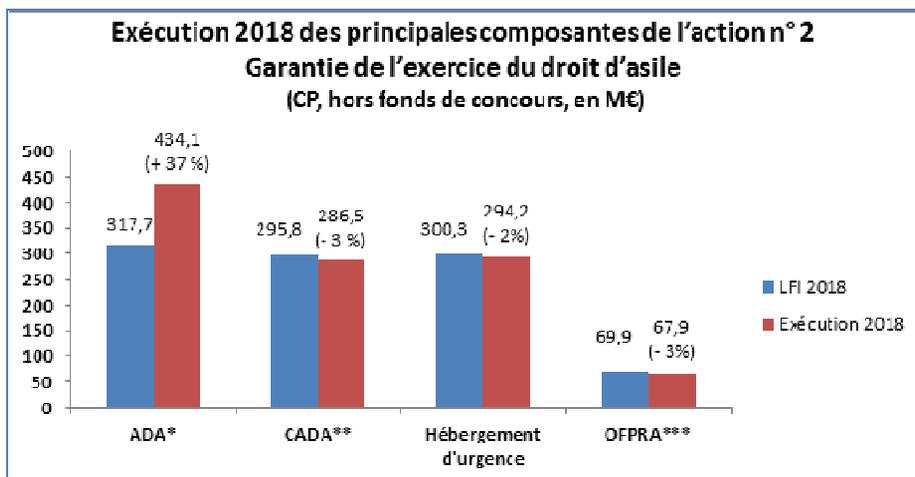
	LFI 2018		Exécution 2018		Écart LFI/Exécution			
	AE	CP	AE	CP	Écart en %		Écart en euros	
					AE	CP	AE	CP
<b>Mission IAI</b>	<b>1 466,2</b>	<b>1 506,6</b>	<b>1 524,1</b>	<b>1 554,9</b>	<b>4 %</b>	<b>3 %</b>	<b>57,91</b>	<b>48,35</b>
P303	1 129,8	1 170,1	1 221,1	1 251,9	8 %	7 %	91,28	81,81
P104	336,4	336,5	303	303	- 10 %	- 10 %	- 33,37	- 33,45

Source : Cour des comptes.

Le **dépassement** observé s'explique par la surexécution du programme 303 : les dépenses de ce programme ont été supérieures de 91,28 M€ en AE et de 81,81 M€ en CP aux crédits initiaux. Ce phénomène **tient à l'évolution de l'action n° 2 Garantie de l'exercice du droit d'asile** et plus particulièrement, au sein de cette action, à l'évolution de la ligne dédiée au **financement de l'allocation pour demandeurs d'asile** (434,10 M€ exécutés au lieu de 317,70 M€ prévus, + **116,4 M€<sup>(1)</sup>**). Parmi les quatre composantes de l'action n° 2, seule celle affectée à cette dépense est effectivement en surexécution <sup>(2)</sup> :

(1) En décembre 2018, le nombre de 100 000 ménages bénéficiaires de cette allocation a, pour la première fois, été atteint, en augmentation de 15 % sur un an.

(2) Le graphique suivant ne présente pas l'évolution de deux composantes de l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile : Accueil et accompagnement social des demandeurs d'asile (CP initiaux : 0,5 M€, CP exécutés : 3,3 M€) et Aides aux communes pour places d'hébergement d'urgence (ligne non dotée).



\* Allocation pour demandeurs d'asile, \*\* Centre d'accueil pour demandeurs d'asile \*\*\* Office français de protection des réfugiés et apatrides

Source : commission des finances (d'après les données de la Cour des comptes)

Cette surconsommation s'explique essentiellement par une évolution de la demande d'asile (+ 21,8 %) bien supérieure à celle de l'évolution projetée dans le projet de loi de finances (+ 10 %). Ce dépassement des crédits a été atténué par une **sous-exécution du programme 104** à hauteur de 33,37 M€ en AE et 33,45 M€ en CP. Les cinq actions du programme 104 ont été sollicitées (de 1 à 12 %) au titre de cette « solidarité financière » interne à la mission. Ces ajustements ont supposé la mobilisation de la réserve de précaution (de 2,9 % des crédits) mais aussi le rééchelonnement de l'exécution de certaines mesures voire leur annulation.

**En dépit de ces ajustements, l'exécution budgétaire du programme 104 témoigne toujours d'un important effort effectué en faveur des populations concernées.** Les montants exécutés en 2018 (303 M€ en CP) sont ainsi très supérieurs à ceux exécutés en 2017 (188,60 M€ en CP). Les dépenses soutenant la création de 3 000 places dans les centres provisoires d'hébergement des réfugiés ont ainsi été exécutées après avoir parfois été légèrement décalées.

La contribution du programme 104 au rééquilibrage budgétaire de la mission a été significative mais n'a cependant pas permis de compenser l'évolution du programme 303. D'**autres mesures de régulation budgétaire** ont dû intervenir pour assurer le financement de la mission.

## B. LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE MISES EN ŒUVRE

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes souligne que différentes mesures de régulation budgétaire complémentaires sont intervenues. En premier lieu, **des mesures de régulation budgétaire internes au ministère de l'intérieur ont conduit à solliciter d'autres programmes de ce ministère :**

15,7 M€ d'AE et 16,3 M€ de CP des programmes 232 *Vie politique, culturelle et associative*, 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et 307 *Administration générale et territoriale de l'État* ont ainsi été annulés pour financer l'évolution du programme 303. En second lieu, des crédits complémentaires ont été ouverts par la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 (à hauteur de 76,76 M€ en CP) <sup>(1)</sup>.

L'ensemble des **mesures de régulation budgétaire** mises en œuvre sont nombreuses (28) et **substantielles mais** demeurent néanmoins **plus limitées qu'en 2017 en raison d'une budgétisation initiale plus sincère**. La Cour des comptes note ainsi qu'« *un réel effort de programmation* » a été accompli <sup>(2)</sup> et relève que « *la programmation initiale des crédits intégrait les conséquences budgétaires de l'évolution tendancielle des dépenses* » <sup>(3)</sup>.

Les crédits initiaux affectés à l'ADA étaient en accroissement de 44,4 % par rapport à 2017. Cette situation contraste avec la sous-budgétisation « *quasi structurelle* » du programme 303 dénoncée par la Cour des comptes le 30 juillet 2015 dans un référé au Premier ministre <sup>(4)</sup>.

Cependant, **les progrès accomplis n'ont pas été suffisants** et doivent être complétés pour limiter les risques de sous budgétisation observés. La Cour des comptes souligne un « *risque d'insoutenabilité budgétaire de la mission* » <sup>(5)</sup> à moyen terme au regard de l'**hypothèse** « *particulièrement optimiste* » retenue en matière **d'évolution de la demande d'asile** pour la construction de la loi de finances pour 2019 (+ 0 %). Durant son audition, la Cour a considéré que l'évolution attendue de la demande d'asile en 2019 relevait plus d'un objectif de politique publique que d'une hypothèse rigoureuse de programmation budgétaire, ce que l'évolution de la demande d'asile observée de janvier à avril 2019 confirme (+ 12,4 %).

**Les rapporteurs rappellent avoir fait part de leurs doutes** lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019. Ils avaient alors évoqué une « *sincérité budgétaire accrue mais reposant sur une hypothèse optimiste* » d'évolution de la demande d'asile <sup>(6)</sup>. Cette discordance entre l'hypothèse d'évolution de la demande d'asile et l'évolution réelle n'est pas nouvelle. Les rapporteurs invitent donc le Gouvernement à retenir une hypothèse crédible dans la construction du projet de loi de finances pour 2020 afin que le programme 104 ne constitue pas une variable d'ajustement du programme 303.

---

(1) Tous les crédits complémentaires ouverts en loi de finances rectificative n'ont cependant pas été consommés.

(2) Cour des comptes, mission Immigration, asile et intégration, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, p. 5.

(3) *Ibid.*, p. 12.

(4) Cour des comptes, référé au Premier ministre du 30 juillet 2015, L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, p. 5.

(5) *Ibid.*, p. 6.

(6) Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport spécial n° 1302 annexe 28 (immigration, asile et intégration) sur le projet de loi de finances pour 2019, MM. Jean-Noël Barrot et Stanislas Guerini, octobre 2018, p. 19.

Les rapporteurs ne perdent cependant pas de vue qu'**une partie de la surexécution du programme 303 observée en 2018 provient d'éléments peu anticipables** et non d'un défaut de prévision. Ainsi, les mouvements de grève des magistrats et des avocats observés à la Cour nationale du droit d'asile, qui ont eu pour effet d'allonger les délais de traitement de la demande d'asile et donc la durée de versement de l'ADA, ne pouvaient être prévus. De la même façon, la revalorisation d'une partie de l'ADA consécutive à l'annulation par le Conseil d'État, le 17 janvier 2018<sup>(1)</sup>, du décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à l'allocation pour demandeur d'asile ne pouvait être pleinement anticipée<sup>(2)</sup>.

**La surexécution observée en 2018 s'explique donc à la fois par un défaut partiel d'anticipation et par des facteurs conjoncturels non prévisibles.**

### III. DES INDICATEURS BUDGÉTAIRES À STABILISER ?

Dans sa note d'analyse, la Cour observe que cinq indicateurs budgétaires ont été modifiés en 2018 (trois sur le programme 303 et deux sur le programme 104<sup>(3)</sup> ; ces adaptations faisant suite à d'autres ajustements antérieurs. La Cour considère que ces modifications à répétition perturbent l'appréciation dans la durée de la performance de la mission<sup>(4)</sup> et recommande de stabiliser ces indicateurs.

Les rapporteurs entendent cet argument mais ne sont pas opposés aux adaptations effectuées. Ils rappellent que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, ils avaient considéré que la maquette budgétaire était « satisfaisante » et avaient appelé de leurs vœux trois aménagements susceptibles d'améliorer le suivi budgétaire de la mission : l'adaptation de l'indicateur mesurant la performance de l'OFPPRA (ou la création d'un nouvel indicateur)<sup>(5)</sup> ; la présentation de l'élasticité-coût de l'évolution de la durée d'instruction des demandes d'asile ; et la suppression de l'action *Circulation des étrangers et*

---

(1) CE 17 janvier 2018 *La Cimade et autres* (n° 410280).

(2) La Cour note que « l'annulation par le Conseil d'État du décret [...] a entraîné une revalorisation du péculé additionnel de 2 €/jour valorisé à hauteur de + 30 M€ en AE et en CP. La DGEF avait signalé dans sa programmation initiale une provision de 18 M€ dans l'attente de la décision du Conseil d'État. Le coût de la surexécution devrait donc s'élever à 12 M€ ». *Ibid.*, p. 29.

(3) Programme 303 : modification de deux indicateurs de l'objectif n° 1 « Optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile » (1.1 : part des demandeurs d'asile hébergés et 1.2 : part des places occupées par les demandeurs d'asile et autres personnes autorisées) et de l'indicateur de l'objectif n° 3 « améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière ».

Programme 104 : modification des indicateurs de l'objectif n° 1 « améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers » et de l'objectif n° 2 « améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation ».

(4) *Ibid.*, p. 9.

(5) À l'heure actuelle, l'activité et la performance de l'OFPPRA sont appréciées sur la base de l'indicateur de « délai de l'examen d'une demande d'asile ». Cet élément n'est plus représentatif de l'activité de l'Office et devrait être complété par la prise en compte du nombre de décisions rendues annuellement.

*politique des visas* du programme 303 en raison de son montant particulièrement modeste (0,5 M€).

Les rapporteurs demeurent attachés à ces recommandations.

## DEUXIÈME PARTIE LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

La politique conduite par le Gouvernement en matière migratoire repose sur la volonté de mieux organiser l'immigration légale et de lutter avec vigueur contre l'immigration irrégulière en procédant notamment à l'éloignement des étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire <sup>(1)</sup>.

Cette orientation a été affirmée dès le 12 juillet 2017 à l'occasion de la présentation du plan d'action *Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires*. Peu après, le 18 octobre 2017, à l'occasion d'une intervention devant les forces de sécurité intérieure, le Président de la République déclarait souhaiter « *que nous intégrions de manière irréprochable celles et ceux à qui nous assurons la protection de l'asile ou des titres légitimes mais [...] souhaite[r] que nous reconduisions de manière intraitable celles et ceux qui n'ont pas de titre.* » <sup>(2)</sup>.

Depuis l'engagement de la quinzième législature, cette politique s'est traduite par l'adoption de dispositions spécifiques contenues dans deux textes législatifs : la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen et la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Cette orientation s'est également manifestée d'un point de vue budgétaire puisque la loi de finances pour 2019 a sensiblement accru les moyens dévolus à la lutte contre l'immigration irrégulière <sup>(3)</sup>.

---

(1) *Le nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire ne peut, par nature, être connu avec précision mais est souvent estimé sur la base du nombre de bénéficiaires de l'Aide médicale d'État. Dans le dernier rapport annuel sur les orientations pluriannuelles de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration déposé par le Gouvernement devant le Parlement, il est indiqué que s'il « est impossible d'évaluer le nombre de personnes séjournant de manière irrégulière sur le territoire. Le nombre de bénéficiaires de l'Aide médicale d'État (AME) peut contribuer à une première approche, car l'AME est un dispositif permettant à certains étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins. » (p. 82).*

*En 2019, le nombre de bénéficiaires de l'AME est évalué à 330 000 personnes, comme le rappelle notre collègue Véronique Louwagie dans son rapport spécial sur les crédits de la mission Santé présenté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 (rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019, annexe n° 38, p. 15).*

(2) Discours du Président de la République devant les forces de sécurité intérieure, 18 octobre 2017, p. 8.

(3) *Dans la loi de finances pour 2019, l'action n° 3 Lutte contre l'immigration irrégulière du programme 303 a été dotée de 137 M€ en crédits de paiement et 154 M€ en autorisations d'engagement, soit une progression importante par rapport à la loi de finances pour 2018 (+ 65,83 % en CP et + 86,49 % en AE).*

**Cette politique produit de premiers résultats : en 2018, dans un contexte migratoire sous tension, le nombre de départs d'étrangers en situation irrégulière s'est établi à 30 276 <sup>(1)</sup> en métropole contre 26 783 en 2017.**

Ces 30 276 départs observés en 2018 se décomposent en 7 754 départs spontanés (cette évaluation étant incertaine), 15 677 éloignements forcés et 6 845 éloignements et départs aidés.

**Outre-mer, le nombre d'éloignements forcés s'est établi, en 2018, à 18 283 et le nombre d'éloignements et départs aidés à 464.** En revanche le nombre de départs spontanés observés outre-mer n'est pas connu.

**Tous modes d'éloignements confondus, près de 50 000 étrangers en situation irrégulière (49 023) ont donc quitté le territoire national en 2018.**

**Les rapporteurs observent cependant que si le nombre de départs d'étrangers en situation irrégulière est connu, le coût consolidé de la politique d'éloignement reste à déterminer. Pour ce motif, ils ont choisi d'évaluer l'efficacité et le coût des mesures d'éloignement forcé et aidé des étrangers en situation irrégulière mises en œuvre en métropole et en outre-mer.**

Pour ce faire, **les rapporteurs** ont procédé à douze auditions, reçu cinq contributions écrites et effectué quatre déplacements. Ils **ont également fait usage des pouvoirs spécifiques leur étant reconnus par l'article 57 <sup>(2)</sup> de la loi organique n° 2001-0692 modifiée relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 pour obtenir la communication de quatre documents confidentiels.**

Ils ont ainsi consulté :

– le rapport sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière établi en septembre 2009 par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la police nationale ;

– les observations définitives formulées en juin 2015 par la Cour des comptes sur le rôle de la Direction centrale de la police aux frontières dans la lutte contre l'immigration irrégulière (exercices 2008-2013) ;

---

(1) Source : ministère de l'intérieur, 15 janvier 2019, *Chiffres clés (données provisoires) : Les éloignements 2018. Ce nombre n'intègre pas les 4 128 réacheminements réalisés en 2018 depuis les zones d'attente.*

(2) Article 57 : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. »

– les observations définitives établies en novembre 2016 par la Cour des comptes sur l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers (exercices 2011-2015) ;

– les observations définitives formulées en juillet 2018 sur la gestion 2014-2017 des crédits de deux fonds européens (le Fonds asile migration et intégration [FAMI] et le Fonds sécurité intérieure [FSI]) contribuant au financement des politiques d'éloignement.

Les rapporteurs ont également sollicité à de nombreuses reprises les services du ministère de l'intérieur (et notamment la direction générale des étrangers en France et la direction centrale de la police aux frontières) et ceux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration en vue de réunir des éléments statistiques utilisés pour conduire des analyses économétriques relatives aux aides au retour<sup>(1)</sup>. La **disponibilité** et l'esprit de **coopération** de ces **administrations** doivent être soulignés.

\*

## I. ÉTAT DES LIEUX DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

L'examen des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière suppose en premier lieu de présenter le cadre juridique (A), opérationnel et budgétaire (B) applicable en métropole et outre-mer.

### A. CADRE JURIDIQUE

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) définit le régime juridique applicable en métropole et outre-mer aux mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Si le CESEDA ne distingue pas dans sa présentation les mesures d'éloignement forcé des mesures d'éloignement aidé, les premières se distinguent par la possibilité d'être exécutées d'office, c'est-à-dire de manière coercitive.

---

(1) Cf. annexe I, « L'aide au retour volontaire : analyse statistique par nationalité (Jean-Noël Barrot).

## 1. Les éloignements forcés

Dans le langage courant, l'éloignement forcé d'un étranger en situation irrégulière est appelé une « expulsion ». D'un point de vue juridique, cette dénomination est imparfaite dans la mesure où l'expulsion ne constitue qu'une des sept formes d'éloignement définies aux **titres I à IV des parties législative et réglementaire du livre V du CESEDA** <sup>(1)</sup>. L'éloignement forcé réunit ainsi, selon le ministère de l'intérieur, « *les mesures coercitives à caractère judiciaire ou administratif visant à exclure un étranger du territoire national à titre temporaire ou définitif pour des motifs et selon des procédures prévues par la loi* ».

Les **mesures d'éloignement** sont donc **plurielles** et prennent la forme de décisions administratives ou judiciaires. Si les premières relèvent de la compétence du préfet du département, du préfet de police de Paris (dans sa zone de compétence <sup>(2)</sup>) et, plus occasionnellement, du ministre de l'intérieur, les secondes sont prononcées par un tribunal correctionnel ou une cour d'assises.

**Les mesures administratives d'éloignement sont définies aux titres I à III du livre V du CESEDA.**

Le **titre I<sup>er</sup>** détermine le régime de l'**obligation de quitter le territoire français** (OQTF), de l'**interdiction de retour sur le territoire français** (IRTF) et de l'**interdiction de circulation sur le territoire français** (ICTF). L'OQTF constitue la disposition la plus courante et peut-être assortie, en certaines circonstances, d'un délai de départ volontaire de trente jours à compter de la notification de la décision <sup>(3)</sup>. L'IRTF et l'ICTF, d'une durée maximale de trois ans, peuvent être décidées en complément d'une OQTF et visent à prévenir le retour ou la circulation sur le territoire français de l'étranger éloigné.

Le **titre II** du livre V du CESEDA concerne l'**expulsion** d'un étranger en situation irrégulière ou régulière dont la présence sur le sol national constitue une « *menace grave pour l'ordre public* ». Certaines catégories d'étrangers ne peuvent être expulsées (les mineurs étrangers) ou ne peuvent l'être qu'en cas de « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou la sécurité publique* » (article L. 521-2 <sup>(4)</sup>) ou de « *comportements de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de*

---

(1) Quelques dispositions complémentaires relatives aux mesures d'éloignement figurent dans d'autres livres du CESEDA, comme le livre VI Contrôles et sanctions.

(2) Le préfet de police de Paris est compétent sur Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

(3) Le ministère de l'intérieur a précisé aux rapporteurs qu'une OQTF produit des effets illimités dans le temps, sauf retrait, abrogation ou annulation. L'étranger faisant l'objet d'une OQTF demeure dans l'obligation d'y déférer. Cependant, depuis la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003, l'étranger faisant l'objet d'une OQTF depuis plus d'un an ne peut plus être assigné à résidence ou placé en rétention en vue de l'exécution de cette mesure. Pour ce motif, l'autorité administrative peut, au-delà d'un an, être amenée à prendre une nouvelle OQTF, après réexamen complet de la situation de l'intéressé.

(4) Sauf exception, les articles de code cités dans ce rapport sont ceux du CESEDA. L'absence de mention d'un code renvoie au CESEDA.

*l'État, ou liés à des activités à caractère terroriste, ou constituant des actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination* » (article L. 521-3).

Le **titre III** du livre V du CESEDA est relatif aux **mesures prises dans le cadre de l'Union européenne et de la convention de Schengen** <sup>(1)</sup>. Il s'agit des décisions de remise à un État européen d'un étranger ayant séjourné, de manière régulière ou irrégulière, dans un autre État membre et entrant ou demeurant en France sans se conformer au CESEDA. Ces **décisions de remise différent des décisions de transfert** visant, dans le cadre du règlement de Dublin <sup>(2)</sup>, à remettre aux autorités d'un autre État membre un demandeur d'asile (un « **dubliné** ») dont l'examen de la demande relève de cet État. Le règlement de Dublin prévoit, sous certaines conditions, que l'État par lequel le demandeur d'asile est arrivé en Europe est celui devant instruire sa demande. Si le demandeur d'asile se déplace dans un autre pays, il peut, dans certaines circonstances et dans un certain délai, être transféré dans le premier État où il a déposé sa demande au moyen d'une procédure de reprise en charge et d'une décision de transfert <sup>(3)</sup>.

Le titre III inclut également des **dispositions propres à la Guyane** (L. 532-1) intéressant l'éloignement de l'équipage d'un navire se livrant à des activités de **pêche illicite**.

Les différentes mesures administratives d'éloignement sont appliquées sur tout le territoire sous réserve d'éventuelles adaptations outre-mer décidées dans le cadre de l'article 73 de la Constitution <sup>(4)</sup>. Ces dispositions sont complétées par une **mesure judiciaire** d'éloignement : la **peine d'interdiction du territoire français**. Cette peine, faisant l'objet du **titre IV** du livre V du CESEDA et des articles 131-30, 131-30-1 et 131-30-2 du code pénal, est prononcée par un tribunal correctionnel ou par une cour d'assises à l'encontre d'un étranger reconnu coupable de certains crimes ou délits relevant du code pénal, du code de la défense, du code du sport, du code de la sécurité intérieure ou du CESEDA.

---

(1) *Conclue le 19 juin 1990 et entrée en vigueur en 1995, la convention d'application de l'accord de Schengen (dite « convention de Schengen ») organise la coopération entre les États membres en matière policière et judiciaire dans le domaine de la libre circulation des personnes (visas, immigration, asile) permise au sein de « l'espace Schengen ».*

(2) *Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.*

(3) *Cette procédure fait l'objet des articles L. 742-3 et suivants du livre V du CESEDA. Pour la description détaillée des dispositions du règlement de Dublin, les rapporteurs renvoient à l'avis budgétaire de notre collègue Élodie Jacquier-Laforge présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2019, tome III, Immigration, asile et intégration.*

(4) *Cet article dispose que « dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements [...] peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».*

**LES TITRES ET ARTICLES DU LIVRE V DU CESEDA RELATIFS AUX MESURES  
D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE**

	Mesures	Titres	Articles	Adaptations outre-mer
<b>Mesures administratives</b>	OQTF, IRTF et ICTF	I	L. 511-1 à L. 514-1	L. 514-1
	Expulsion	II	L. 521-1 à L. 524-4	L. 522-3
	Autres mesures administratives d'éloignement	III	L. 531-1 à L. 532-1	L. 532-1
<b>Mesure judiciaire</b>	Peine d'interdiction du territoire français	IV	L. 541-1 à L. 541-4	

Le droit national de l'éloignement est sous l'influence de dispositions internationales au premier rang desquelles figure la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950<sup>(1)</sup>. L'incidence du droit communautaire est également forte en raison de l'application du règlement de Dublin, de la « directive retour<sup>(2)</sup> » (en cours de renégociation) ou de la décision 2004/573 /CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'organisation de vols communs pour les décisions de reconduite de ressortissants de deux États membres de l'Union européenne ou de plusieurs ressortissants de l'Union européenne. D'autres dispositions internationales peuvent influencer sur le droit français comme la convention relative à l'aviation civile internationale dont l'annexe 9 autorise, en certaines circonstances, le commandant de bord d'un aéronef à refuser de transporter une personne faisant l'objet d'un éloignement<sup>(3)</sup>.

---

(1) Les articles 3 et 8 de cette convention sont fréquemment invoqués dans le contentieux de l'éloignement. L'article 3 est relatif à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. L'article 8 concerne le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, l'article 4 du protocole n° 4 de la CEDH interdit les « expulsions collectives d'étrangers ». Comme le rappelle une étude récente de la CEDH, « le fait que plusieurs étrangers fassent l'objet de décisions semblables ne permet pas en soi de conclure à l'existence d'une expulsion collective lorsque chaque intéressé a pu individuellement faire valoir devant les autorités compétentes les arguments qui s'opposaient à son expulsion » (CEDH, guide sur l'article 4 du Protocole n° 4, mis à jour au 31 décembre 2018, p. 5 : [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_4\\_Protocol\\_4\\_FRA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_Protocol_4_FRA.pdf)).

(2) Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ces règles ont été précisées par la recommandation UE 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs.

(3) L'article 5.19.1 de ce texte dispose que « l'exploitant d'aéronef et / ou le pilote commandant de bord auront l'option de refuser de transporter une personne expulsée sur un vol particulier s'il y a des inquiétudes raisonnables concernant la sécurité et la sûreté du vol ».

## 2. Les retours aidés

**Les étrangers en situation irrégulière peuvent quitter le territoire national de manière volontaire et non coercitive en bénéficiant d'une aide financière au retour.** Si ce départ est corrélé à l'exécution, non contrainte, d'une mesure administrative d'éloignement, il sera qualifié « d'éloignement aidé ». Si ce départ n'est assorti d'aucune mesure administrative, il sera qualifié de « départ volontaire aidé ». Le terme de « retour aidé » englobe les « éloignements aidés » et les « départs volontaires aidés ».

Historiquement, en France, les premiers bénéficiaires des retours aidés furent des étrangers en situation régulière incités, de 1977 à 1991, à retourner dans leur pays d'origine en contrepartie d'une somme donnée. **Depuis 1991, ces concours financiers sont réservés aux étrangers en situation irrégulière.** Cependant, le CESEDA conserve la trace de ses anciens dispositifs pourtant aujourd'hui obsolètes.

### **Le CESEDA source de confusion en matière de retour aidé**

Le titre III du livre III du CESEDA comporte un chapitre dédié à « l'aide au retour volontaire » (articles L. 331-1 et L. 331-2 et, dans la partie réglementaire, articles D. 331-1 à D. 331-14). Ces dispositions s'adressent aux étrangers en situation régulière désireux de quitter le territoire national pour rentrer dans leur pays d'origine en restituant leur titre de séjour avant son terme normal. Ces articles ne soutiennent aucun dispositif depuis plus de deux décennies. Leur conservation dans le CESEDA est source de confusion et leur suppression représenterait une utile simplification.

Le régime actuel des éloignements aidés est défini par les articles L. 512-5 et R. 512-1-2. L'article L. 512-5 figure au titre I<sup>er</sup> du livre V traitant des OQTF, de l'IRTF et de l'ICTF. Cet article dispose que « *l'étranger faisant l'objet d'une OQTF peut solliciter un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine* ». **Juridiquement, l'éloignement aidé constitue ainsi le prolongement d'une mesure d'éloignement administrative.**

Les dispositions des articles L. 512-5 et D. 512-1-2 sont complétées par des arrêtés du ministre chargé de l'immigration et d'instructions (non publiques) de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. La réglementation en vigueur repose sur l'arrêté du 27 avril 2018 modifié par l'arrêté du 21 février 2019 et sur les instructions de l'OFII n° 2018.06 du 26 novembre 2018 et n° 2019-01 du 2 janvier 2019. Ces dispositions prévoient que **l'aide au retour s'articule autour de trois types de soutien** : la prise en charge des frais de

réacheminement, le versement - en une seule fois - d'une allocation et, le cas échéant, une aide technique et un suivi de projet.

Les **frais de réacheminement** incluent une aide administrative à la préparation du retour, le titre de transport et la prise en charge des bagages.

L'**allocation** prend la forme d'une somme **versée à des ressortissants d'États non-membres de l'Union européenne** et assimilé<sup>(1)</sup>. Depuis 2018, aucun ressortissant d'un État membre de l'Union européenne et assimilés ne peut prétendre à ces aides. Les étrangers éligibles à cette allocation peuvent percevoir, au moment de leur éloignement, un montant de **300 ou 650 € par personne** selon leur pays d'origine. L'allocation de 300 € est ouverte aux ressortissants de 60 pays tiers dispensés de visa et aux ressortissants du Kosovo. L'allocation de **650 €** est accessible aux ressortissants de 103 pays tiers soumis à visa<sup>(2)</sup>. La différence de montants entre les pays soumis à visa et ceux dispensés de visa a été introduite en 2015.

À titre exceptionnel, une allocation forfaitaire complémentaire de **150 €** peut être versée lorsque le demandeur dispose d'un document de voyage (passeport ou laissez-passer consulaire) ou se charge de son obtention. En outre, l'arrêté du 27 avril 2018 autorise d'accorder, dans le cadre d'opérations ponctuelles, un montant d'**allocation forfaitaire majoré sans que cette majoration puisse excéder un plafond de 1 200 euros (par adulte)** « pour les ressortissants d'une ou plusieurs nationalités ou pour des catégories définies en fonction de leur situation administrative ». Cette disposition est employée en cas d'évacuation de campements. Le règlement de l'allocation de base et de l'allocation majorée s'effectue au moment du départ ou, depuis un arrêté du 21 février 2019, dans le pays de retour.

L'**aide technique et le suivi de projet**, couramment appelés « **aide à la réinsertion** », s'adressent aux ressortissants de pays couverts par un programme défini par le directeur général de l'OFII. **Trente-deux pays** sont actuellement concernés dont douze par le biais de conventions et projets européens ou bilatéraux<sup>(3)</sup>. Ces pays sont très majoritairement des États soumis à l'obligation (29 sur 32) de visa.

---

(1) Par ressortissants européens « assimilés » on entend les citoyens d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (hors Union européenne) (Islande, Liechtenstein et Norvège), de la Confédération suisse, d'Andorre, de Monaco, de San Marin et du Vatican.

(2) La liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis et dispensés de visa figure en annexe II.

(3) La liste de ces pays tiers figure en annexe III. Les accords couvrant l'Iran, le Sri Lanka et l'Ukraine sont actuellement suspendus. Vingt-neuf accords sur trente-deux sont opérationnels.

L'aide à la réinsertion prend la forme d'une **aide financière versée à un prestataire de l'OFII dans le pays accueillant la personne éloignée**<sup>(1)</sup>. Ce soutien peut inclure une aide à la réinsertion sociale (niveau 1), une aide à la réinsertion par l'emploi (niveau 2) et une aide à la réinsertion par la création d'entreprise (niveau 3<sup>(2)</sup>). L'arrêté du 27 avril 2018 mentionne le montant maximal de l'aide de niveau 1 mais pas celui des aides de niveau 2 et 3. Le montant de ces dernières aides n'est pas connu de l'étranger lorsqu'il quitte le territoire mais est déterminé au niveau local après la réunion d'un comité de sélection des projets.

Le dispositif des aides au retour et des aides à la réinsertion s'applique sur tout le territoire à l'exception de Mayotte où un régime restrictif est en vigueur<sup>(3)</sup>. **L'accès à ces dispositifs ne constitue pas un droit** et est conditionné à l'accord de l'OFII. En outre, **nul ne peut recevoir ces aides plus d'une fois**. Pour prévenir la fraude, les empreintes et les photographies du bénéficiaire et de ses enfants mineurs âgés d'au moins douze ans sont conservées dans un traitement automatisé d'informations (article L. 611-3<sup>(4)</sup>) pendant une durée de cinq ans (R. 611-35 et suivants).

Pour être éligibles à l'aide au retour et à l'aide à la réinsertion, les étrangers en situation irrégulière doivent justifier d'un séjour habituel sur le territoire français d'une durée d'au moins six mois et déclarer leurs ressources à l'OFII. La liste des publics éligibles à l'aide au retour diffère légèrement de celle des publics éligibles à l'aide à la réinsertion<sup>(5)</sup> : depuis la loi du 10 septembre 2018 précitée, les étrangers retenus en centre de rétention administrative peuvent par exemple bénéficier de l'aide au retour mais ils ne peuvent en revanche pas prétendre à l'aide à la réinsertion. Par ailleurs, **certains étrangers en situation irrégulière sont exclus du bénéfice de ces dispositifs** comme les **étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire français**<sup>(6)</sup>.

---

(1) Les aides de niveau 2 et 3 sont attribuées sur décision d'un comité de sélection comprenant un représentant de l'OFII, l'ambassadeur de France (ou son représentant) et des partenaires institutionnels ou privés locaux.

(2) Montant maximal des composantes de l'aide à la réinsertion :

– Niveau 1 : 400 € pour une personne isolée, 800 € pour un couple et 300 € par enfant mineur ;

– Niveau 2 : aide plafonnée à 4 000 ou 5 000 € ;

– Niveau 3 : montant variant de 3 000 à 10 000 € pour les dispositifs nationaux et de 3 000 € à 3 500 € par famille pour les dispositifs gérés dans le cadre de conventions et de projets européens.

Pour les dispositifs nationaux, les trois aides sont cumulables dans la limite d'un plafond de 10 000 €.

(3) Art. L. 512-5 : « À Mayotte, l'étranger ne peut bénéficier d'une aide au retour mais, dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve de l'existence d'un projet économique viable, d'une aide à la réinsertion économique, ou, s'il est accompagné d'un ou plusieurs enfants mineurs, de mesures d'accompagnement, dans des conditions définies par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des outre-mer ».

(4) Cette disposition a été introduite par l'article n° 62 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

(5) Cf. annexe IV.

(6) Les « dublinés » sont en revanche éligibles aux aides au retour sous réserve de se désister de leur demande d'asile ou de séjour dans l'État membre responsable. En cas d'échec du transfert vers le pays responsable, un retour aidé n'est possible que si le « dubliné » s'est également désisté de sa demande d'asile ou de séjour sur le territoire français.

Le droit national applicable à l'aide au retour et à la réinsertion est sous **influence communautaire**. La détermination de la liste des pays dont les ressortissants sont soumis ou dispensés de visa est ainsi établie au niveau européen. Par ailleurs, la recommandation UE 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 encourage les retours aidés <sup>(1)</sup> tandis que la renégociation de la « directive retours » s'inscrit également dans cette perspective. L'influence du droit communautaire sur le droit national est cependant moins prononcée qu'en matière d'éloignements forcés.

## **B. CADRE OPÉRATIONNEL ET BUDGÉTAIRE**

Le cadre opérationnel et budgétaire des éloignements forcés diffère de celui des éloignements aidés. Si le premier repose sur une grande diversité d'acteurs et de programmes budgétaires, le second est plus concentré. Ces deux formes d'éloignements comportent également une dimension internationale dont l'étude économétrique jointe en annexe I s'est attachée à mesurer la portée.

### **1. Les éloignements forcés**

L'organisation opérationnelle des éloignements forcés peut être décomposée en trois phases réunissant des intervenants divers : l'interpellation de l'étranger en situation irrégulière et le prononcé de la mesure d'éloignement (phase n° 1) ; la surveillance de l'intéressé avant son éloignement et les possibilités de contestation contentieuse de celui-ci (phase n° 2) ; et l'éloignement forcé *stricto sensu* (phase n° 3).

#### ***a. La phase n° 1 : l'interpellation de l'étranger en situation irrégulière et le prononcé de la mesure d'éloignement***

La première phase associe les forces de sécurité intérieure et les préfetures. L'interpellation de l'étranger en situation irrégulière est réalisée par une force de police spécialisée (la police aux frontières [PAF] relevant de la direction générale de la police nationale) ou par les forces de sécurité généralistes (les directions départementales de la police nationale et la gendarmerie nationale).

---

(1) *Recommandation UE 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil :*

– Point 22 - *Les États membres devraient avoir lancé, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2017, des programmes d'aide au retour volontaire, qui devraient être conformes aux normes communes pour les programmes d'aide au retour volontaire et de réintégration, établies par la Commission en coopération avec les États membres et approuvées par le Conseil ;*

– Point 23 : *Les États membres devraient prendre des mesures pour améliorer leur processus de diffusion des informations sur le retour volontaire et les programmes d'aide au retour volontaire aux ressortissants de pays tiers en séjour.*

**En 2018, 110 691 contrôles d'étrangers en situation irrégulière ont été effectués en métropole intéressant 173 nationalités différentes** <sup>(1)</sup>. La majorité des interpellations (57 % <sup>(2)</sup>) a été le fait de la PAF.

Après un temps d'instruction et, éventuellement, de contrainte (par exemple une retenue pour vérification du droit au séjour) relevant des services interpellateurs, l'étranger en situation irrégulière peut faire l'objet d'une mesure administrative d'éloignement prise par la préfecture, la préfecture de police de Paris (sur sa zone de compétence) ou, plus rarement, le ministre de l'intérieur <sup>(3)</sup>. En **2018**, ces autorités ont prononcé, en métropole, **103 852 OQTF, 1 232 ICTF et IRTF et 243 expulsions** <sup>(4)</sup>.

***b. La phase n° 2 : la surveillance de l'étranger en situation irrégulière avant son éloignement et les possibilités de contestation contentieuse de celui-ci***

La **deuxième phase** concerne la **surveillance de la personne** avant son éloignement et les possibilités de contestation contentieuse de celui-ci.

L'étranger en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement peut être assigné à résidence ou placé en rétention par l'autorité administrative. Conformément aux orientations de la directive « retour » précitée <sup>(5)</sup>, **l'assignation à résidence doit être privilégiée** dès lors que l'étranger présente des garanties suffisantes de représentation. L'assignation à résidence (effectuée dans un lieu à usage d'habitation désigné par l'autorité administrative) <sup>(6)</sup> est d'une durée maximale de six mois (renouvelable une fois dans la même limite de durée).

A défaut, ou s'il existe un risque que l'étranger se soustraie à l'OQTF, l'intéressé peut être « *placé en rétention [...] dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire* » (article L. 511-1), c'est-à-dire dans un **centre de rétention administrative (CRA)** ou, « *en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu* » (article R. 551-3), dans un local de rétention administrative (LRA).

---

(1) Source : ministère de l'intérieur (réponse au questionnaire des rapporteurs). Les dix premières nationalités concernées sont les nationalités algérienne (13 048), irakienne (10 535), marocaine (8 246), tunisienne (7 512), érythréenne (4 829), albanaise (4 356), afghane (4 181), malienne (3 874), roumaine (3 677) et guinéenne (3 577).

(2) Source : DCPAF (audition des rapporteurs).

(3) La mesure d'éloignement judiciaire (la peine d'interdiction du territoire français) ne peut intervenir qu'à l'issue d'un temps plus long.

(4) Source : DGEF (audition des rapporteurs).

(5) Le point 16 de cette directive dispose que « la rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas. »

(6) Il peut s'agir d'un appartement, d'un centre d'hébergement ou d'un Centre de préparation au retour.

La durée maximale de rétention est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, de quatre-vingt-dix jours<sup>(1)</sup>. Le parc actuel comprend 25 CRA (21 en métropole et 4 outre-mer) et 4 LRA. La capacité d'accueil totale en CRA et en LRA représente, au 30 juin 2018, 1 788 places (1 561 en métropole et 227 outre-mer)<sup>(2)</sup>.

Cette phase de surveillance fait intervenir plusieurs acteurs.

L'assignation à résidence ou le placement dans un local de rétention est décidé par l'autorité administrative (c'est-à-dire, le plus souvent, la préfecture) ou, dans la zone relevant du préfet de police de Paris, en relation avec la PAF dans le cadre d'un protocole expérimental<sup>(3)</sup>. Les forces de sécurité intérieure interviennent également durant la phase de surveillance : la PAF assure le fonctionnement des CRA (hors les CRA de Vincennes placés sous la responsabilité de la préfecture de police) et intervient, aux côtés des préfectures, dans la préparation de l'éloignement en contactant les autorités consulaires pour réunir les éléments permettant de documenter l'identité des personnes retenues et obtenir la remise d'un laissez-passer consulaire permettant leur retour. La gendarmerie nationale et la police nationale interviennent également en matière d'assignation à résidence (pour notifier la mesure et veiller à l'exécution des obligations des personnes assignées).

D'autres acteurs interviennent de manière moindre durant cette phase de surveillance. L'OFII met à disposition 56 médiateurs dans les CRA pour des missions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de départ (R 553-13). La direction générale des étrangers en France assure la gestion immobilière des CRA. Des acteurs médicaux et associatifs assurent une présence sanitaire et juridique en ces lieux. La phase de surveillance peut également concerner l'administration pénitentiaire dans la mesure où des **étrangers en situation irrégulière sortant de détention** sont susceptibles d'être éloignés.

---

(1) Cette durée, décidée par la loi précitée n° 2018-778 du 10 septembre 2018, est une durée maximale. Le premier placement en rétention est d'une durée de quarante-huit heures (L. 551-1) mais cette durée peut être prolongée plusieurs fois sous le contrôle du juge des libertés et de la détention jusqu'à 90 jours, voire 210 jours (si l'étranger a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme [...] ou si une mesure d'expulsion a été prononcée à son encontre pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste pénalement constatées » (L. 552-7).

(2) Ce nombre est stable depuis cinq ans. Il y avait ainsi 1 996 places en 2 010, 2 112 en 2011, 1 822 en 2012, 1 777 en 2013, 1 715 en 2014, 1 781 en 2015, et 1 717 en 2016 et 2017.

(3) Ce protocole relatif à la coordination zonale du placement en rétention a été conclu le 31 janvier 2018 entre la préfecture de police de Paris et la direction générale de la police nationale (dont dépend la DCPAF). Cette structure vise à instituer un point d'entrée unique pour simplifier les démarches de placement en rétention pour les préfectures des départements de la zone, à optimiser les taux d'occupation des CRA de la zone Île-de-France et à mettre en œuvre une stratégie d'éloignement au niveau zonal. Les rapporteurs présenteront le bilan de cette expérience.

**Avant la libération des intéressés, l'administration pénitentiaire, les services préfectoraux et la PAF collaborent, en principe, en vue de préparer leur éloignement et procèdent pour cela aux démarches administratives nécessaires et aux présentations éventuellement requises devant les autorités consulaires.** Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté procède, en tant qu'autorité administrative indépendante, au contrôle de ces lieux également soumis à de possibles visites des parlementaires <sup>(1)</sup>.

La **deuxième phase** du processus d'éloignement forcé **inclut un temps juridictionnel** permettant à l'étranger en situation irrégulière de contester les mesures dont il fait l'objet devant les **juridictions administratives et judiciaires**. La juridiction administrative est compétente pour connaître les mesures d'éloignement et de surveillance tandis que le juge judiciaire connaît les contentieux relatifs à la prolongation de la rétention et du maintien en zone d'attente <sup>(2)</sup>. L'examen de ces mesures se fait notamment au regard des dispositions internationales.

En 2017, selon les données transmises par le Conseil d'État, les juridictions administratives ont enregistré 81 473 affaires en matière d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. En 2017, les juridictions judiciaires ont rendu 48 370 décisions réparties entre celles rendues par les juges des libertés et de la détention (JLD) (34 560 décisions) et celles rendues par les cours d'appel (13 810 recours contre les décisions des JLD) <sup>(3)</sup>. Cette phase juridictionnelle se déroule dans les juridictions habituelles, dans des annexes judiciaires placées à proximité des lieux de rétention <sup>(4)</sup> et, pour certains territoires d'outre-mer, à distance par vidéo audience.

---

(1) *En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007, « le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante, est chargé, sans préjudice des prérogatives que la loi attribue aux autorités judiciaires ou juridictionnelles, de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Il exerce, aux mêmes fins, le contrôle de l'exécution par l'administration des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre d'étrangers jusqu'à leur remise aux autorités de l'État de destination. ».* Au cours de l'année 2018, le CGLPL a visité quatre centres de rétention administrative, un local de rétention administrative, cinq commissariats de la police aux frontières et quatre zones d'attente.

*Le droit de visite des parlementaires relève de l'article 719 du code de procédure pénale.*

(2) *Aux termes de l'article L. 221-1, « l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ.[...] ».*

(3) *Source : ministère de la justice, Références statistiques Justice (2017), p. 22.*

(4) *Des annexes judiciaires de TGI sont aujourd'hui en fonction à proximité du CRA de Coquelles (Pas-de-Calais), du CRA de Marseille (Bouches-du-Rhône), du CRA du Mesnil-Amelot (Seine-et-Marne) et de la zone d'attente de Roissy en France (Val d'Oise) : 1 251 audiences ont été organisées en 2018 concernant 7 150 personnes retenues. Aucune annexe n'est en fonction pour la juridiction administrative.*

La phase juridictionnelle fait également intervenir les **forces de sécurité** chargées d'assurer l'**escorte** des personnes retenues en CRA devant les tribunaux. Cette charge est assurée par la PAF et pour les CRA gérés par la préfecture de police, par la Compagnie des transferts escortes et protection.

### *c. La phase n° 3 : l'éloignement forcé stricto sensu*

La **troisième phase** du processus d'éloignement concerne l'**éloignement forcé stricto sensu** et fait principalement intervenir la **PAF** et, de manière croissante, l'**agence européenne de garde-frontière et garde-côtes** (Frontex).

La DCPAF est chargée d'escorter les personnes éloignées jusqu'à l'avion utilisé pour le retour et, dans environ, un tiers des cas, d'accompagner l'éloigné(e) durant le vol<sup>(1)</sup>. Les personnels de la PAF<sup>(2)</sup> sont formés et tenus de respecter les règles figurant dans une instruction du 27 février 2019. Ponctuellement, d'autres forces de sécurité intérieure peuvent participer, sous le contrôle de la PAF, aux éloignements forcés<sup>(3)</sup>. Ces actions peuvent se dérouler sous le regard du Contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>(4)</sup>.

Les éloignements forcés sont réalisés très majoritairement par voie aérienne, sauf à Mayotte où ils s'effectuent par voie maritime. En réponse à une interrogation des rapporteurs, la PAF a ainsi documenté les moyens de transport employés dans 13 381 éloignements forcés exécutés en 2018<sup>(5)</sup> :

---

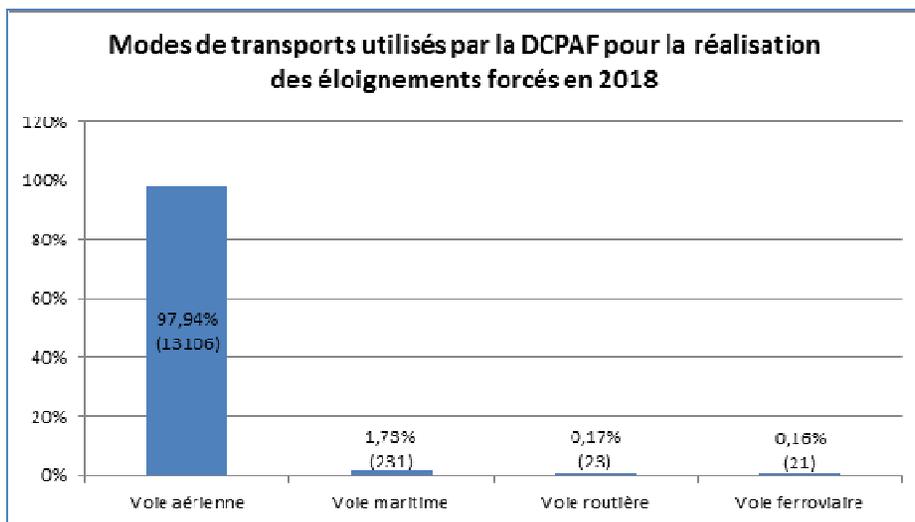
(1) En 2018, la DCPAF a réalisé 3 458 escortes aériennes au départ de la métropole. En principe, il n'y a pas d'escorte en vol lors de la première présentation au départ d'un étranger en situation irrégulière. En cas d'escorte, celle-ci comprend au moins deux personnels de police par personne éloignée.

(2) La DCPAF compte 105 escorteurs permanents assistés de 240 escorteurs polyvalents.

(3) Le 14 février 2019 à la Réunion, 64 ressortissants Sri-lankais ont été éloignés par voie aérienne. 65 policiers ont été mobilisés dont 31 membres de la PAF, 17 autres policiers ne relevant pas de la PAF et 17 gendarmes.

(4) En 2018, la CGLPL a contrôlé 4 éloignements par voie aérienne et un éloignement par voie maritime.

(5) D'autres éloignements forcés réalisés par la PAF n'ont pu être documentés sur ce point.



Source : commission des finances (d'après les données fournies par la DCPAF)

Le recours aux moyens aériens se fait en utilisant des avions réservés à la police française, en employant des vols commerciaux classiques <sup>(1)</sup> ou en utilisant les moyens déployés par l'agence **Frontex**. L'agence européenne de garde-frontière et de garde-côtes peut effectivement apporter un soutien opérationnel et technique dans la réalisation des éloignements forcés. En 2018, cet opérateur a réalisé (sur son budget propre alimenté par une contribution de l'Union européenne <sup>(2)</sup>) **13 714 éloignements forcés pour le compte des états membres à destination de 60 pays différents** et au moyen de vols Frontex (12 235 éloignements) ou de vols commerciaux (1 479 éloignements).

En termes opérationnels, la réalisation des éloignements forcés mobilise donc de **nombreux intervenants**.

En termes budgétaires, cette diversité se traduit par une **dispersion des crédits** concourant au financement de cette action. **Huit programmes budgétaires différents, relevant de cinq missions distinctes** <sup>(3)</sup>, **participent au financement des éloignements forcés**. Il s'agit des programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité française* (médiateurs OFII dans les CRA), 152 *Gendarmerie nationale*, 165 *Conseil et contrôle de l'État* [au titre du financement de la juridiction administrative], 166 (juridictions de l'ordre judiciaire), 176 *Police nationale*,

(1) Les moyens nationaux font l'objet de trois marchés publics gérés par la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur. Leurs grandes lignes sont exposées en annexe VI.

(2) Frontex ne facture pas ses interventions aux états membres. Frontex peut même être conduit à rembourser certaines dépenses lorsqu'un pays fait l'avance des fonds destinés à la réservation d'un aéronef.

(3) Les cinq missions concernées sont les missions Immigration, asile et intégration (programmes 104 et 303), Sécurité (programmes 152 et 176), Conseil et contrôle de l'État (programme 165), Justice (programme 166) et Administration générale et territoriale de l'État (programmes 216 et 307).

216 *conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, 303 (immigration et asile) et 307 *Administration territoriale* (intervention des préfectures) <sup>(1)</sup>. Par ailleurs, la France participe au financement de Frontex au moyen de sa contribution au budget européen.

Cette hétérogénéité opérationnelle et budgétaire contraste avec l'organisation plus concentrée des éloignements aidés caractérisée par le rôle central de l'OFII et un financement faisant appel à un unique programme budgétaire.

## 2. Les retours aidés

L'organisation opérationnelle des éloignements aidés repose sur les trois mêmes phases que les éloignements forcés, à l'exception de la phase n° 1 qui exclut la phase d'interpellation et se limite à la décision d'éloignement. Le ministère de l'intérieur considère effectivement que les retours aidés sont rarement consécutifs à une interpellation mais s'inscrivent dans un processus différent conduisant un étranger en situation irrégulière à solliciter volontairement son départ après avoir éventuellement fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

Les rapporteurs observent cependant que cette analyse devra être prochainement nuancée avec la mise en œuvre de la loi précitée du 10 septembre 2018 ouvrant l'aide au retour aux personnes retenues en CRA (les personnes retenues en ces lieux y étant placées après une interpellation).

**L'organisation opérationnelle des éloignements aidés repose sur l'OFII** dont la compétence en ce domaine est déterminée par le 5° de l'article L. 5223-1 du code du travail disposant que cet opérateur est responsable du « *retour et [de] la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine depuis le territoire national ou depuis les pays de transit* ».

La gestion des dispositifs d'aide au retour et à la réinsertion **ne constitue pas la mission première de cet établissement** public chargé, selon l'article précité, « *du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France* ». Le cœur de métier de l'OFII, réside dans le pilotage du premier accueil administratif des demandeurs d'asile, dans la direction du dispositif national d'accueil et dans la gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile. **En 2018, les dépenses d'aide au retour et à la réinsertion n'ont ainsi représenté que 11,3 % des dépenses de cet établissement** mais cette proportion croît régulièrement puisqu'elle s'établissait à 5,9 % en 2014, 5,5 % en 2015 et 5,6 % en 2016.

---

(1) Cette organisation budgétaire peut être source de difficultés voire de conflits d'utilisation comme les rapporteurs l'évoqueront dans ce rapport.

L'importance nouvelle de cette mission a été confirmée par **la loi précitée du 10 septembre 2018** qui a ouvert la possibilité de proposer l'**aide au retour aux personnes retenues en CRA et, hors de France, depuis les pays de transit**, aux personnes en cours de migration. L'OFII aura la charge de mettre en œuvre ces nouvelles dispositions.

L'importance nouvelle de la mission de gestion de l'aide au retour est également illustrée par le **relèvement des objectifs assignés à l'OFII** en matière d'éloignements aidés. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2017-2020 conclu entre cet opérateur et le ministère de l'intérieur prévoyait initialement un objectif de 6 000 bénéficiaires en 2017, 6 500 en 2018, 7 000 en 2019 et 7 500 en 2020 <sup>(1)</sup> mais cet objectif a été révisé à la hausse, à la demande du ministère de l'intérieur pour s'établir à 11 000 en 2018 et 12 000 en 2019.

Les principaux publics ciblés par la politique d'aide au retour sont les déboutés du droit d'asile, les étrangers assignés à résidence faisant l'objet d'une mesure d'éloignement et, désormais, les étrangers retenus en CRA (pour lesquels un objectif annuel de 3 000 retours aidés par an a été fixé à moyen terme).

Pour atteindre ces objectifs, l'OFII développe une **politique active de communication**, prend appui sur les nouveaux centres de préparation au retour et intensifie sa coopération internationale.

La promotion de l'aide au retour est inscrite dans le CESEDA <sup>(2)</sup> et sa mise en œuvre a fait l'objet d'un plan de communication prévoyant l'utilisation de supports variés. Des brochures multilingues ont été éditées, un site internet spécialisé accessible en dix-huit langues (<http://www.retourvolontaire.fr> <sup>(3)</sup>) a été créé, des sms sont adressés aux personnes déboutées de leur demande d'asile et des agents de l'OFII participent à des maraudes dans les zones migratoires sous tension et animent régulièrement des sessions d'information et de formation <sup>(4)</sup>. Cet établissement réfléchit par ailleurs à la création d'une application pour smartphone.

---

(1) *Le COP ne fixe en revanche pas d'objectif chiffré en matière d'aides à la réinsertion.*

(2) *L'article L. 561-2-1 dispose que « les étrangers assignés à résidence [...] se voient remettre une information [...] le cas échéant, sur la possibilité de bénéficier d'une aide au retour. ». L'article R. 744-12 prévoit qu'une personne déboutée de sa demande d'asile et hébergée dans le dispositif national d'accueil « est informée [...] de ce qu'elle peut [...] saisir l'Office français de l'immigration et de l'intégration en vue d'obtenir une aide au retour et éventuellement une aide à la réinsertion dans son pays d'origine. »*

(3) *En 2018, ce site a enregistré 34 561 utilisateurs et 105 005 pages vues. Les 3 vidéos de présentation les plus consultées ont été vues près de 10 000 fois.*

(4) *Lors de leur déplacement à Marseille, les rapporteurs ont noté, qu'en 2018, la direction territoriale de l'OFII des Bouches-du-Rhône a par exemple organisé 17 réunions d'information collective à destination des demandeurs d'asile et 39 sessions de formation à destination des partenaires sociaux.*

L'action de l'OFII prend également appui sur les **centres de préparation au retour** (CPAR). Ces structures d'hébergement accueillent des étrangers en situation irrégulière en instance d'éloignement. Le premier CPAR a été ouvert en 2015 en Moselle. **Seize centres** sont aujourd'hui en fonction <sup>(1)</sup> et représentent une capacité d'accueil totale de **899 places**. Le ministère de l'intérieur envisage de doter progressivement chaque région d'au moins une structure de ce type tout en prenant en considération le nombre d'étrangers potentiellement concernés dans chaque territoire. Les personnes hébergées peuvent être assignées à résidence en ces lieux mais cette mesure n'est pas systématique. Ces structures légères, dont l'existence n'est pas expressément mentionnée par le CESEDA <sup>(2)</sup>, sont assimilées à des « sas » en matière d'aide retour et **ont servi, en 2018, au retour de 1 648 étrangers en situation irrégulière**.

L'action de l'OFII repose également sur une **intense coopération internationale**. En France, cette politique vise à obtenir les laissez-passer consulaires étant parfois nécessaires au transport de l'étranger en situation irrégulière. En matière d'aide au retour, ces documents s'obtiennent sans difficulté. Les autorités consulaires assurent une coopération bien plus efficace qu'en matière d'éloignements forcés. La coopération internationale s'exerce également hors de France. L'OFII dispose de six représentations à l'étranger (en Arménie, au Cameroun, au Mali, au Maroc, au Sénégal et en Tunisie <sup>(3)</sup>) et entretient des relations avec le **réseau diplomatique français** (l'ambassadeur de France ou son représentant participe aux comités locaux se prononçant sur les aides à la réinsertion).

L'OFII participe également au **programme européen ERIN** (*European reintegration network*) regroupant quinze pays et européens et visant à renforcer les dispositifs d'aide au retour au moyen d'une mutualisation des opérateurs. Ce programme **permet à l'OFII d'organiser des retours aidés dans des zones géographiques où ses personnels ne sont pas présents**, comme l'Afghanistan, l'Irak, le Pakistan, la Russie, l'Inde, le Népal, le Nigeria, le Bangladesh ou l'Éthiopie.

Cette politique européenne se double d'une **coopération bilatérale** avec certains États. L'OFII a signé en août 2018 un accord de partenariat avec le ministère de l'intérieur autrichien (*Bundesministerium für Inneres*) destiné à permettre l'organisation de retours aidés depuis les représentations extérieures de ces deux pays.

---

(1) Leur liste figure en annexe V.

(2) Les CPAR ont simplement été mentionnés dans l'instruction n° INTK1517235J du ministre de l'intérieur et de la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité en date du 22 juillet 2015 relative à la mise en œuvre du plan « répondre au défi des migrations : respecter les droits, faire respecter le droit ».

(3) Une septième représentation existe en Turquie mais, en l'absence de programme de réinsertion couvrant ce pays, celle-ci traite uniquement des questions d'immigration familiale et professionnelle.

Dans ce cadre, l'OFII a pris en charge le retour de 24 personnes éloignées d'Autriche vers l'Afrique. Un accord proche a été signé en octobre 2018 avec l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) et a permis le retour de 12 ressortissants sénégalais depuis l'Allemagne. Ces accords bilatéraux font suite aux accords URA2 conclus avec l'Allemagne pour favoriser le retour aidé de ressortissants kosovars en s'appuyant sur des partenaires sélectionnés par l'Allemagne. Ces accords ont permis le retour aidé, depuis la France, de 61 ressortissants kosovars en situation irrégulière en 2018, 55 en 2017 et 95 en 2016.

En termes financiers, l'OFII finance ces programmes mais ces derniers peuvent, dans une limite de 50 % faire l'objet d'un remboursement du FAMI.

Pour l'heure **cette politique de coopération européenne se fait sans sollicitation de Frontex**. L'agence européenne de garde-frontière et de garde-côtes organise pour l'instant peu de retours aidés (7 seulement depuis 2015 avec la Finlande). L'OFII paraît également entretenir peu de relations avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui met en œuvre des programmes d'aide au retour vers les pays d'origine depuis les pays de transit en tant qu'agence de l'Organisation des nations unies <sup>(1)</sup>.

La politique conduite par l'OFII est soumise au contrôle de la juridiction administrative mais la mise en œuvre de l'aide au retour ne suscite **pas de contentieux** particulier. Aucune instance n'est ainsi en cours à la date de publication du rapport.

En matière d'aide au retour, les acteurs sont pluriels mais la gestion du dispositif et son pilotage reposent principalement sur l'OFII. D'un point de vue budgétaire, l'unité d'action est encore plus forte puisqu'un seul programme (le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité*) finance l'OFII et ce dispositif.

\*

---

(1) Dans un document remis à l'appui de son audition, M. Pascal Teixeira da Silva, ambassadeur chargé des migrations, a indiqué que l'OIM « a rapatrié 52 700 migrants, principalement de Libye et du Niger, et apporté une aide post-retour et à la réinsertion à 59 000 migrants dans 19 pays subsahariens depuis mai 2017 dans le cadre de l'initiative conjointe OIM-UE ». L'OIM a, un temps, été un opérateur de l'OFII mais ne l'est plus.

## II. BILAN QUANTITATIF ET FINANCIER

L'examen approfondi du bilan quantitatif et financier des éloignements forcés et aidés conduit à une appréciation nuancée de leur efficacité.

### A. BILAN QUANTITATIF

La situation en matière d'éloignements forcés est relativement insatisfaisante mais en voie d'amélioration tandis que celle en matière de retours aidés est favorable en dépit de certaines fragilités.

#### 1. État général de la situation en matière d'éloignements

**Le taux d'exécution des mesures d'éloignement varie fortement selon leur nature** comme l'atteste le tableau suivant, comparant en métropole, le nombre de décisions prononcées et celui des décisions exécutées :

	Mesures prononcées				Nombre et proportion des mesures exécutées			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
OQTF	79 750	81 268	85 268	103 852	13 518 16,95 %	11 653 14,34 %	11 535 13,53 %	12 884 12,40 %
Interdiction du territoire français	994	953	1 196	1 232	923 92,86 %	897 94,12 %	1 024 85,62 %	1 225 99,43 %
Expulsion	136	160	225	243	136 100 %	139 86,88 %	210 93,33 %	207 85,19 %
Réadmission	7 154	8 279	17 251	27 651	5 014 70,09 %	3 338 40,31 %	4 589 26,60 %	5 372 19,43 %

Source : commission des finances (d'après les données fournies par le ministère de l'intérieur).

**Si les taux d'exécution des mesures d'expulsion et d'interdiction du territoire français sont élevés, ceux des mesures de réadmission<sup>(1)</sup> et, plus encore, des OQTF sont limités voire très limités.**

Ce constat est connu et, pour les mesures de réadmission et les OQTF, non satisfaisant<sup>(2)</sup>. Pour les OQTF, cette situation contraste avec celle observée dans d'autres pays européens. Dans son avis, rendu au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, notre collègue Marielle de Sarnez observait que, de 2010 à 2016,

(1) Par « réadmission », le ministère de l'intérieur entend l'addition des décisions de remise et des décisions de transfert.

(2) Dans son avis budgétaire sur la mission Asile, immigration et intégration du projet de loi de finances pour 2019 rendu au nom de la commission des affaires étrangères, notre collègue Pierre-Henri Dumont pointait « une politique d'éloignement qui pâtit de très faibles taux d'exécution ». Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2019, tome VII (immigration, asile et intégration), par M. Pierre-Henri Dumont, p. 29.

« le rapport entre les départs effectifs d'étrangers sous obligation de quitter le territoire et le nombre de ces obligations délivrées a été globalement [...] de 23 % en France, contre 44 % en moyenne européenne, 71 % en Suède, 89 % en Allemagne et au Royaume-Uni »<sup>(1)</sup>. En 2017, au niveau européen, 36 % des migrants en situation irrégulière ont fait l'objet d'un éloignement effectif<sup>(2)</sup>.

Le ministère de l'intérieur considère néanmoins ces différentes comparaisons avec prudence dans la mesure où **le taux d'éloignement est étroitement corrélé au nombre de mesures d'éloignement prononcées par chaque État**. Un pays décidant un nombre important de mesures disposera d'un taux moins favorable qu'un pays en décidant peu. Or, **la France prononce un nombre élevé d'OQTF afin de se conformer à la « directive retour » et à la recommandation (UE) 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017**<sup>(3)</sup>. Au cours des sept dernières années, la France a ainsi été, à six reprises, le pays européen prenant le plus de mesures d'éloignement<sup>(4)</sup>. Par comparaison, des pays comme l'Italie en ont pris peu alors qu'ils ont été confrontés à d'importantes tensions migratoires. **En 2017, selon Eurostat, la France a ainsi pris 84 675 mesures d'éloignement et l'Italie 36 240.**

Les rapporteurs partagent l'analyse du ministère de l'intérieur mais considèrent que des marges de progrès conséquentes existent.

## 2. Les éloignements forcés

**En 2018, 15 677 éloignements forcés ont été réalisés depuis la métropole et 18 283 depuis l'outre-mer, soit 33 960 éloignements forcés** au total. Le ministère de l'intérieur a pu fournir la décomposition de cette donnée pour la seule métropole. Les 15 677 éloignements forcés réalisés comprennent :

– 7 348 retours forcés de ressortissants de pays tiers (à l'Union européenne) ;

---

(1) Assemblée nationale, commission des affaires étrangères, avis n° 821 sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, Mme Marielle de Sarnez, p. 54 (mars 2018).

(2) État de l'Union 2018, Une politique européenne de retour plus solide et plus efficace, p. 1. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-returns-policy_fr.pdf).

(3) Le point 11 de la recommandation (UE) 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, dispose ainsi que : « (11) Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115/CE, les États membres devraient systématiquement prendre une décision de retour à l'encontre des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire. Or, la législation et la pratique dans les États membres ne permettent pas de donner plein effet à cette obligation en toutes circonstances, ce qui nuit à l'efficacité du système de retour de l'Union. Par exemple, certains États membres ne prennent pas de décision de retour à la suite d'une décision négative sur la demande d'asile ou un permis de séjour, ou n'en prennent pas à l'encontre des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier qui ne sont pas en possession d'un document d'identité ou de voyage en cours de validité. »

(4) Ces données sont reproduites en annexe VIII.

- 5 372 réadmissions de ressortissants de pays tiers <sup>(1)</sup> ;
- 2 957 renvois forcés de ressortissants de l’Union européenne.

Ces 15 677 éloignements forcés ont pris la forme de 8 887 OQTF, 5 372 mesures de réadmission, 1 216 peines d’interdiction de territoire français et 202 expulsions.

L’exécution de ces éloignements rencontre certaines difficultés.

#### *a. Les difficultés rencontrées*

La **première difficulté** tient à l’**éloignement limité des ressortissants de certains pays**. Les nationalités ayant, en 2018, le plus fait l’objet d’une OQTF ne sont pas celles ayant le plus fait l’objet d’un éloignement forcé :

Dix premières nationalités concernées par les OQTF	Dix premières nationalités ayant fait l’objet d’un éloignement forcé
Algériens (12 990) (nationalité soumise à visa)	Albanais (2 112) (nationalité exemptée de visa)
Albanais (8 585) (nationalité exemptée de visa)	Roumains (1 909) (nationalité exemptée de visa)
Marocains (7 481) (nationalité soumise à visa)	Algériens (1 525) (nationalité soumise à visa)
Tunisiens (6 307) (nationalité soumise à visa)	Marocains (1 161) (nationalité soumise à visa)
Irakiens (3 878) (nationalité soumise à visa)	Tunisiens (777) (nationalité soumise à visa)
Maliens (3 430) (nationalité soumise à visa)	Afghans (522) (nationalité soumise à visa)
Roumains (2 933) (nationalité exemptée de visa)	Moldaves (248) (nationalité exemptée de visa)
Pakistanaï (2 926) (nationalité soumise à visa)	Bulgares (188) (nationalité exemptée de visa)
Ivoiriens (2 914) (nationalité soumise à visa)	Chinois (102) (nationalité soumise à visa)
Congolais (RDC) (2 788) (nationalité soumise à visa)	Turcs (94) (nationalité soumise à visa)

Source : ministère de l’intérieur

L’éloignement limité de certaines nationalités s’explique par la difficile identification des personnes en voie d’éloignement et par l’insuffisante coopération des autorités de leur pays d’origine pour les reconnaître et leur attribuer des laissez-passer consulaires. Le 23 janvier 2018, lors de son audition par la commission des affaires étrangères de l’Assemblée nationale, M. Pascal Teixeira da Silva, ambassadeur chargé des migrations nommé à l’automne 2017, a ainsi déclaré

(1) Ces 5 372 réadmissions se décomposent en 1 884 réadmissions «UE/Schengen» et 3 488 «réadmissions Dublin».

que « *la coopération des États d'origine pour la délivrance des laissez-passer consulaires est un point noir* <sup>(1)</sup> ».

La **deuxième difficulté** concerne l'**application du règlement de Dublin et le nombre limité de transfert de demandeurs d'asile entre pays européens**. Les rapporteurs renvoient sur ce point à l'avis budgétaire de notre collègue Elodie Jacquier Laforge rendu, au nom de la commission des lois, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019 exposant les difficultés pratiques et juridiques rencontrées en ce domaine <sup>(2)</sup>. Ils précisent cependant que, d'un point de vue statistique, l'association La Cimade a publié, en avril 2019, sur la base des données Eurostat, une étude soulignant le faible nombre de transferts effectués <sup>(3)</sup>. En 2017, la France n'aurait exécuté que 7 % des transferts décidés, soit environ 2 600 transferts sur 35 000. Le taux de transfert est particulièrement limité vers certains pays (6 % vers l'Italie <sup>(4)</sup>), ce que la préfecture des Bouches-du-Rhône a confirmé aux rapporteurs lors de leur déplacement à Marseille <sup>(5)</sup>.

La **troisième difficulté** tient au **nombre limité d'éloignements forcés réalisés depuis les CRA** <sup>(6)</sup>. En 2018, sur les **24 531 personnes retenues en métropole en CRA** (pendant une durée moyenne de 15,4 jours), seules **9 782** ont été **éloignées**, soit une **proportion d'environ 40 %, en retrait par rapport aux exercices antérieurs** <sup>(7)</sup>. Ce taux est limité au regard du coût de la rétention, du nombre élevé de personnels policiers mobilisés pour le fonctionnement de ces centres et l'exécution des procédures annexes (escortes devant les juridictions et les consulats). Un ratio de 1,2 à 1,4 policier par personne retenue est ainsi appliqué. Lors de leur déplacement au CRA de Vincennes, les rapporteurs ont noté que ce lieu disposait d'un effectif budgétaire de 313 fonctionnaires pour une capacité d'accueil de 235 retenus.

Le nombre d'éloignements limité depuis les CRA s'explique tout d'abord par les difficultés de documentation des personnes admises. Lors de leur déplacement au CRA de Marseille, les rapporteurs ont noté que près de 80 % des

---

(1) *Assemblée nationale, commission des affaires étrangères, compte rendu de la réunion du 23 janvier 2018, p. 8. Un état global des taux de laissez-passer consulaires figure en annexe IX.*

(2) *Avis n° 1307 tome III (immigration, asile et intégration) présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2019, par Mme Élodie Jacquier-Laforge, octobre 2018.*

(3) *La Cimade, Règlement Dublin – La machine infernale de l'asile européen, avril 2019.*

(4) *La France accepte également un nombre limité de transferts ordonnés par les autres états membres. En 2017, elle a reçu 6 personnes depuis l'Italie pour 167 demandes.*

(5) *Les autorités italiennes limitent par exemple le nombre de personnes transférées à cinq maximum par transfert et refusent toute réadmission terrestre. Les rapporteurs notent cependant que le nombre de transferts vers l'Italie croît : si 51 transferts ont été réalisés vers ce pays en 2015, 242 l'ont été en 2016, 982 l'ont été en 2017 et 1 649 l'ont été en 2018.*

(6) *Les CRA constituent cependant le premier point d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. En 2018 62 % des personnes ayant fait l'objet d'un éloignement forcé étaient retenues en CRA avant leur départ.*

(7) *Ce taux était de 39 % en 2017, 41 % en 2016, 45,89 % en 2015 et 46,25 % en 2014.*

personnes alors retenues avaient été placées sans être documentées, c'est-à-dire sans posséder de pièce d'identité. Ce taux ne peut être généralisé et s'explique apparemment par des pratiques locales détachant le placement en CRA de la possibilité d'éloignement effectif. Sur ce sujet, les rapporteurs notent que les stratégies de placement sont complexes et divergentes.

En Île-de-France, l'expérience de coordination zonale vise à subordonner le placement en CRA à la possibilité d'un éloignement effectif, au risque de peu placer en ces lieux les nationalités les moins « éloignables ». Dans la région Sud, les décisions de placement paraissent obéir à une logique différente, prennent moins en compte les possibilités d'éloignement effectif et reposent largement sur la volonté de maintenir l'ordre public et de dissiper tout sentiment d'impunité au sein des communautés étrangères les moins aisément « éloignables ».

En outre, les mesures de placement en rétention peuvent **parfois** être **juridiquement fragiles**. En 2018, les juges administratifs et judiciaires ont prononcé 6 761 décisions de libération de personnes retenues en CRA et en zone d'attente <sup>(1)</sup>. Les rapporteurs notent également que, parmi les **sortants de prison retenus en CRA**, un **nombre important** a été **placé sans que les démarches de documentation préalable aient été engagées dans les derniers temps de la détention** en vue de l'obtention d'un laissez-passer consulaire.

Le déplacement au CRA du Mesnil-Amelot a souligné les taux très variables d'anticipation de ces sorties. Si la collaboration observée dans le département de l'Essonne entre l'administration pénitentiaire, la PAF et les services préfectoraux a été citée en exemple, d'autres départements ont été cités en contre-exemple. Certes, en certaines circonstances, la fin de la détention d'un détenu peut être difficilement anticipée, mais ce cas particulier ne suffit pas à expliquer la fréquence des difficultés rencontrées dans certains départements.

---

(1) 1 742 libérations décidées par la juridiction administrative et 5 019 par la juridiction judiciaire (source : DGEF).

### L'assignation à résidence

Les rapporteurs rappellent que le placement en CRA ne constitue pas la réponse à tous les éloignements. Les assignations à résidence doivent être privilégiées lorsque les personnes en voie d'éloignement présentent des garanties de représentation suffisantes. À ce titre, la progression du nombre de personnes assignées à résidence est satisfaisante. En 2018, le nombre de décisions d'assignation à résidence (18 302) a crû de manière importante par rapport à 2017 (8 781), 2016 (4 687), 2015 (4 020), 2014 (2 274), 2013 (1 618) et 2012 (668 ou 904 <sup>(1)</sup>).

Le **taux effectif d'éloignement des personnes assignées à résidence** est évalué par le ministère de l'intérieur, **aux environs de 10,5 % en 2018**. Ce chiffre doit cependant être apprécié avec prudence dans la mesure où les populations assignées à résidence ne sont pas forcément comparables avec celles retenues en CRA.

La **quatrième difficulté** tient au **nombre élevé d'éloignements inaboutis consécutifs à des tensions opérationnelles imputables aux personnes en voie d'éloignement et, plus encore, aux moyens mis en œuvre**. La DCPAF a précisé aux rapporteurs qu'en 2018, 3 179 refus d'embarquer de la part des personnes en voie d'éloignement et une centaine de refus d'embarquer de la part des commandants de bord ont été observés. Des difficultés d'organisation ont par ailleurs contribué à l'inaboutissement, parfois provisoire, d'autres éloignements forcés.

Parmi les motifs comptabilisés, la DCPAF a mentionné 953 défauts d'escorte internationale / nationale / ou de pré acheminement, 826 annulations d'un vol par une compagnie aérienne, 475 absences de vol à la date demandée et 839 absences de place sur un vol. Certains des étrangers concernés ont certes pu être éloignés ultérieurement mais **le nombre d'éloignements inaboutis demeure important** et pèse sur l'efficacité de la politique mise en œuvre. Ces difficultés témoignent de **tensions sur les moyens humains et matériels des services de police**.

Au 1<sup>er</sup> mars 2019, la DCPAF évalue le déficit d'effectifs dans les CRA métropolitains à 405 agents et personnels d'encadrement. Si les besoins concernent principalement les effectifs présents en CRA, le nombre d'escorteurs est également jugé « *très insuffisant* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Le onzième rapport sur les étrangers en France (2013, p. 89) mentionne le chiffre de 904 tandis que le douzième rapport sur les étrangers en France (2014, p. 83) mentionne celui de 668.*

(2) *DCPAF, réponse au questionnaire des rapporteurs. Il manquerait une quarantaine d'escorteurs pour atteindre l'objectif de référence.*

**En dépit de ces difficultés, le nombre d'éloignements forcés réalisés en métropole connaît une amélioration récente.**

*b. Les améliorations observées*

**Le nombre d'éloignements forcés exécutés en 2018 est le plus élevé depuis dix ans.**

**2009-2018 – ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS FORCÉS**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
13 908	12 034	12 547	13 386	14 076	15 161	15 485	12 961	14 270	15 677

*Source : ministère de l'intérieur (rapports annuels au Parlement établis en application de l'article L. 111-10 du CESEDA).*

Dans la période récente, **cette amélioration est la conséquence de l'important travail accompli par les autorités françaises en matière diplomatique et dans l'organisation des éloignements.**

**En matière diplomatique**, des progrès notables ont été observés dans l'octroi des laissez-passer consulaires. Le travail réalisé par la **DCPAF** (qui centralise les demandes de laissez-passer consulaires pour certaines nationalités) et par M. Teixeira da Silva, **ambassadeur chargé des migrations**, mérite d'être souligné tout comme l'importante **implication des institutions européennes**. De nouveaux accords diplomatiques ont été conclus et les conditions d'exécution de certains accords plus anciens ont été modifiées <sup>(1)</sup>.

Des progrès tangibles ont été observés. Lors de son audition, M. Teixeira da Silva a souligné la croissance, en 2018, des laissez-passer consulaires délivrés dans les délais utiles à l'éloignement (4 029 en 2018 contre 2 968 en 2017) notamment de la part de sept pays prioritaires (Maroc, Algérie, Tunisie, Mali, Sénégal, Côte d'Ivoire, Guinée) pour lesquels le taux de délivrance moyen dans des délais utiles est passé de 42 % à 45 %. L'efficacité de certains accords bilatéraux est également avérée. Le plan d'action établi en juillet 2017 avec l'Albanie donne de bons résultats <sup>(2)</sup>. Un plan d'action similaire a été conclu avec la Géorgie.

L'analyse économétrique jointe en annexe I illustre le lien étroit existant entre la délivrance des laissez-passer consulaires et le taux d'éloignement effectif. Cette étude précise que si la délivrance de ces documents n'a pas d'effet significatif sur les retours aidés, celle-ci a une incidence importante sur l'exécution des éloignements forcés : une augmentation de 10 % du taux de délivrance des laissez-passer consulaires est associée à une augmentation de 3 % du nombre d'éloignements. De la même façon, si les accords de réadmission signés par la France ou l'Union

---

(1) Un état de ces accords figure en annexe IX.

(2) Ces accords ont permis la réadmission en Albanie de près de 3 200 ressortissants albanais en situation irrégulière en France en 2018. Cf. communiqué de presse du ministère de l'intérieur du 27 mars 2019.

Européenne n'ont pas d'incidence significative sur le nombre de retours aidés, ces accords ont entraîné une hausse de 60 % du nombre de retours forcés.

L'**organisation des éloignements forcés** a également été **améliorée**. Trois points doivent être soulignés.

Le premier concerne la **mise en œuvre de pôles régionaux Dublin** destinés à centraliser les compétences préfectorales et à accélérer le traitement des dossiers.

Si des progrès importants doivent encore être accomplis, l'amélioration est réelle. Entre 2014 et 2018, le nombre de transferts Dublin réalisés par la France a été multiplié par 7,5, passant de 470 à 3 534 <sup>(1)</sup>. Sur la même période, le nombre de transferts Dublin accueillis par la France a été multiplié par 1,07, passant de 1 713 à 1 826 <sup>(2)</sup>.

Le deuxième point concerne le **bilan favorable de l'application du protocole relatif à la coordination zonale du placement en rétention** conclu en janvier 2018 entre la préfecture de police de Paris et la direction générale de la police nationale. En 2018, 4 383 éloignements forcés ont été exécutés dans la zone de compétence de la préfecture de police de Paris, contre 3 936 en 2017 (+ 447, soit + 11 %). Sur le premier trimestre 2019, la progression est encore plus nette (1 401 éloignements forcés exécutés contre 1 031 au premier trimestre 2018, + 36 %).

Le troisième point concerne le **recours croissant à l'agence européenne Frontex**. Si, en 2014, la **France** a utilisé 3 vols Frontex, elle a en employé 4 en 2015, 10 en 2016, 51 en 2017 et 54 en 2018. Sur cette période, le nombre de personnes ainsi éloignées est passé de 65 en 2014 à 1 050 en 2018. Lors de son audition, le directeur général de l'agence européenne de garde-frontière et garde-côtes, M. Fabrice Leggeri, a précisé que la France est devenue le **troisième pays organisateur de vols Frontex**.

En définitive, **le bilan quantitatif des éloignements forcés est donc nuancé. Si, d'un point de vue statistique, celui-ci demeure relativement insatisfaisant** (au regard notamment du faible taux d'exécution de certaines mesures d'éloignement), **des progrès substantiels ont été accomplis**.

---

(1) Source : ministère de l'intérieur. En 2018, les premiers pays de renvoi ont été l'Italie (1 649) l'Allemagne (783), l'Espagne (262), la Belgique (219) et la Suède (94).

(2) Source : ministère de l'intérieur. En 2018, les premiers pays de « provenance » ont été l'Allemagne (959), les Pays-Bas (145), la Suède (136), la Suisse (124) et la Belgique (121).

### 3. Les retours aidés

Le bilan des retours aidés est globalement positif : leur nombre croît régulièrement et ce dispositif constitue un mode efficace d'éloignement des étrangers en situation irrégulière en dépit de la persistance de certaines interrogations et fragilités.

#### a. Une efficacité quantitative et qualitative

L'efficacité de ce dispositif est à la fois quantitative et qualitative.

D'un point de vue quantitatif, le nombre de retours aidés croît de manière régulière depuis 2016 sans pour autant atteindre les niveaux connus entre 2011 et 2012. En termes quantitatifs, cette progression est appréciée différemment par la Direction centrale de la police aux frontières et l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Des divergences statistiques croissantes existent entre ces services ce qui suscite la perplexité des rapporteurs. En 2018, l'écart est supérieur à 50 % alors que les volumes statistiques à traiter demeurent limités.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RETOUR AIDÉS SELON LA DCPAF ET L'OFII

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
DCPAF	13 584	14 981	6 228	4 477	4 211	3 468	4 856	6 845	58 650
OFII	15 840	17 573	7 386	5 867	4 758	4 774	7 114	10 676	73 988
Différence en volume	2 256	2 592	1 158	1 390	547	1 306	2 258	3 831	15 338
Différence en %	16,61 %	17,30 %	18,59 %	31,05 %	12,99 %	37,66 %	46,50 %	55,97 %	26,15 %

Source : ministère de l'intérieur et OFII

Cette divergence statistique n'est pas récente. En 2016, la Cour des comptes l'avait déjà relevée dans son rapport (non public) sur l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers et avait recommandé une harmonisation du traitement statistique des retours aidés. Cet ajustement n'a pas été réalisé, ce qui est regrettable. Le ministère de l'intérieur explique ces écarts par des méthodes de calcul différentes : le décompte de la DCPAF intègre les adultes mais exclut les mineurs alors que celui de l'OFII prend en considération ces deux populations.

Cette explication est partiellement exacte dans la mesure où si ces différences de méthodes existent bien, elles ne suffisent pas à comprendre la totalité des écarts observés. L'analyse économétrique jointe en annexe I indique qu'« en soustrayant le nombre de mineurs des chiffres de l'OFII, l'écart passe de 56 % à 16 % en 2018. D'autre part, les statistiques de la DGEF ne tiennent pas compte des éloignements aidés outre-mer. En soustrayant des chiffres de l'OFII le nombre de bénéficiaires d'une aide depuis les Outre-mer, le chiffre de l'OFII reste cependant 10 % supérieur à celui de la DGEF, soit un écart de 685 bénéficiaires

*qui reste inexpliqué pour 2018* ». La divergence statistique ne repose donc pas uniquement sur une différence de méthodologie et il est nécessaire que l'OFII et la DCPAF harmonisent leurs modalités de calcul et de communication afin de disposer de chiffres sûrs et uniformisés.

Si cette situation statistique interpelle, elle ne remet cependant pas en cause la progression du nombre de bénéficiaires des retours aidés qui, en 2018, a concerné 6 845 (chiffre DCPAF) ou 10 676 (chiffre OFII) personnes, soit l'équivalent, selon la référence retenue, d'un peu plus du tiers ou des deux tiers des 15 677 retours forcés exécutés en métropole. L'OFII a dépassé les objectifs fixés dans son contrat d'objectifs et de performance (6 500 retours aidés en 2018) et quasiment atteint les objectifs révisés (11 000) fixés en cours d'exercice par le ministère de l'intérieur.

En 2018, les dix pays ayant le plus bénéficié des retours aidés sont les suivants :

**PAYS BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU RETOUR (EN 2018)**

1	Albanie	2 822
2	Afghanistan	1 075
3	Moldavie	844
4	Serbie	632
5	Macédoine	585
6	Pakistan	442
7	Chine	354
8	Arménie	351
9	Russie	346
10	Haïti	324

Source : OFII

L'efficacité des retours aidés est également qualitative.

En premier lieu, le taux de réalisation effectif des retours aidés projetés est élevé. Lors de son audition, la Cour des comptes a précisé que **96 % des bénéficiaires des aides au retour se présentent à l'aéroport le jour du départ**. Les absences au départ et les refus d'embarquer sont très marginaux. Le retour aidé constitue bien un retour volontaire, ce que confirme l'absence actuelle de tout contentieux en ce domaine. Les publics visés sont par ailleurs pertinents. L'OFII a ainsi précisé que **40,01 % des bénéficiaires des retours aidés en 2018 étaient des personnes déboutées de leur demande d'asile**, soit une proportion conforme à l'objectif figurant dans le contrat d'objectifs et de performance de cet établissement (40 %).

**L'efficacité des aides au retour est réelle. Les rapporteurs considèrent que ce dispositif a trouvé un point d'équilibre en termes d'organisation.**

Le **public éligible est bien défini**. La décision, prise en 2015, de proposer des montants distincts aux ressortissants de pays soumis à visa et aux ressortissants

de pays non soumis à visa est pertinente. De la même façon, les rapporteurs approuvent l'exclusion, depuis 2018, des ressortissants européens du bénéfice des aides au retour. Cette décision contribue à éviter les distorsions observées par le passé lorsque ce dispositif était ouvert à des ressortissants européens dont la propension à revenir rapidement sur le territoire national était élevée. Dans son rapport de 2016, la Cour des comptes note ainsi qu'avec « *l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> juin 2007, de nombreux Roms repartis dans ces deux pays avec une aide au retour humanitaire reviennent en France et font parfois des allers-retours pour percevoir plusieurs fois l'allocation de 300 €* »<sup>(1)</sup>.

**Les rapporteurs approuvent également les conditions de majoration de l'aide au retour proposées en vue de faciliter l'évacuation de certains campements.** De 2015 à 2018, les aides majorées, dont les montants ont varié, ont concerné **3 517 personnes**<sup>(2)</sup> : les principaux bénéficiaires de ce dispositif ont été les ressortissants afghans et, dans une moindre mesure, pakistanais.

**Les rapporteurs ne se prononcent en revanche pas sur le niveau de l'aide proposée**, faute notamment de données comparatives suffisantes. L'analyse économétrique jointe à ce rapport souligne cependant l'effet réel des variations de l'aide au retour sur le nombre de départs. De 2011 à 2018, une augmentation de 30 % du montant proposé se traduit par une hausse de 30 % du nombre de départs volontaires. La sensibilité des départs aux variations du montant proposé tend à être plus élevée pour les ressortissants de pays dispensés de visa et pour les ressortissants de pays dont le niveau de vie est faible. Si on extrapolait ce résultat à la situation de la fin de l'année 2018, l'augmentation de 30 % du montant moyen de l'aide versée en 2018 conduirait à une augmentation d'au moins 3 203 retours aidés selon les chiffres de l'OFII. Ciblée sur les ressortissants de pays soumis à visa, elle conduirait à une augmentation du nombre de retours de 1 479 selon ces mêmes chiffres. En revanche les variations de l'aide au retour volontaire n'ont pas d'effet significatif sur la demande d'asile ni sur le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière.

**L'hébergement** proposé, sous la forme des **CPAR**, donne des **résultats satisfaisants**. En 2018, l'OFII a assuré le retour aidé de 1 648 personnes depuis ces structures, soit un taux d'éloignement des personnes accueillies supérieur à 80 %.

Les rapporteurs notent également avec satisfaction l'extension progressive de la **couverture géographique des programmes d'aides à la réinsertion**. **Depuis 2014, le nombre de pays couverts est passé de dix-neuf à trente-deux.**

---

(1) *Cour des comptes, L'aide au retour et à la réinsertion des étrangers (exercices 2011-2015), (non publié), p. 11.*

(2) *165 personnes pour l'arrêté du 17 avril 2015, 648 pour l'arrêté du 9 novembre 2016, 2 647 personnes pour l'arrêté du 25 juillet 2017 prorogé jusqu'au 30 avril 2018 par l'arrêté du 21 décembre 2017, et 57 personnes pour l'arrêté du 27 avril 2018.*

Cette diversification géographique a un effet direct sur le nombre de bénéficiaires de ces aides passé de 446 en 2015, à 1 152 en 2016, 1 899 en 2017 et 2 615 en 2018. En 2018, les pays ayant le plus bénéficié de ce dispositif sont les suivants :

**PAYS BÉNÉFICIAIRES DES AIDES À LA RÉINSERTION (EN 2018)**

1	Afghanistan	1 126
2	Pakistan	432
3	Moldavie	188
4	Arménie	147
5	Géorgie	121
6	Russie	100
7	Tunisie	82
8	Kosovo	62
9	Sénégal	60
10	Irak	48

Source : OFII

La progression du nombre de bénéficiaires de l'aide à la réinsertion est positive dans la mesure où ce dispositif tend à assurer une réinstallation durable dans le pays d'origine tout en étant bien perçu par les pays d'accueil<sup>(1)</sup>. **L'extension de la couverture géographique des pays couverts s'explique largement par l'effet positif des accords européens et bilatéraux.** En 2018, sur les 2 615 aides la réinsertion attribuées, 32 % l'ont été sur un dispositif national et 68 % sur un dispositif européen ou bilatéral. Ces derniers accords permettent d'assurer des retours vers des pays où l'OFII ne dispose pas de représentation permanente. En 2018, le départ de 1 075 Afghans et de 112 Irakiens s'est effectué par le biais de ces accords.

Tous bénéficiaires confondus, le montant moyen de l'aide à la réinsertion accordée s'établit à 4 242,43 € pour les concours relevant du dispositif national et à 3 366,31 € pour ceux relevant des dispositifs spécifiques européens.

La gestion de ce dispositif par l'**OFII** donne également **satisfaction**. Dans son étude précitée, la Cour des comptes a accordé un satisfecit à cet opérateur en considérant que « *le contrat a été rempli* »<sup>(2)</sup>. Les rapporteurs partagent cette appréciation positive et saluent la performance de cet établissement.

L'évolution favorable du nombre de retours volontaires tient à ces différents éléments mais s'explique également, selon certains interlocuteurs rencontrés en CRA, par des facteurs peu quantifiables tels la lassitude ressentie par des étrangers en situation irrégulière vivant dans des conditions précaires.

---

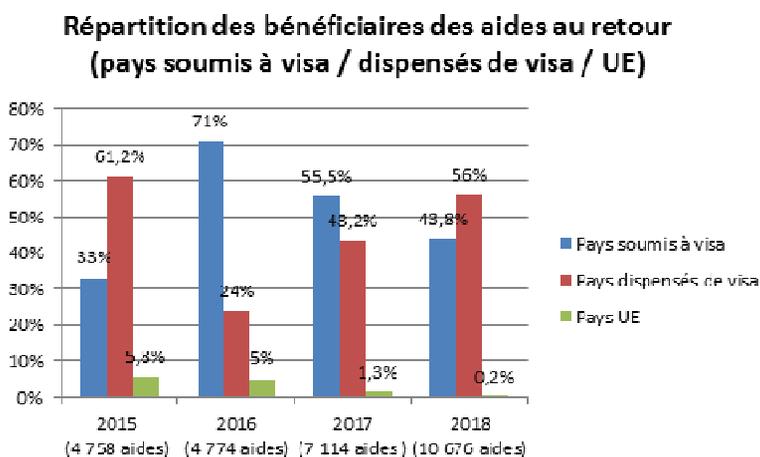
(1) Une étude réalisée en 2016 pour le compte de l'OFII suggère que les projets soutenus en Arménie, Moldavie et Tunisie ont permis la réinstallation durable de leurs bénéficiaires dans leur pays d'origine. En complément, l'OFII a passé fin 2018 un marché public pour la réalisation d'une étude plus large portant sur le bilan des projets de réinsertion financés par l'OFII depuis 2014 dans 14 pays.

(2) *Ibid.*, p. 29.

L'organisation du dispositif actuel donne satisfaction. Cependant, le point d'équilibre trouvé n'est pas encore définitif en raison de la permanence de certaines interrogations et fragilités.

### *b. Les points de fragilité*

– Les rapporteurs observent tout d'abord que la **progression récente du nombre de retours aidés repose largement sur des ressortissants originaires de pays dispensés de visa ou traités comme tels (Kosovo)** <sup>(1)</sup>. En 2018, sur les 10 676 bénéficiaires d'un retour aidé, 5 980 provenaient de ressortissants de pays dispensés de visa (56,01 %). Cette proportion croît de manière régulière puisqu'elle ne représentait que 24 % en 2016 :



Source : commission des finances (d'après les données OFII)

**Cette évolution constitue un élément de fragilité dans la mesure où :**

- ⇒ **les bénéficiaires ressortissants de pays soumis à visa constituent l'essentiel des étrangers en situation irrégulière**
- ⇒ **la pérennité de la réinstallation des bénéficiaires ressortissants de pays non soumis à visa dans leur pays d'origine n'est pas assurée.** En principe, rien n'interdit effectivement au bénéficiaire d'une aide au retour de revenir en France d'autant plus que le nombre de bénéficiaires de l'aide au retour faisant l'objet d'une OQTF (éventuellement assortie d'une interdiction de retour sur le territoire français), est très limité. Ainsi, et **bien que le texte de l'article L. 512-5 pose expressément le lien entre une OQTF et l'aide au retour** (« *l'étranger faisant l'objet d'une OQTF peut solliciter un dispositif d'aide au retour dans son pays*

(1) Au premier rang desquels les Albanais, Moldaves, Macédoniens, Géorgiens, Bosniens et Kosovars.

*d'origine* »), seuls **15,5 % des bénéficiaires d'une aide au retour ont, en 2018, fait l'objet d'une OQTF** <sup>(1)</sup>.

Les rapporteurs notent cependant que **si le bénéficiaire d'une première aide au retour revient en France après avoir été éloigné, il ne pourra pas bénéficier d'une seconde aide au retour**. L'arrêté du 27 avril 2018 dispose expressément que « *nul ne peut bénéficier plus d'une fois* » de cette aide. Pour assurer le respect de cette disposition, l'OFII est habilité à prélever et conserver informatiquement pendant cinq ans les empreintes et les photographies des bénéficiaires (article L. 611-3 et R. 611-37) et procède à des **contrôles rigoureux** en ce sens. **Sur les trois dernières années, plus de 1 350 demandes indues d'aide au retour ont été refusées après consultation de ce traitement automatisé de données**. Le **risque** de voir les bénéficiaires d'une aide au retour revenir en France solliciter une nouvelle aide au retour est ainsi bien **plus limité qu'antérieurement**.

Les rapporteurs regrettent néanmoins qu'aucune étude statistique n'ait, à leur connaissance, été diligentée pour mesurer la réalité du maintien durable dans le pays d'origine des bénéficiaires d'un retour aidé sans aide à la réinsertion <sup>(2)</sup>. L'absence de cette donnée importante est regrettable même si les rapporteurs ne méconnaissent pas la difficulté qu'il y aurait à la recueillir.

– La **deuxième fragilité** relevée par les rapporteurs concerne le **nombre limité de retours aidés organisés à destination des pays africains et du Maghreb dont les ressortissants figurent pourtant parmi les nationalités les plus concernées par les OQTF**. **Aucun pays africain ne figure ainsi parmi les dix premiers pays bénéficiant des aides au retour**. S'agissant des pays du Maghreb, 424 ressortissants ont bénéficié en 2018 d'une aide au retour (305 Algériens, 72 Tunisiens et 47 Marocains), soit moins que le nombre de ressortissants pakistanais (444). De plus, aucune aide à la réinsertion ne peut être attribuée aux ressortissants algériens en l'absence de programme couvrant ce pays.

– La **troisième fragilité** concerne la **part toujours limitée des aides à la réinsertion dans l'ensemble des retours accompagnés**. En 2018, et en dépit d'une forte progression, seules 2 615 aides à la réinsertion ont été accordées en complément des aides au retour, soit environ un quart des retours volontaires.

– Les rapporteurs notent enfin les **difficultés observées dans la mise en œuvre des deux dispositions de la loi du 10 septembre 2018** précitée :

⇒ La possibilité de proposer l'aide au retour aux personnes retenues en CRA et la faculté de proposer cette aide depuis les pays de transit. À l'heure actuelle, aucune de ces dispositions n'est

---

(1) Le nombre de bénéficiaires d'une aide au retour ayant fait l'objet d'une OQTF assortie d'une IRTF n'est pas connu par l'OFII.

(2) Cette étude n'a été réalisée que pour les bénéficiaires d'une aide au retour accompagnée d'une aide à la réinsertion. Cf. supra.

opérationnelle. Le marché public engagé par l'OFII pour assurer le déploiement de ce dispositif en CRA a été déclaré infructueux et les négociations engagées avec un prestataire potentiel n'ont abouti qu'en mai 2019, ce qui laisse présager une prochaine entrée en vigueur de cette disposition.

⇒ Les conditions de mise en œuvre de la proposition de l'aide au retour depuis les pays de transit n'ont pas encore été déterminées et aucune date de mise en œuvre ne semble envisagée à moyen terme. Cette question bute notamment sur un aspect financier dans la mesure où les retours aidés organisés depuis les pays de transit ne sont pas éligibles aux fonds européens. Ces derniers ne soutiennent effectivement que les retours aidés organisés depuis le territoire communautaire. Ce sujet suppose également un important travail diplomatique.

**Ces tempéraments ne remettent pas en cause l'appréciation favorable portée par les rapporteurs sur la mise en œuvre des retours aidés**, surtout lorsque ces derniers favorisent l'éloignement de ressortissants de pays soumis à visa. Ce dispositif relativement consensuel a fait la preuve de son efficacité et **les aides au retour constituent un complément utile et efficace aux éloignements forcés**.

## **B. BILAN FINANCIER**

Le bilan financier comparé des éloignements forcés et des aides au retour souligne la différence de coût significative existant entre ces deux dispositifs. Le coût consolidé moyen d'un éloignement forcé est estimé aux environs de 14 000 € tandis que celui d'un retour aidé est estimé entre 2 500 et 4 000 € selon que le nombre de retours est calculé par référence aux données de la DCPAF ou de l'OFII.

### **1. Les éloignements forcés**

**La détermination du coût moyen d'un retour forcé doit s'effectuer avec prudence** et a jusqu'à présent fait l'objet d'évaluations financières disparates. Les rapporteurs ont choisi de procéder à une estimation du coût consolidé des éloignements forcés aboutis et inaboutis.

#### *a. Un coût relatif*

**La détermination du coût moyen d'un retour forcé doit être effectuée avec prudence** dans la mesure où certaines considérations non financières doivent être prises en considération.

**En certaines circonstances, et notamment en matière d'éloignement des étrangers représentant une menace grave pour l'ordre public, le coût peut constituer une donnée secondaire. En matière de sécurité publique, un éloignement forcé peut devoir être exécuté quel que soit son montant <sup>(1)</sup>.** D'autres considérations sont susceptibles d'avoir également une incidence indirecte sur le coût des éloignements et contribuer à le renchérir.

Ainsi, en matière diplomatique, certains pays africains et nord-africains sont réticents à autoriser des vols organisant le retour d'un nombre important de leurs ressortissants. Plutôt que d'accueillir simultanément plusieurs dizaines de personnes faisant l'objet d'un éloignement forcé, ces pays demanderont à n'accueillir, à chaque vol, qu'un nombre limité de personnes éloignées.

À l'inverse, d'autres pays, comme l'Albanie, ne sont pas opposés à l'accueil d'un nombre important de ressortissants éloignés. En matière logistique, certaines destinations peuvent par ailleurs être peu ou mal desservies ce qui occasionne des surcoûts particuliers. Cette problématique est prégnante outre-mer notamment en Guyane depuis la fermeture de la ligne commerciale Cayenne - Panamaribo (capitale du Suriname) - Georgetown (capitale du Guyana).

La détermination du coût moyen d'un éloignement forcé ne peut faire abstraction de ces éléments et n'obéit pas à une parfaite rationalité économique.

#### ***b. Des estimations disparates***

Les rapporteurs observent par ailleurs que **l'estimation du coût moyen d'un éloignement forcé a fait l'objet d'évaluations disparates variant de 4 180 € à un peu plus de 20 000 € par éloignement forcé.**

En 2008, la commission des finances du Sénat a évoqué un coût de **20 970 €<sup>(2)</sup>** par reconduite à la frontière, hors coûts administratifs liés à l'éloignement et hors coûts liés au contentieux de l'éloignement. Cependant, ce montant a, semble-t-il, été déterminé en rapportant le coût global de la politique conduite en métropole et outre-mer aux seuls éloignements forcés effectués en métropole ce qui a contribué à renchérir artificiellement le coût moyen obtenu.

En 2009, un **rapport** (non rendu public) **de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale** sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière a proposé **quatre**

---

(1) *Les expulsions décidées sur le fondement de l'article L. 521-1 du CESEDA ne constituent cependant qu'une proportion limitée des éloignements forcés réalisés (moins de 1 %).*

(2) *Sénat, commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, projet de loi de finances pour 2009, rapport général n° 99 (2008-2009), tome III, annexe n° 15 (immigration, asile et intégration) de M. Pierre Bernard-Reymond, novembre 2008, pp. 36- 37.*

**évaluations différentes allant de 5 130 € à 12 645 € par éloignement** <sup>(1)</sup>. Aucun de ces scénarios ne prenait en compte les dépenses juridictionnelles.

En 2015, la **Cour des comptes**, dans un rapport (non rendu public) sur l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers a estimé le coût d'un éloignement forcé à **6 020 €** (4 266 € à la charge du programme 176 et 1 754 € à la charge du programme 303). Cette estimation ne prenait pas en compte les frais d'interpellation et les frais juridictionnels <sup>(2)</sup>.

En 2018, notre collègue **Pierre-Henri Dumont** mentionnait, dans son avis budgétaire précité, un coût de « **4 340,28 € en cas de rétention, et de 4 180,28 € en cas d'assignation à résidence** <sup>(3)</sup> » sur la base des coûts portés par les programmes 176 et 303. Cette estimation ne retenait que les éloignements forcés ayant abouti et n'incluait notamment pas les coûts juridictionnels liés aux éloignements forcés.

En 2018, la **Cimade** a indiqué que « *le coût d'une seule expulsion est estimé à plus de 20 000 euros, sans compter le coût de toutes les tentatives avortées* » <sup>(4)</sup>. Ce coût n'est cependant pas décomposé et, lors de son audition, cette association a indiqué que cette estimation reposait sur l'ordre de grandeur défini en 2008 par la commission des finances du Sénat.

### *c. L'estimation des rapporteurs*

**Les rapporteurs ont souhaité estimer le coût complet d'un éloignement forcé en prenant en compte la totalité des dépenses engagées, de l'interpellation d'un étranger en situation irrégulière à son éloignement effectif. Ce coût consolidé concerne la métropole et l'outre-mer.**

Dans ce cadre, **le processus d'éloignement forcé a été décomposé en trois phases** : l'interpellation de l'étranger en situation irrégulière et la décision d'éloignement forcé (phase n° 1) ; la surveillance de l'intéressé avant son

---

(1) *Rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale de la police nationale sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière (non publié)*, 2009, pp. 1 et 2.

*Premier scénario : coût global de la politique d'éloignement incluant les éloignements aboutis et les éloignements inaboutis / nombre d'éloignements forcés réalisés : 12 645 €.*

*Deuxième scénario : coût moyen des seuls éloignements effectifs : 6 300 €.*

*Troisième scénario : coût moyen d'un éloignement forcé sans escorte : 5 130 €.*

*Quatrième scénario : coût moyen d'un éloignement forcé avec escorte : 11 150 €.*

*Si ce rapport n'a pas été rendu public, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (M. Éric Besson) s'était référé à ses conclusions pour évoquer un coût de 12 000 € par éloignement forcé (Le Figaro, 29 octobre 2009, expulsions de sans-papiers : la bataille des coûts).*

(2) *Observations définitives sur « L'aide au retour et à la réinsertion des étrangers », Cour des comptes, 2016, (non publié) p. 26.*

(3) *Avis n° 1304 tome VII, (immigration, asile et intégration) présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2019, par M. Pierre-Henri Dumont, octobre 2018, p. 31.*

(4) *Petit guide – dénoncer la machine à expulser, septembre, 2018, p. 22.*

éloignement et les possibilités de contestation contentieuse de celui-ci (phase n° 2) ; et l'éloignement forcé *stricto sensu* (phase n° 3).

**Ces trois phases ont été décomposées en trente lignes financières distinctes** à partir d'éléments figurant dans huit programmes budgétaires, des réponses fournies par les administrations interrogées, de l'actualisation de données figurant dans de précédents rapports ou d'estimations établies par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Cet examen a supposé la communication, dans le cadre des pouvoirs spécifiques reconnus aux rapporteurs spéciaux par l'article 57 de **la loi organique n° 2001-692 modifiée relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, de quatre documents confidentiels** <sup>(1)</sup>.

D'un point de vue méthodologique, **les rapporteurs ont choisi de rapporter l'estimation obtenue au nombre d'éloignements forcés exécutés en 2018 en métropole et outre-mer**. Ils considèrent que le coût de la rétention d'un étranger en situation irrégulière appelé à être éloigné mais n'ayant pas été éloigné doit être pris en compte de la même façon que le coût d'un étranger effectivement éloigné. Pour ce motif, les coûts juridictionnels liés à la contestation des mesures d'éloignement ont également été retenus dans le calcul.

Les rapporteurs ont aussi introduit dans leur estimation trois **diminutions de charges** correspondant au produit de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement acquittée par l'employeur d'un étranger en situation irrégulière (article L. 626-1), au produit des amendes acquittées au titre de la méconnaissance des obligations incombant aux entreprises de transport (articles L. 625-1 à L. 625-7) et à la contribution du Fonds asile, migration et intégration au financement des éloignements forcés.

En revanche, les rapporteurs n'ont pu mesurer certains coûts, ont mesuré partiellement certains postes et ont choisi d'en exclure d'autres.

Certains coûts, directs ou induits, n'ont pu être mesurés. Le coût administratif de la charge des assignations à résidence pour les forces de sécurité intérieure (notification de l'assignation, contrôle de son respect, etc.) n'a pas pu être isolé puisque cette charge est diluée dans le fonctionnement quotidien des services. De la même façon, la direction générale de la Gendarmerie nationale a souligné que l'organisation d'escortes d'étrangers en situation irrégulière était

---

(1) *Rapport sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière établi en septembre 2009 par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la police nationale ;*

– *Observations définitives formulées en juin 2015 par la Cour des comptes sur le rôle de la Direction centrale de la police aux frontières dans la lutte contre l'immigration irrégulière (exercices 2008 - 2013) ;*

– *Observations définitives établies en novembre 2016 par la Cour des comptes sur l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers (exercices 2011 - 2015) ;*

– *Observations définitives formulées en juillet 2018 par la Cour des comptes sur la gestion des crédits de deux fonds européens (le Fonds asile migration et intégration [FAMI] et le Fonds sécurité intérieure [FSI], exercices 2014 - 2017) contribuant au financement des politiques d'éloignement.*

souvent décidée au dernier moment ce qui perturbait le fonctionnement des unités à faibles effectifs en remettant en cause la réalisation d'autres missions ou opérations initialement planifiées.

Ce coût induit est important mais il ne peut pas être quantifié. Certaines données relatives à l'outre-mer n'ont également pu être réunies.

D'autres coûts ont été mesurés partiellement. Ainsi, l'estimation du coût de l'interpellation repose sur une actualisation de données de 2008 effectuée par les rapporteurs sur la base de l'inflation et de l'évolution du nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière. Cette technique est nécessairement imparfaite dans la mesure où la procédure a évolué depuis 2008 <sup>(1)</sup>. De la même façon, en l'absence de réponse du ministère de la justice, l'évaluation des coûts de fonctionnement de la justice liés au contentieux de prolongation de la rétention et de placement en zone d'attente repose sur une estimation des rapporteurs.

Les rapporteurs ont par ailleurs exclu de leur calcul les coûts liés aux interdictions judiciaires du territoire français décidées par les tribunaux correctionnels et les cours d'assises dans la mesure où ces peines ne constituent qu'un prolongement du contentieux principal. Ils ont également exclu de leur calcul l'amortissement de la construction des CRA au motif que ces bâtiments, s'ils n'étaient plus destinés à cet usage, pourraient être utilisés à d'autres fins par les forces de sécurité intérieure.

**Le chiffrage présenté comporte donc certaines limites et nuances mais permet néanmoins d'établir un ordre de grandeur crédible.**

**Au terme de leurs travaux, les rapporteurs estiment le coût global de la politique d'éloignement forcé des étrangers en situation irrégulière à 468,45 M€ en 2018 et le coût moyen d'un éloignement forcé aux environs de 14 000 € en métropole et en outre-mer.**

Le tableau suivant décompose ces chiffres en trois grandes masses financières :

---

(1) La procédure relative aux étrangers en situation irrégulière ne relève par exemple plus de la garde à vue depuis la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées. Cette procédure relève de la retenue aux fins de vérification du droit au séjour dont la durée a été portée de 16 à 24 heures (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019) par la loi précitée du 10 septembre 2018.

Phase n° 1 – Interpellation de l'étranger en situation irrégulière (métropole uniquement) et décision d'éloignement forcé	91,55 M€
Phase n° 2 – Surveillance de l'étranger en situation irrégulière avant son éloignement et contentieux afférents à l'éloignement	347,89 M€
Phase n° 3 – Éloignement forcé <i>stricto sensu</i>	41,95 M€
Diminution de charges	– 12,94 M€
Coût total	468,45 M€
Nombre d'éloignements forcés en métropole (15 677) et en outre-mer (18 283)	33 960
<b>Coût moyen d'un éloignement forcé :</b>	<b>13 794 €</b>

La décomposition de ces trois phases en trente lignes différentes, la méthodologie détaillée et les sources utilisées pour établir ces estimations figurent dans les annexes X et XI.

## 2. Les retours aidés

Peu d'estimations ont été à ce jour établies sur le coût des retours aidés. En 2015, dans son rapport précité, la Cour des comptes a évalué le coût moyen d'un retour aidé à 988 € par bénéficiaire <sup>(1)</sup> mais les montants alors en vigueur différaient des montants actuels. Plus récemment, en 2018, dans son avis budgétaire précité, notre collègue Pierre-Henri Dumont considérait qu'« *en additionnant le coût du dispositif et le coût de gestion par dossier, on obtient un total de 2 900 euros* » <sup>(2)</sup>.

Pour établir leur estimation, les rapporteurs ont décomposé le **processus d'éloignement aidé** en **trois phases** : la décision d'éloignement (phase n° 1) <sup>(3)</sup> ; l'hébergement de l'intéressé avant son éloignement (phase n° 2) et le retour aidé *stricto sensu* (phase n° 3). **Ces trois phases ont été décomposées en douze lignes financières** à partir d'éléments figurant dans les mêmes documents que ceux utilisés pour la décomposition du coût des retours forcés. Ce calcul s'est fait en agrégeant les coûts de l'aide au retour et ceux de l'aide à la réinsertion (jugés indissociables) et en prenant en compte la contribution du FAMI au financement de ces dispositifs. Les mêmes nuances que celles formulées pour les éloignements forcés doivent être prises en compte (impossibilité de mesurer certains coûts, mesure partielle de certains postes et exclusion de certaines données).

**Sur ces bases, les rapporteurs estiment le coût de la politique d'éloignement aidé des étrangers en situation irrégulière à 26,79 M€ en 2018 et**

(1) *Observations définitives sur « L'aide au retour et à la réinsertion des étrangers », Cour des comptes, 2016, p. 26 (non publié).*

(2) *Avis n° 1304 tome VII (immigration, asile et intégration) présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2019, par M. Pierre-Henri Dumont, octobre 2018, p. 31.*

(3) *Une partie des bénéficiaires des retours aidés fait l'objet de mesures d'éloignement.*

**le coût moyen d'un éloignement aidé entre 2 500 €(2 509 €) et 4 000 €(3 914 €) en métropole et en outre-mer** (selon que le calcul s'opère par référence au nombre de bénéficiaires estimé par l'OFII ou par la DCPAF).

Le tableau suivant décompose ces chiffres en trois grandes masses financières :

Phase n° 1 – Décision d'éloignement forcé <sup>(1)</sup>	4,05 M€	
Phase n° 2 – Hébergement	7,15 M€	
Phase n° 3 - Financement de l'aide au retour et à la réinsertion (dispositifs nationaux, bilatéraux et européens) et incluant le transport <sup>(2)</sup> des bénéficiaires.	27,38 M€	
Diminution de charges (contribution FAMI)	11,79 M€	
Coût total	<b>26,79 M€</b>	
	Coût moyen calculé sur le nombre de retours aidés estimé par l' <b>OFII</b> (10 676)	Coût moyen calculé sur le nombre de retours aidés estimé par la <b>DCPAF</b> (6 845)
<b>Coût moyen d'un retour aidé :</b>	<b>2 509 €</b>	<b>3 914 €</b>

La décomposition de ces trois phases, la méthodologie détaillée et les sources utilisées figurent en annexes XII et XIII.

(1) Sur la recommandation du ministère de l'Intérieur, les rapporteurs ont exclu le coût de l'interpellation de la décomposition du coût des retours aidés (cf. supra).

(2) L'OFII a précisé que les données financières transmises en matière de transport étaient incertaines en raison d'un changement d'outil informatique et du passage progressif aux règles de la gestion budgétaire et comptable publique. Le poste « transports » est peut-être, pour ce motif, inférieur à ce qu'il devrait être.

### III. VOIES D'AMÉLIORATION ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

Les rapporteurs entendent soumettre quelques voies d'amélioration et recommandations concernant les éloignements forcés et aidés.

#### A. LES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS

Les propositions formulées sont à visée opérationnelles et financières.

##### 1. Voies d'amélioration et recommandations opérationnelles

**Les rapporteurs soutiennent la politique engagée et rappellent, qu'en dépit de certaines faiblesses, le nombre d'éloignements forcés réalisés en métropole en 2018 est le plus élevé depuis dix ans.**

Il leur semble nécessaire de **poursuivre les orientations mises en œuvre tout en utilisant les dispositions de la loi précitée du 10 septembre 2018 en vue de répondre aux difficultés rencontrées.**

Quatre priorités se dégagent : renforcer le travail diplomatique engagé en vue d'accroître le nombre d'éloignements à destination de certains pays, accroître le nombre d'éloignements des « dublinés », améliorer les conditions d'éloignement depuis les CRA et réduire le nombre d'éloignements inaboutis en répondant à certaines tensions opérationnelles.

##### *a. Renforcer le travail diplomatique engagé*

La progression des **éloignements à destination de certains pays, notamment africains et nord-africains**, suppose de **renforcer le travail diplomatique engagé** au niveau national et européen en vue de faciliter la délivrance des laissez-passer consulaires. L'étude économétrique jointe en annexe souligne les effets positifs des accords de réadmission conclus dans une période récente par la France et l'Union européenne. Ce document note que *« pour mesurer leurs effets pendant la période 2011-2018, on exploite la signature par l'UE d'un accord de réadmission avec la Turquie en 2014, et d'arrangements sur les procédures d'identification et de délivrance des LPC avec l'Afghanistan (2016), la Guinée (2017), le Bangladesh (2017), l'Éthiopie (2018), la Gambie (2018) et la Côte d'Ivoire (2018). Les résultats [...] montrent que les accords et arrangements signés pendant la période n'ont pas d'effet significatif sur les éloignements aidés, mais entraînent une hausse de 60 % des retours forcés. »*

Sur ce sujet, et comme M. Teixeira da Silva, ambassadeur chargé des migrations, l'a rappelé lors de son audition, les rapporteurs observent que le

prochain code communautaire des visas inclura un mécanisme liant la délivrance des visas à la coopération en matière de réadmission.

***b. Accroître le nombre d'éloignements des « dublinés »***

— L'accroissement du nombre de **transferts** des étrangers en situation irrégulière relevant du règlement **Dublin** doit également être recherché en s'appuyant sur la **montée en puissance progressive des pôles régionaux Dublin**. Les premiers résultats obtenus doivent être confirmés afin que le taux d'exécution des décisions de transfert des personnes poursuive sa progression. Les rapporteurs ne méconnaissent cependant pas les difficultés rencontrées dans la coopération européenne. La pleine utilisation des dispositions de la loi précitée du 10 septembre 2018 à destination des « dublinés » et des personnes déboutées du droit d'asile doit également être recherchée, s'agissant notamment de l'appréciation du risque de fuite ou de la possibilité d'assigner à résidence ou de placer en rétention certains demandeurs d'asile dès la notification d'une décision défavorable de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

***c. Améliorer les conditions d'éloignement depuis les CRA***

**L'amélioration des conditions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière placés en CRA** constitue une autre voie d'amélioration. En ce domaine, les rapporteurs formulent deux recommandations relatives à la nature du placement en rétention.

Ils insistent en premier lieu sur la nécessaire **amélioration de l'anticipation du placement en rétention des sortants de prison**. Si les rapporteurs n'ont pas pu rassembler d'éléments statistiques sur ce sujet, les témoignages recueillis suggèrent que de réelles marges de progression existent. Certes, ce sujet est complexe, en raison notamment des difficultés liées aux extractions judiciaires et consulaires à réaliser, mais il importe d'anticiper au mieux les démarches administratives liées à l'obtention des laissez-passer consulaire d'anciens détenus placés en CRA.

En second lieu, les rapporteurs recommandent d'**étendre le dispositif de coopération zonale de placement en rétention en vigueur en Île-de-France**. Son application aux CRA des régions Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur mérite d'être effectuée à titre expérimental dans la mesure où ces territoires comportent six CRA <sup>(1)</sup>, soit un nombre suffisant pour donner tout son sens à l'idée de coordination. Pour être efficace, cette mesure suppose néanmoins de recentrer les CRA sur leur mission première d'éloignement et d'éviter de placer dans ces centres des personnes dont les perspectives d'éloignement sont infimes. Simultanément, le travail diplomatique précité doit permettre de diminuer les blocages limitant

---

(1) CRA de Marseille, de Nice, de Nîmes, de Perpignan, de Sète, et de Toulouse.

l'éloignement de certaines nationalités afin de ne pas créer de sentiment d'impunité.

Les rapporteurs invitent par ailleurs à **évaluer, à l'issue d'un délai raisonnable, l'incidence du relèvement de 45 à 90 jours de la durée maximale de maintien en CRA** pour savoir si cette mesure a effectivement eu une incidence favorable sur le taux d'éloignement des personnes retenues. Les interlocuteurs rencontrés durant les déplacements ont fait part aux rapporteurs d'une première incidence positive. Ce sentiment paraît conforté par les données communiquées par le ministère de l'intérieur faisant part d'un net accroissement du taux d'éloignement depuis les CRA (50,44 % observés entre janvier et avril 2019 contre 38,65 % entre janvier et avril 2018). L'amélioration de cette proportion peut cependant résulter d'un ensemble des facteurs (allongement de la durée en CRA, amélioration du taux de délivrance des laissez-passer consulaires, etc.). Il est donc prématuré de dresser un bilan de cette mesure.

Les rapporteurs soulignent par ailleurs que **l'allongement de la durée de rétention fait naître de nouveaux besoins en termes d'accompagnement psychologique et d'accès à des activités diverses**. Lors de leurs déplacements dans trois CRA, ils ont noté le nombre très restreint d'occupations proposées aux personnes retenues. Certes, quelques équipements sportifs ont été installés (sur la base de fonds de concours européens) mais ces derniers restent limités. Une attention particulière doit être portée sur ce sujet afin de limiter le développement des tensions entre les retenus et circonscrire les risques encourus par les personnels. En matière d'accompagnement psychique, et comme la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté l'a notamment rappelé dans un avis publié au Journal officiel le 21 février 2019, une vigilance renforcée doit s'exercer<sup>(1)</sup>. Les rapporteurs rappellent également que le placement en CRA constitue une solution de second rang et que la **poursuite du développement des assignations à résidence** doit être poursuivie.

#### *d. Réduire le nombre d'éloignements inaboutis en répondant à certaines tensions opérationnelles*

Il importe également de **réduire sensiblement le nombre d'éloignements inaboutis observés à la suite de tensions opérationnelles**. À ce titre, les rapporteurs recommandent de poursuivre la coopération accrue avec Frontex en améliorant la participation aux vols organisés par d'autres états. Si, depuis 2014, **la France** figure au troisième rang des pays organisateurs de vols (121) Frontex, elle se situe au **sixième rang pour la participation aux vols organisés par d'autres pays** (50).

---

(1) Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, avis du 21 février 2019 relative à la prise en charge sanitaire des personnes étrangères au sein des centres de rétention administrative.

L'atténuation des tensions opérationnelles ne peut faire abstraction de la **gestion des ressources humaines**. La DCPAF considère qu'il lui manque 405 postes pour assurer le fonctionnement optimal des CRA. Le déplacement effectué au CRA du Mesnil-Amelot a souligné les effets concrets de cette insuffisance de personnel. Au moment de la visite, quarante places de l'établissement ne pouvaient pas être ouvertes en raison d'un manque de personnel policier. Les rapporteurs considèrent qu'une attention particulière doit être portée à ce sujet, s'agissant notamment des effectifs chargés de la phase d'éloignement proprement dite. Le nombre actuel des escorteurs permanents (105) est jugé, par la DCPAF, inférieur de quarante ETP à l'effectif cible. **Un effort de recrutement mérite d'être envisagé pour réduire ce manque d'effectifs afin de permettre la satisfaction de certains objectifs**, notamment la participation plus large aux vols Frontex.

Le recrutement de fonctionnaires engage cependant l'État sur une longue durée. D'autres pistes doivent donc être étudiées pour répondre aux besoins constatés sans engager la puissance publique sur des temps aussi longs.

La première de ces voies concerne l'externalisation d'une partie des missions dévolues aux personnels de police employés dans les CRA. Durant leurs déplacements, les rapporteurs ont été attentifs aux demandes d'**externalisation de certaines missions ne relevant pas du « cœur de métier » des fonctionnaires de police** présentées par les responsables des CRA. Il leur semble ainsi pertinent d'externaliser, à titre expérimental, l'accueil du public venant visiter les personnes retenues, le gardiennage aux abords des centres, la gestion des systèmes de sécurité incendie, la vidéosurveillance, ou (comme le fait déjà l'administration pénitentiaire) la conduite des véhicules d'escorte.

La deuxième voie concerne la **sollicitation accrue des réservistes** pour assurer des missions d'escorte. À l'heure actuelle, les réservistes sont sollicités de manière variable selon les sites alors que leur apport est précieux et leur coût inférieur à celui d'un fonctionnaire en activité <sup>(1)</sup>. Il importe également que les chefs de CRA disposent d'une réelle liberté de gestion des réservistes en connaissant, à chaque début d'exercice (et non par période de quatre mois), le contingent des réservistes qu'ils peuvent solliciter sur l'année.

L'atténuation des tensions opérationnelles suppose également de **réduire le nombre des escortes** dont la fréquence mobilise un nombre élevé de policiers. Le développement des **salles d'audiences délocalisées** (près des CRA) et le recours accru aux **vidéo-audiences** constituent deux hypothèses envisageables.

---

(1) 94,76 € par jour pour un réserviste de première classe en Ile de France (87,85 € en région ) contre 210 € par jour pour un policier en début de carrière.

### Les salles d'audiences délocalisées et le recours aux vidéo-audiences

**Les rapporteurs portent un regard très favorable sur le fonctionnement des salles d'audiences délocalisées.** Leur visite de la salle d'audience du tribunal de grande instance de Meaux située à proximité du CRA du Mesnil-Amelot, leur visite de la salle d'audience du tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence située à proximité du CRA de Marseille et les échanges qu'ils ont eus avec M. Renaud Le Breton De Vannoise, président du tribunal de grande instance de Bobigny <sup>(1)</sup>, les ont convaincus de l'utilité de ces structures pour l'ensemble des acteurs.

Pour les personnes devant être présentées devant une juridiction, le temps d'attente est bien plus réduit qu'il ne l'était antérieurement lorsque les présentations se faisaient auprès de juridictions éloignées <sup>(2)</sup>. Le fonctionnement de ces salles délocalisées représente également un avantage financier important puisqu'il diminue sensiblement la fréquence et le coût des escortes. Dans sa réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs, la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté a également dressé un bilan positif du fonctionnement des salles d'audiences délocalisées qu'elle a visitées. Les rapporteurs observent également que la pratique des salles d'audiences délocalisées, autrefois très critiquée par certains, ne soulève plus guère d'objection.

**L'appréciation des rapporteurs sur le recours à la vidéo-audience et les vidéo-auditions est en revanche plus nuancée.** Certes, ce système fonctionne avec succès depuis plusieurs années pour des audiences réalisées outre-mer et présente un réel intérêt pour les audiences à distance avec des autorités consulaires <sup>(3)</sup>. Ce système est également plus simple et moins onéreux à mettre en œuvre qu'une salle d'audience délocalisée. Cependant, les vidéos audiences posent de réelles questions en matière de déroulement de la procédure juridictionnelle. Le parfait respect des droits de la défense suppose notamment des installations techniques performantes afin d'assurer des débats de qualité. **Les rapporteurs sont donc favorables au développement expérimental de la vidéo audience tel que celui-ci a été facilité par la loi précitée du 10 septembre 2018 <sup>(4)</sup> mais désirent qu'une évaluation soit effectuée dans un délai raisonnable avant d'envisager la généralisation de cette procédure.**

La dernière voie permettant d'atténuer les tensions opérationnelles concerne la gestion des **moyens de transport** mis en œuvre par le ministère de l'intérieur. Cette administration dispose actuellement de quatre supports d'utilisation des moyens aériens : trois marchés publics dédiés et un protocole d'accord permettant l'emploi ponctuel d'un avion de la direction générale de la sécurité civile.

---

(1) *Le TGI de Bobigny dispose d'une annexe située à proximité de la zone aéroportuaire de Roissy.*

(2) *Antérieurement, et comme M. Le Breton De Vannoise l'a rappelé lors de son audition, les intéressés « étaient transportés par car sous la garde d'unités de CRS au tribunal. Ce transport supposait un réveil très tôt et un retour très tard, le temps que le dernier comparant dispose de sa décision et que le parquet ait fait connaître sa décision de ne pas faire appel ».*

(3) *La vidéo-audition est cependant très peu pratiquée. Seuls quelques pays, comme le Sri-Lanka, y ont pour l'instant recours.*

(4) *Cette loi favorise le développement de la vidéo audience en supprimant le nécessaire consentement de la personne entendue par un juge.*

Une part prédominante des transports se fait par le biais d'un « marché voyageur » global permettant des déplacements sur des vols de compagnies régulières. De nombreuses personnes auditionnées ont mis en cause les conditions de fonctionnement de ce marché, jugé trop rigide, onéreux et insuffisamment réactif. Les rapporteurs ont également noté le nombre élevé d'éloignements inaboutis en raison de l'indisponibilité de moyens de transport et observent que les refus d'embarquer interviennent très majoritairement sur des vols commerciaux réguliers et non sur des vols relevant du seul ministère de l'intérieur. L'importance des éloignements inaboutis conduit de surcroît à mobiliser un nombre élevé d'escorte pour un résultat nul.

Les rapporteurs invitent donc le ministère de l'intérieur à engager une réflexion en ce domaine afin de dresser le bilan du « marché voyageur » et de **rééquilibrer éventuellement l'emploi des moyens de transport au bénéfice du marché d'affrètement d'aéronefs**. Si le premier bilan de ce marché semble positif<sup>(1)</sup> son développement est subordonné à la possibilité de disposer d'un nombre suffisant d'escorteurs.

## 2. Voies d'amélioration et recommandations financières

Les rapporteurs soutiennent la proposition formulée par la Cour des comptes en juin 2015 visant à « *transférer à une action spécifique du programme 176 police nationale l'ensemble des crédits afférents à la gestion des centres de rétention administrative et à l'exécution des mesures d'éloignement du programme 303 - immigration, asile et intégration* »<sup>(2)</sup> en vue de « *regrouper l'ensemble des moyens en crédits et en emploi mobilisés par la DCPAF [...] conformément à la logique de responsabilisation voulue par la LOLF* ».

Il s'agirait de transférer des crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement et d'investissement nécessaires à la gestion des CRA, des LRA et des ZA ainsi que les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Certaines dépenses d'intervention, comme la prise en charge sanitaire des étrangers retenus et leur accompagnement juridique et social, resteraient imputées sur le programme 303.

**Cette mesure de périmètre mettrait un terme à certaines incongruités.** Ainsi, à l'heure actuelle, les véhicules affectés aux CRA sont financés par le programme 176 alors que le programme 303 prend en charge le coût de fonctionnement de ces structures. De la même façon, le programme 303 ne finance pas les pré-acheminements aux aéroports des personnes devant être reconduites en véhicules mais prend en charge les dépenses de transport aérien.

---

(1) En février 2019, ce marché a par exemple permis l'affrètement, dans un délai court, d'un avion de grande capacité permettant l'éloignement d'une soixantaine de ressortissants Sri-lankais depuis l'île de la Réunion.

(2) Cour des comptes, Observations définitives formulées en juin 2015 sur le rôle de la Direction centrale de la police aux frontières dans la lutte contre l'immigration irrégulière (exercices 2008 - 2013) (non publié), pp. 6. et 8.

En complément de cette recommandation budgétaire, les rapporteurs invitent les autorités gestionnaires à **accorder aux chefs de CRA une plus grande autonomie dans la gestion des petits travaux**. Lors de leurs déplacements, ils ont été surpris de constater que les intéressés ne peuvent engager aucune dépense directe. Le remplacement de quelques dalles de faux plafond ou de lattes de bancs relève du niveau départemental ou régional. Octroyer aux chefs de CRA une enveloppe budgétaire limitée leur permettant de gérer, de manière autonome, des petits travaux permettrait de fluidifier la gestion et d'améliorer le premier niveau d'entretien des CRA.

Enfin, les rapporteurs invitent le ministère de l'intérieur à faire figurer le produit des différentes amendes imposées en matière d'immigration irrégulière dans le rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration remis chaque année au Parlement en application de l'article L. 111-10 du CESEDA.

## **B. LES RETOURS AIDÉS**

La progression importante du nombre de retours aidés observée depuis trois ans mérite d'être poursuivie dans la mesure où ce dispositif complète utilement, et pour un coût limité, les éloignements forcés.

La première recommandation des rapporteurs concerne la **nécessaire harmonisation des statistiques entre la DCPAF et l'OFII**. L'établissement d'une méthode de calcul commune est nécessaire afin de permettre la communication d'une donnée unique et fiable. La deuxième recommandation vise à abroger le titre III du livre III du CESEDA relatif à « l'aide au retour volontaire » (articles L. 331-1 et L. 331-2 et, dans la partie réglementaire, articles D. 331-1 à D. 331-14). Le maintien de ces dispositions (qui ne soutiennent plus aucun dispositif) perturbe la bonne compréhension de la réglementation.

Les autres recommandations concernent la mise en œuvre opérationnelle et financière des retours aidés.

### **1. Voies d'amélioration et recommandations opérationnelles**

Les préconisations formulées s'attachent à répondre aux fragilités du dispositif et à favoriser la bonne application des dispositions de la loi précitée du 10 septembre 2018.

La réponse aux fragilités du dispositif suppose d'étudier la pérennité de la réinstallation, de poursuivre la montée en puissance des aides au retour à destination des ressortissants de pays soumis à visa, d'encourager la promotion de ce dispositif, de renforcer les contrôles destinés à prévenir le retour des ressortissants étrangers ayant bénéficié, en France ou dans un autre pays européen, d'une première aide au retour et d'assurer la bonne mise en application des dispositions de la loi du 10 septembre 2018

*a. Étudier la pérennité de la réinstallation dans les pays d'origine*

La **première recommandation** vise à **étudier la pérennité de la réinstallation dans les pays d'origine**. L'engagement d'une étude statistique auprès des bénéficiaires de ce dispositif quelques années après leur retour est nécessaire. **Une étude de ce type a été conduite sur l'aide à la réinsertion ; il importe de la compléter par une étude similaire sur l'aide au retour.**

*b. Poursuivre la montée en puissance des aides au retour à destination des ressortissants de pays soumis à visa*

La **deuxième recommandation** concerne la montée en puissance des aides **au retour en direction des ressortissants de pays soumis à visa afin d'améliorer le nombre d'éloignements vers ces destinations**. Dans cette perspective, les rapporteurs croient utile de soutenir le développement des aides à la réinsertion dont le périmètre géographique concerne, très majoritairement, des pays soumis à visa. Ils invitent donc l'OFII à **poursuivre l'extension de la couverture géographique des pays concernés par ce dispositif. Certains États (comme l'Algérie) et certaines zones géographiques (comme l'Afrique anglophone) mériteraient d'être couverts** au moyen d'accords bilatéraux ou européens. Les rapporteurs invitent donc l'OFII à confirmer et amplifier ses efforts en ce sens en approfondissant par exemple ses contacts avec son homologue britannique en vue de la conclusion d'un accord bilatéral intéressant l'Afrique anglophone.

*c. Encourager la promotion de ce dispositif*

La **troisième recommandation** vise à **encourager la promotion de l'aide au retour et à la réinsertion et à faciliter les démarches des candidats potentiels**. À cet effet, le site <http://www.retourvolontaire.fr/> devrait diffuser des informations concrètes sur les montants moyens versés aux bénéficiaires éventuels de l'aide à la réinsertion. À l'heure actuelle, les sommes susceptibles d'être accordées ne sont pas publiées et le montant exact de l'aide attribuée n'est pas connu de l'étranger lorsqu'il quitte le territoire français. Cette information insuffisante freine le développement de ce dispositif. Une communication des montants moyens accordés doit être étudiée afin que les candidats puissent mieux préparer leur projet de retour. De la même façon, les rapporteurs considèrent que le site <http://www.retourvolontaire.fr> doit évoluer pour permettre à un étranger en situation irrégulière de déposer une pré-demande en ligne et pas seulement de recueillir des informations.

#### **d. Renforcer les contrôles**

La **quatrième recommandation** concerne le **renforcement des contrôles destinés à prévenir le retour des ressortissants étrangers ayant bénéficié d'une première aide au retour**. Certes, à l'heure actuelle, les identités et les données biométriques des bénéficiaires sont enregistrées dans un fichier dédié. Cependant, des précautions supplémentaires pourraient être prises.

Il serait ainsi utile de **resserrer les liens existant entre le bénéfice d'un retour aidé et l'émission d'une OQTF**. Juridiquement, l'article L. 512-5 pose déjà ce principe mais, en pratique, ce lien est ténu puisque peu de retours aidés sont assortis d'une OQTF. La **systématisation des OQTF** constituerait un élément utile pour prévenir la fraude dès lors que les intéressés satisfont les conditions posées par l'article L. 511-1 (relatif aux OQTF) et que ces OQTF sont assorties d'une interdiction de retour sur le territoire français. À ce titre, une intensification des relations pouvant exister, dans les territoires, entre les préfectures et l'OFII devrait être recherchée en vue d'assurer une meilleure information de l'OFII et une implication plus grande dans la lutte contre l'immigration irrégulière. À moyen terme, les rapporteurs invitent le ministère de l'intérieur à étudier la faisabilité, les avantages et les inconvénients d'une modification de l'article L. 511-1 destinée à favoriser un lien plus étroit entre le bénéfice d'une aide au retour et la prise d'une OQTF.

Les rapporteurs invitent également au lancement d'une réflexion incluant la Commission nationale de l'informatique et des libertés visant à établir si l'allongement **au-delà de cinq ans de la période de conservation des données du fichier de l'article L. 611-3** <sup>(1)</sup> serait judicieux.

**Les rapporteurs souhaitent également qu'un étranger en situation irrégulière ne puisse - sauf cas exceptionnel et motivé - bénéficier que d'une seule aide au retour dans l'espace Schengen**. À l'heure actuelle, aucune disposition n'interdit à un étranger en situation irrégulière ayant bénéficié d'une aide au retour en France de se rendre peu après dans un autre pays de l'espace Schengen pour y solliciter le bénéfice d'une autre aide au retour. De la même façon, rien n'interdit à une personne ayant bénéficié d'une première aide au retour dans un autre pays européen de venir solliciter cette même aide en France. Les systèmes informatiques des différents opérateurs européens n'étant pas interconnectés, aucune donnée statistique ne permet de mesurer ce phénomène et de savoir si celui-ci relève d'une pure hypothèse ou d'une réalité tangible.

---

(1) Le fichier de l'article L. 611-3 rassemble les empreintes et les photographies des bénéficiaires d'une aide au retour et de leurs enfants mineurs âgés d'au moins douze ans.

Les rapporteurs plaident pour que les opérateurs européens puissent échanger des informations en ce sens et appellent à la **constitution d'une base informatique paneuropéenne des retours aidés**. Ils sont également favorables à **une harmonisation des règles européennes afin qu'un étranger en situation irrégulière ne puisse bénéficier que d'une seule aide au retour dans l'espace Schengen**.

Dans un premier temps, et avant la possible constitution d'une base informatique paneuropéenne, des accords bilatéraux avec les principaux partenaires de notre pays pourraient être envisagés. Ces organismes coopèrent déjà au moyen du programme Erin et pourraient étendre leurs relations en ce sens.

*e. Assurer la bonne mise en application des dispositions de la loi du 10 septembre 2018*

Les rapporteurs sont également attachés à la bonne **mise en application les dispositions de la loi du 10 septembre 2018**.

L'OFII doit notamment **proposer l'aide au retour en CRA dans les meilleurs délais**. Les obstacles rencontrés par le déploiement de la proposition d'aide au retour en CRA sont sur le point d'être levés après la conclusion d'un accord avec un prestataire et les personnes retenues dans ces lieux devraient pouvoir être informées sous peu de cette nouvelle faculté en vue de respecter l'objectif de 3 000 retours aidés organisés chaque année depuis les CRA. Cette mesure devra ensuite être évaluée pour apprécier l'intérêt d'un éventuel accès de certaines personnes retenues en CRA au dispositif des aides à la réinsertion.

Le déploiement de l'aide au retour depuis les pays de transit semble en revanche plus incertain. D'après les informations réunies par les rapporteurs, aucun arrêté n'est susceptible d'être publié à brève échéance pour déterminer les modalités de fonctionnement de ce dispositif. Par ailleurs, la mise en œuvre de cette mesure se heurte à certains obstacles pratiques. En premier lieu, le budget de l'OFII n'a pas prévu de crédits sur ce point et l'OFII ne pourra pas, à budget constant, financer les aides au retour depuis la France et celles depuis les pays de transit. Par ailleurs, le FAMI ne prend pas en charge les aides au retour depuis les pays de transit. Leur financement reposerait donc uniquement sur la France. Enfin, le déploiement de cette facilité ne paraît pas constituer une priorité pour le ministère de l'intérieur.

## 2. Voies d'amélioration et recommandations financières

D'un point de vue financier, trois préconisations sont formulées.

– La première concerne les **moyens de transport employés pour assurer le retour des bénéficiaires** dans leur pays d'origine. Cet élément est important dans la mesure où, **en 2017, le montant du poste « transport » (5,46 M€) dans l'ensemble des dépenses en matière de retour volontaire a été supérieur au montant des pécules versés (4,45 M€)** <sup>(1)</sup>. Pour l'heure, les intéressés sont acheminés en avion dans le cadre du « marché voyageur » global du ministère de l'intérieur. Selon l'OFII, la configuration de ce marché ne permet pas de recourir à des vols *low cost* ou de favoriser le transport maritime.

*A contrario*, en Allemagne, l'Office fédéral pour la migration et des réfugiés fait appel aux services d'une compagnie *low cost* pour assurer, à moindre coût, certains de ces retours. Les rapporteurs invitent le ministère de l'intérieur à **étudier les avantages et les inconvénients d'une modification de l'architecture de ses marchés publics en vue de proposer un lot accessible aux compagnies aériennes *low cost* ou aux compagnies maritimes** <sup>(2)</sup>.

– La deuxième recommandation invite l'OFII à **se rapprocher de Frontex en vue d'étudier la possibilité d'utiliser ses vols**. Pour mémoire, l'agence européenne de garde-frontière et garde-côtes n'a, à ce jour, organisé qu'un nombre restreint de transports pour les retours aidés (7) mais envisage d'approfondir cette voie. L'OFII devrait sur ce sujet se rapprocher de cette agence européenne.

– Enfin, la troisième recommandation souligne l'intérêt de **tirer profit des perspectives de doublement des crédits du Fonds asile migration intégration (FAMI) pour la période 2021-2027**. Cet outil devrait disposer de ressources financières supplémentaires en vue notamment de favoriser le développement des retours volontaires.

\*

---

(1) Source : OFII, rapport d'activité 2017, p. 52.

(2) L'engagement d'un marché centré sur les prestations de transport et comportant un important critère de sélection « prix » constitue une hypothèse à étudier. À l'heure actuelle, le marché voyageur repose sur des prestations diversifiées et un critère « prix » limité (40 %) excluant de facto les compagnies *low cost*.

## CONCLUSION

La politique française d'éloignement des étrangers en situation irrégulière est peu connue et son coût budgétaire est mal appréhendé. Les rapporteurs ont souhaité mener un travail d'évaluation en collectant de nombreuses données auprès des multiples administrations mobilisées par la mise en œuvre de cette politique.

Sur le plan budgétaire, leurs analyses font ressortir le coût significatif des retours forcés, qui s'établit à 468 M€ pour 33 960 personnes éloignées en 2018, soit environ 14 000 € (13 794 €) par personne éloignée. Le coût des retours aidés s'établit quant à lui à 26,8 M€ pour 10 676 retours selon l'OFII et 6 845 selon la DCPAF, soit entre 2 500 € (2 509 €) et 4 000 euros (3 914 €) par personne éloignée. Si **ces deux types d'éloignement ne sont pas substituables**, les retours aidés sont moins privilégiés en France que dans d'autres pays de l'Union européenne <sup>(1)</sup>.

Les rapporteurs ont sollicité des données détaillées par nationalité permettant de mesurer l'efficacité de l'aide au retour volontaire et des accords de réadmission signés par la France et l'Union européenne sur la période 2011-2018. Les analyses statistiques qu'ils ont réalisées démontrent que l'aide au retour volontaire a un effet significatif sur les retours volontaires des étrangers en situation irrégulière. Elles permettent également de mesurer l'effet qu'auraient les variations du montant de l'aide au retour accordée sur le nombre de retours d'étrangers en situation irrégulière. Leurs analyses montrent par ailleurs que les accords de coopération ont un effet significatif sur les retours forcés.

**Les recommandations des rapporteurs visent à améliorer l'efficacité de ces deux dispositifs en vue de renforcer l'effectivité de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.**

---

(1) Source, Eurostat, *Share of non-EU citizens returned to their country of origin, by type of return, 2017 (%)*. Cf. annexe XIV.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

### **Douze recommandations concernant les éloignements forcés**

#### **Neuf recommandations opérationnelles :**

- Renforcer le travail diplomatique engagé au niveau national et européen en vue de faciliter la délivrance des laissez-passer consulaires ;
- Poursuivre la montée en puissance progressive des pôles régionaux Dublin ;
- Poursuivre l'amélioration des conditions d'éloignement des étrangers en situation irrégulière placés en CRA :
  - => Mieux anticiper le placement en rétention des sortants de prison,
  - => Étendre à d'autres régions le dispositif de coopération zonale de placement en rétention en vigueur en Île-de-France,
- Évaluer l'incidence du relèvement de 45 à 90 jours de la durée maximale de maintien en CRA et satisfaire les nouveaux besoins d'accompagnement psychologique et d'accès à des activités diverses des personnes retenues ;
- Réduire le nombre d'éloignements inaboutis observés à la suite de tensions opérationnelles :
  - => Consentir un effort de recrutement en CRA,
  - => Externaliser, à titre expérimental, certaines missions ne relevant pas du « cœur de métier » des fonctionnaires de police
  - => Solliciter des réservistes de manière accrue,
- Poursuivre le développement des salles d'audiences délocalisées ;
- Évaluer le recours à la vidéo-audience avant d'envisager sa généralisation
- Établir le bilan du « marché voyageur » en vue du rééquilibrage éventuel de l'emploi des moyens de transport au bénéfice du marché d'affrètement d'aéronefs.
- Supprimer le titre III du livre III du CESEDA comportant un chapitre dédié à « l'aide au retour volontaire » ouverte aux étrangers en situation régulière.

**Trois recommandations financières :**

- Transférer à une action spécifique du programme 176 les crédits de gestion des CRA et d'exécution des mesures d'éloignement du programme 303 ;
- Accorder aux chefs de CRA une plus grande autonomie dans la gestion des petits travaux ;
- Faire figurer le produit des amendes imposées en matière d'immigration irrégulière dans le rapport sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration remis chaque année au Parlement.

**Neuf recommandations concernant les retours aidés**

**Six recommandations opérationnelles :**

- Harmoniser les statistiques entre la DCPAF et l'OFII
- Étudier la pérennité de la réinstallation dans les pays d'origine ;
- Poursuivre la montée en puissance de l'aide au retour à destination des ressortissants de pays soumis à visa ;
- Encourager la promotion de l'aide au retour et à la réinsertion et faciliter les démarches des candidats potentiels ;
- Renforcer les contrôles destinés à prévenir le retour des ressortissants étrangers ayant bénéficié d'une première aide au retour :
  - => Systématiser les OQTF,
  - => Constituer une base informatique paneuropéenne des retours aidés,
  - => Encourager une harmonisation des règles européennes afin qu'un étranger en situation irrégulière ne puisse bénéficier qu'une seule fois d'une aide au retour dans l'espace Schengen.
- Mettre en application les dispositions de la loi du 10 septembre 2018.

**Trois recommandations financières**

- Étudier les avantages et les inconvénients d'une modification de l'architecture des marchés publics intéressant la mise en œuvre des éloignements en vue de proposer un lot accessible aux compagnies aériennes *low cost* et aux compagnies maritimes,
- Se rapprocher de Frontex en vue d'étudier la possibilité d'utiliser les vols de cette agence européenne sur les retours aidés,
- Tirer profit des perspectives de croissance des crédits du Fonds Asile Migration Intégration pour la période 2021-2027.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 6 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur*

*Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.*

\*

\* \*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX, DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES ET DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS**

**Ministère de l'intérieur, Direction générale de la police nationale et Direction centrale de la police aux frontières** (2 auditions) : M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe, M. Pascal Jacquot, sous-directeur de l'immigration irrégulière et des services territoriaux, Christine Torres, conseillère pôle budgétaire

**Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France** (2 auditions) : M. Pierre-Antoine Molina, directeur général, M. Christophe Jean, adjoint à la sous-directrice de la lutte contre l'immigration irrégulière

**Table ronde avec des universitaires** : Mme Virginie Guiraudon, directrice de recherche au CNRS, M. Stefan Le Courant, intervenant à l'École des hautes études en sciences sociales (département anthropologie)

**Table ronde avec des associations** : M. Laurent Lesbos (Forum réfugiés Cosi), Mme Clémence Richard (La Cimade)

**Commission nationale consultative des droits de l'homme** : Mme Magali Lafourcade, secrétaire générale adjointe, Mme Ophélie Marrel, conseillère juridique, Mme Sarah Ledieu, stagiaire

**Tribunal de grande instance de Bobigny** : M. Renaud Le Breton De Vannoise, président, M. Philippe Damulot, premier vice-président coordonnateur du service des juges des libertés et de la détention

**Frontex** : M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif

**Cour des comptes** (audition sur les Observations définitives relatives à l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers) : M. Olivier Ortiz, conseiller maître à la 4<sup>e</sup> chambre, M. Emmanuel Giannesini, conseiller maître à la 5<sup>e</sup> chambre

**Cour des comptes** (audition sur l'exécution budgétaire) : M. Michel Clément, conseiller maître, président de section, M. Romain Gareau, auditeur, et Mme Christine Fages, rapporteure

**Office français de l'immigration de l'intégration** : M. Didier Leschi, directeur général

## CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES APRÈS AVOIR ÉTÉ SOLLICITÉES

- Aéroports de Paris
- Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (Mme Adeline Hazan)
- Direction générale de la Gendarmerie nationale
- Ministère de l'intérieur, Direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières
- Préfecture de police de Paris

## DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

**Déplacement au centre de rétention administrative de Vincennes (1<sup>er</sup> février 2019)** - Accueil et visite par le commandant Jean-Michel Clamens et entretien Mme Justine Girard, coordinatrice juridique, pôle rétention (Association Service Social Familial Migrants)

**Déplacement dans un Centre de préparation au retour (Paris) (25 février 2019)** – Accueil et visite par Mme Virginie Sene-Rouquier (OFII, Secrétaire générale) et Geneviève Ortel (OFII, directrice territoriale)

**Déplacement à Marseille (28 mars 2019) :** Entretien avec M. Nicolas Dufaud, sous-préfet, secrétaire général adjoint de la préfecture des Bouches-du-Rhône, M. François Legros, directeur de la direction des migrations de l'intégration et de la nationalité, Mme Hélène Le Sauvage, directrice territoriale de l'OFII.

Visite du Centre de rétention administrative de Marseille le Canet, de la zone d'attente de Marseille le Canet et de la zone d'attente de l'aéroport de Marignane. Entretien avec Mme Wanda Wrona, commissaire divisionnaire, coordinateur des services, M. Christophe Baudouin, commandant, chef du CRA du Canet, M. Éric Palix, commandant de police référent de la ZA Marignane, Mme Sandrine Delaunay, capitaine, ZA Marignane, M. Jean-Luc Jaille, major, chef de l'unité d'éloignement et M. Josselin Moise, commissaire stagiaire.

Déplacement à la salle d'audience de l'annexe judiciaire du tribunal de grande instance de Meaux et au centre de rétention administrative du Mesnil-Amelot (16 mai 2019).

Visite de la salle d'audience de l'annexe judiciaire. Entretien avec Mme Sonia Pallin, première vice-présidente en charge des fonctions de juge des libertés et de la détention, Magistrat coordonnateur Pôle JLD au TGI Meaux.

Visite du Centre de rétention administrative. Entretien avec le commandant Catherine Coulon et ses collaborateurs.

## SOURCES UTILISÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Assemblée nationale :
  - ⇒ Commission des affaires étrangères, avis n° 821 sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d’asile effectif, Mme Marielle de Sarnez, mars 2018 ;
  - ⇒ Commission des affaires étrangères, avis n° 1304 tome VII (immigration, asile et intégration) sur le projet de loi de finances pour 2019, M. Pierre-Henri Dumont, octobre 2018 ;
  - ⇒ Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, avis n° 1307 tome III (immigration, asile et intégration) sur le projet de loi de finances pour 2019, Mme Élodie Jacquier-Laforge, octobre 2018 ;
  - ⇒ Commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, rapport spécial n° 1302 annexe 28 (immigration, asile et intégration) sur le projet de loi de finances pour 2019, MM. Jean-Noël Barrot et Stanislas Guerini, octobre 2018 ;
- Cimade :
  - ⇒ Petit guide - Dénoncer la machine à expulser, septembre 2018 ;
  - ⇒ Règlement Dublin - La machine infernale de l’asile européen, avril 2019 ;
- Cour des comptes :
  - ⇒ Observations définitives sur le rôle de la Direction centrale de la police aux frontières dans la lutte contre l’immigration irrégulière (exercices 2008-2013), (non publié), juin 2015 ;
  - ⇒ Observations définitives sur l’aide au retour et à la réinsertion des étrangers (exercices 2011-2015), (non publié), novembre 2016 ;
  - ⇒ Observations définitives sur la gestion des crédits du Fonds asile migration et intégration et du Fonds sécurité intérieure, (exercices 2014-2017), (non publié), juillet 2018 ;

- ⇒ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Immigration, asile et intégration*, mai 2019 ;
- Inspection générale de l'administration et Inspection générale de la police nationale sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière (non publié), 2009,
- Ministère de l'intérieur :
  - ⇒ Chiffres clés, janvier 2019,
  - ⇒ Les étrangers en France, Rapports au Parlement établis en application de l'article L. 111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile,
- Office français de l'immigration et de l'intégration : rapports d'activité et contrats d'objectifs et de performance.

## ANNEXE I – L'AIDE AU RETOUR VOLONTAIRE : ANALYSE STATISTIQUE PAR NATIONALITÉ (JEAN-NOËL BARROT)

Cette note s'attache à estimer l'effet des variations de l'aide au retour volontaire sur les retours volontaires des étrangers en situation irrégulière. Les données pour chaque nationalité obtenues de la Direction générale des étrangers en France (DGEF), de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) permettent de mesurer précisément la croissance du nombre de retours volontaires en réponse aux variations de l'aide et du taux de délivrance des laissez-passer consulaires sur la période 2011-2018.

Il ressort de l'analyse statistique les éléments suivants :

1. Sur la période, l'augmentation de 30% du montant de l'aide entraîne une hausse de 30% du nombre de retours volontaires. Cette relation est statistiquement significative et robuste. Si on extrapolait ce résultat à la situation de la fin de l'année 2018, l'augmentation de 30% de l'allocation moyenne versée en 2018<sup>2</sup> conduirait à une augmentation d'au moins 3 203 retours aidés selon les chiffres de l'OFII. Ciblée sur les ressortissants de pays soumis à visa, elle conduirait à une augmentation de 1 479 du nombre de retours selon ces mêmes chiffres.
2. La sensibilité des retours aux variations de l'aide tend à être plus élevée pour les ressortissants de pays dispensés de visa, et pour les ressortissants de pays dont le niveau de vie est faible.
3. Sur la période étudiée, les variations de l'aide n'ont pas d'effet significatif sur la demande d'asile ou sur les interpellations d'étrangers en situation irrégulière.
4. La délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) n'a pas d'effet significatif sur les retours aidés mais joue un rôle important pour l'exécution des départs forcés : une augmentation de 10% du taux de délivrance est associée à une augmentation de 3% du nombre des éloignements. De même, les accords de réadmission signés dans la période par la France ou l'Union Européenne n'ont pas d'effet significatif sur les retours aidés, mais entraînent une hausse de 60% des retours forcés.

---

1. Député des Yvelines, Vice-président de la commission des finances. La rédaction de cette note a bénéficié de l'assistance de Manuel Tonneau, et de la coopération la Direction générale des étrangers en France (DGEF), de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

2. L'allocation moyenne s'établit à 779€ en 2018.

## Données

Dans ce qui suit, les termes de retours, de départs, d'éloignements et de sorties sont employés de manière indifférenciée pour caractériser le fait pour une personne de quitter le territoire national soit de manière contrainte, soit en bénéficiant d'une aide au retour volontaire. Les termes de pécule, d'allocation ou d'aide sont employés indifféremment pour désigner le montant perçu par la personne qui quitte le territoire, hors aide à la réinsertion.

L'échantillon est constitué de 192 nationalités entre 2011 et 2018. Les données concernant les éloignements volontaires, le montant de l'aide, le nombre de bénéficiaires des majorations et de l'aide à la réinsertion sont obtenues de l'OFII. Le nombre d'obligations de quitter le territoire français (OQTF), le taux de délivrance des laissez-passer consulaires (LPC), et le nombre d'interpellations sont obtenues de la DGEF. Le produit intérieur brut (PIB) par tête du pays de destination est obtenu de la Banque Mondiale. L'OFPRA fournit le nombre de demandes d'asile et le nombre de déboutés du droit d'asile.

### Retours aidés et forcés

Les statistiques des retours aidés collectées auprès de la DGEF et de l'OFII font ressortir des différences significatives. Sur la période 2011-2018, l'OFII compte environ 73 988 retours aidés, contre environ 58 650 pour la DGEF, soit un écart de 25%. Comme le montre la Figure 1, cet écart s'accroît de manière significative à partir de 2016, pour atteindre 56% en 2018 (10 676 pour l'OFII, 6 845 pour la DGEF).

Cet écart s'explique en grande partie par la non prise en compte par la DGEF des mineurs. En soustrayant le nombre de mineurs des chiffres de l'OFII, l'écart passe de 56% à 16% en 2018. D'autre part, les statistiques de la DGEF ne tiennent pas compte des éloignements aidés Outre-mer. En soustrayant des chiffres de l'OFII le nombre de bénéficiaires d'une aide depuis les Outre-mer, le chiffre de l'OFII reste cependant 10% supérieur à celui de la DGEF, soit un écart de 685 bénéficiaires qui reste inexpliqué pour 2018.

La Figure 2 présente l'évolution des retours aidés (OFII) et des éloignements forcés des adultes en métropole (DGEF) par catégories de pays, selon qu'ils sont membres de l'Union Européenne (UE), que leurs ressortissants sont soumis à visa ou dispensés de visa. On note une forte décroissance du nombre de retours aidés de ressortissants de pays de l'UE après 2012. Leur part dans le total passe de 60% en 2012 à presque zéro en 2018. On note en parallèle une baisse plus modérée des retours aidés de ressortissants de pays soumis à visa

Figure 1. Écart entre les statistiques des retours aidés OFII vs DGEF

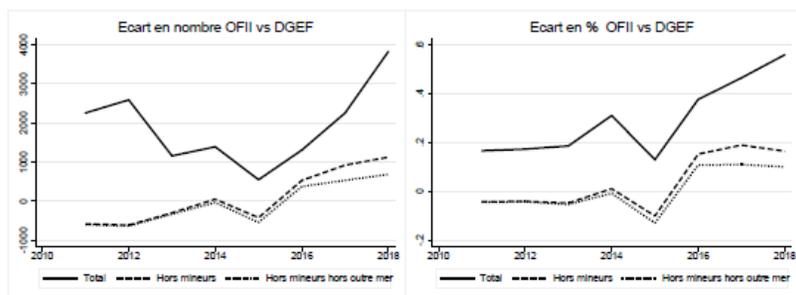
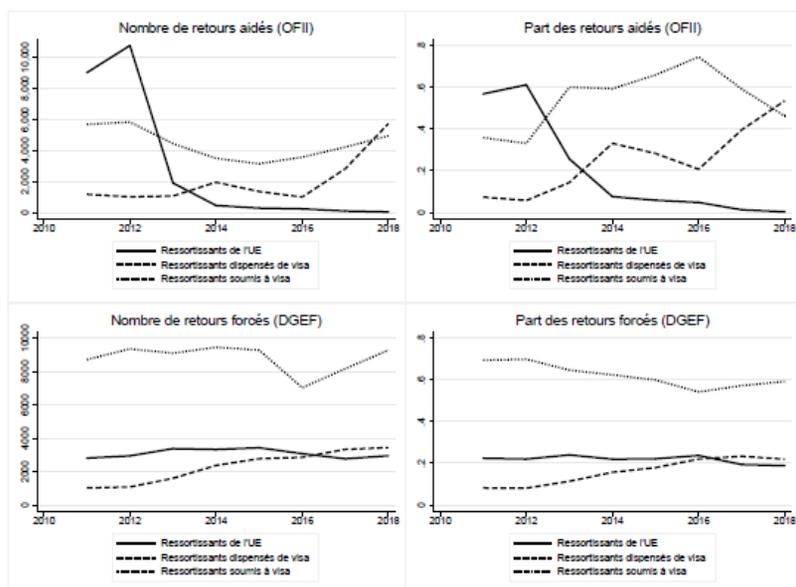


Figure 2. Retours aidés et forcés par type de visa



entre 2012 et 2014, puis une augmentation modérée depuis 2014. Le nombre de bénéficiaires ressortissants de pays dispensés de visa croît depuis 2016, jusqu'à dépasser le nombre de retours aidés de ressortissants de pays soumis à visa, et représenter 54% du nombre total de bénéficiaires. L'examen des éloignements forcés fait apparaître la stabilité du nombre de ressortissants de pays de l'UE, la croissance régulière du nombre de ressortissants de pays dispensés de visa, et le maintien du nombre de ressortissants de pays soumis à visa qui représentent 59% des éloignements forcés en 2018.

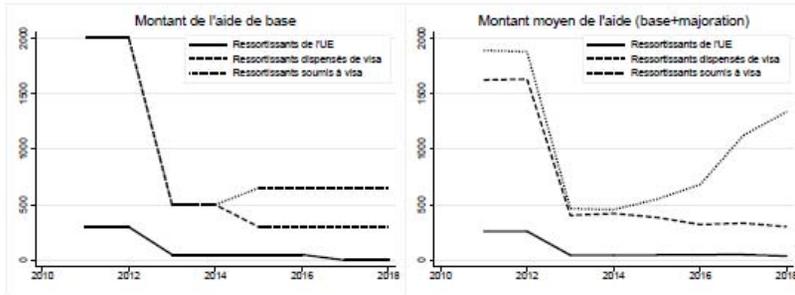
### Évolution du montant de l'aide

Le niveau du pécule et de ses majoration éventuelles sont fixées par instruction interne ou par arrêté, et varient selon le pays d'origine et la situation familiale des personnes concernées :

- L'instruction interne 2010-03 du 15 mars 2010 fixe le pécule à 300€ par adulte et 100€ par enfant mineur pour les ressortissants de pays de l'Union Européenne (UE) ; à 3 500€ par couple marié, 2 000€ par adulte isolé 1 000€ par enfant mineur jusqu'au 3ème, 500€ par enfant mineur au-delà du 3ème pour les ressortissants des pays tiers.
- L'arrêté du 16/01/2013 fixe le pécule à 50€ par adulte et 30€ par enfant mineur pour les ressortissants de pays de l'UE ; 500€ par adulte et 250€ par enfant mineur pour les ressortissants des pays tiers.
- L'arrêté du 17/04/2015 fixe le pécule à 50€ par personne pour les ressortissants de pays de l'UE, 650€ par personne pour les ressortissants de pays tiers soumis à visa, et 300€ par personne pour les ressortissants de pays tiers non-soumis à visa. Il introduit une majoration exceptionnelle plafonnée à 350€ par personne sur décision du directeur général de l'OFII.
- L'arrêté du 09/11/2016 relève la majoration exceptionnelle plafonnée à 1 850€ pour les ressortissants de pays hors-UE jusqu'au 31/12/2017. Elle est prolongée jusqu'au 30/04/2018 par l'arrêté du 21/12/2017.
- L'arrêté du 27/04/2018 supprime le pécule pour les ressortissants de pays de l'UE, et le fixe 650€ par personne pour les ressortissants de pays tiers soumis à visa, et 300€ par personne pour les ressortissants de pays tiers non-soumis à visa. Il introduit une majoration exceptionnelle plafonnée à 1 200€ sur décision du directeur général de l'OFII et information du directeur général des étrangers en France.

L'évolution du pécule dans le temps dépend donc (i) de l'évolution du pécule de base pour chaque type de pays, et (ii) du niveau des majorations éventuellement accordées. C'est ce que l'on constate dans la Figure 2 qui présente l'évolution du montant du pécule de base et du montant de l'aide après majoration éventuelle.

Figure 3. Pécule de base et montant moyen de l'aide par type de pays



L'aide accordée aux ressortissants de pays de l'UE est inférieure à celle dont bénéficie les ressortissants des pays tiers. Elle est supprimée à compter de 2018. Pour les pays tiers, une distinction s'opère à partir de 2015 entre les ressortissants des pays soumis ou non à visa, les premiers percevant un pécule de base de 300 euros et les seconds de 650 euros. Le montant moyen de l'aide tient compte des majorations exceptionnelles accordées à partir de 2015, qui amplifient les variations du pécule de base, avec un écart croissant entre le niveau de l'aide accordée aux ressortissants de pays soumis à visa et les autres.

Il existe un autre dispositif d'accompagnement au retour, l'aide à la réinsertion, dont peuvent bénéficier les ressortissants de 32 pays en 2018, et qui peut s'élever jusqu'à 7000 euros en fonction des dossiers. Le plafond d'attribution étant fixe sur la période, il n'est pas possible d'estimer ses effets probables sur les retours dans le cadre de cette note.

## Méthodologie

Pour mesurer l'élasticité des retours volontaires aux variations du niveau de l'aide, on s'appuie sur la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO), qui permet de mesurer la corrélation entre la variable que l'on cherche à expliquer (ici, les retours), et une variable de traitement (ici, l'aide au retour volontaire), conditionnellement à d'autres variables – c'est à dire en neutralisant les autres facteurs susceptibles d'influer sur la variable à expliquer.

Plus spécifiquement, on estime des régressions linéaires pour expliquer la croissance du nombre de retours volontaires par la croissance du pécule, en tenant compte de la croissance du nombre d'OQTF, et le nombre de retours volontaires de l'année précédente. D'autres facteurs pourraient engendrer une corrélation entre la croissance de l'aide et celle des départs sans que cette relation ne soit causale. Pour les neutraliser, on introduit dans la régression des variables indicatrices pour chaque année, nationalité, type de visa (UE, dispense, visa), et éligibilité à la réinsertion. On peut également introduire, en fonction de la disponibilité des données, la croissance du PIB par tête du pays de destination, la croissance du nombre de déboutés du droit d'asile, ou la croissance du taux de délivrance des LPC. On peut ainsi mesurer, pour une même année, et pour deux pays qui connaissent la même croissance du nombre d'OQTF, du nombre de déboutés, du PIB par tête et du taux de délivrance de LPC, la croissance du nombre d'éloignements volontaires en fonction de la croissance du montant de l'aide.

Pour considérer que l'effet estimé des variations de l'aide sur la croissance des retours est causal, il faut faire l'hypothèse que la relation n'est pas inversée, c'est à dire, que les hausses du montant de l'aide n'interviennent pas par anticipation de la croissance anticipée du nombre de départs volontaires. Si on ne peut pas formellement tester cette hypothèse, on peut néanmoins vérifier que la hausse du pécule n'a pas d'effet sur les départ forcés.

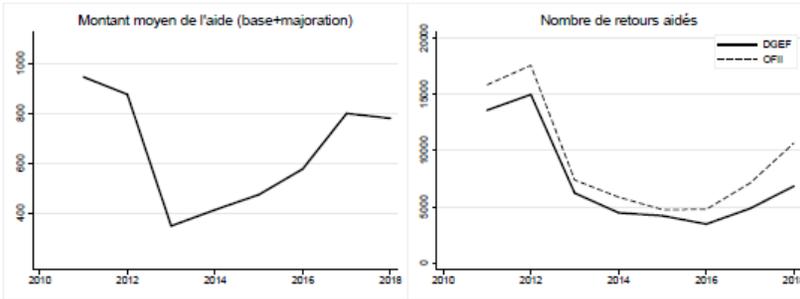
Pour extrapoler les effets qu'auraient une hausse du montant de l'aide à la situation de l'année 2018, il faut aussi tenir compte du nombre d'arrivées nouvelles que cette hausse pourrait susciter. Pour ce faire, on peut employer la même méthode et estimer des régressions linéaires pour expliquer la croissance de la demande d'asile ou du nombre d'interpellations en fonction des variations du pécule, en neutralisant l'effet des autres facteurs qui pourraient les expliquer.

## Résultats

### Analyse économétrique

Au plan agrégé, on observe une forte corrélation entre le niveau de l'aide au retour volontaires et les retours aidés. Comme on peut le voir sur la Figure 1, la forte baisse d'environ 60% du montant moyen de l'aide entre 2012 et 2013 est concomitante d'une baisse de 58% des retours volontaires. De même, le relèvement de l'aide à partir de 2015 est associé, dès 2016, à une augmentation des retours aidés. Cette corrélation ne vaut évidemment pas causalité. Plutôt que de refléter l'impact causal du niveau de l'aide, elle pourrait en effet refléter l'adaptation du niveau de l'aide à l'évolution du nombre de personnes éligibles.

Figure 4. Nombre de retours volontaires et montant moyen de l'aide



L'analyse économétrique exploite les différences de variations annuelles entre pays pour estimer leur impact sur les retours aidés. Il s'agit de comparer, une année donnée, la croissance du nombre de retours aidés par rapport à l'année précédente à la croissance du pécule de base ou du montant moyen de l'aide (pécule de base+majoration), après avoir neutralisé l'effet d'autres facteurs susceptibles d'affecter les retours. La Table 1 montre que la sensibilité des retours volontaires au pécule de base se situe entre 1.6 et 1.7 selon que l'on considère les chiffres de l'OFII ou de la DGEF. Leur sensibilité au montant de l'aide est plus faible, entre 0.9 et 1. Ces élasticités sont statistiquement significatives et robustes. En retenant cette sensibilité de 1, on en conclut que, sur la période, une augmentation de 30% du montant de l'aide entraîne une hausse de 30% du nombre des retours aidés.

On vérifie avec la Table 2 que ces élasticités résistent à l'inclusion d'autres facteurs explicatifs qui ne sont pas disponibles sur l'ensemble de la période : la croissance du PIB par tête du pays de destination, celle du nombre de déboutés du droit d'asile, et celle du taux de délivrance des laissez-passer consulaire. Bien que l'échantillon soit beaucoup plus restreint, les élasticités mesurées sont comparables ou supérieures à celles obtenues dans la Table 1.

Dans la Table 3, la sensibilité des retours aidés aux variations du montant de l'aide est mesurée pour chaque catégorie de pays : pays membre de l'UE, dispensés de visas, ou soumis à visa. Il en ressort que la sensibilité est plus faible pour les pays membre de l'UE (0.7), et plus forte pour les pays dispensés de visa (1.6 à 1.9), alors qu'elle se situe entre les deux (0.9 à 1) pour les pays soumis à visa. Une hausse de 30% du montant moyen de l'aide ciblée sur les ressortissants de pays soumis à visa entraîne une hausse de  $1 \times 30\% = 30\%$  des retours des ressortissants de ces pays. Ciblée sur les ressortissants de pays dispensés de visa, cette hausse atteint  $1.9 \times 30\% = 57\%$ . Cela signifie que pour entraîner une même croissance du nombre de sortie aidées, la croissance de l'aide doit être plus forte pour les pays soumis à visa que pour les pays dispensés de visa.

De même, on peut estimer la différence de sensibilité des retours aidés pour les pays selon d'autres caractéristiques, comme l'intensité des retours forcés de leurs ressortissants depuis la France, ou leur niveau de vie mesuré par le PIB par tête en parité de pouvoir d'achat. La Table 4 montre que l'élasticité est légèrement plus forte pour les ressortissants de pays qui connaissent une forte croissance des retours forcés, et 50% plus élevée pour les pays dont le niveau de vie est inférieur à la médiane de l'échantillon.

Une limite de l'analyse de l'effet causal de l'aide sur les retours aidés réside dans ses effets incitatifs potentiels à immigrer vers la France. Il n'est pas aisé de mesurer l'ampleur de cet éventuel effet d'"appel d'air", dans la mesure où le nombre d'étrangers en situation irrégulière n'est par définition pas connu. En première approche, on peut mesurer l'effet de la croissance du pécule sur la demande d'asile, ou sur le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière. Ces analyses sont présentées dans la Table 5. Les variations de l'aide au retour volontaire n'ont pas d'effet statistiquement significatif sur la demande d'asile ou sur les interpellations sur la période.

D'autres instruments de politique publique que l'aide au retour volontaire peuvent expliquer l'évolution des retours. En particulier, la signature d'accords de réadmission ou la politique de délivrance de laissez-passer consulaires (LPC) par les consulats sont susceptibles de jouer

un rôle important. Pour mesurer leurs effets pendant la période 2011-2018, on exploite la signature par l'UE d'un accord de réadmission avec la Turquie en 2014, et d'arrangements sur les procédures d'identification et de délivrance des LPC avec l'Afghanistan (2016), la Guinée (2017), le Bangladesh (2017), l'Éthiopie (2018), la Gambie (2018) et la Cote d'Ivoire (2018). Les résultats de la Table 6 montrent que les accords et arrangements signés pendant la période n'ont pas d'effet significatif sur les éloignements aidés, mais entraînent une hausse de 60% des retours forcés. De même, l'augmentation du taux de délivrance des LPC n'a pas d'effet significatif sur les départs aidés mais joue un rôle important pour l'exécution des départs forcés : une augmentation de 10% du taux de délivrance est associée à une augmentation de 3% des éloignements.

### Extrapolations à la situation de l'année 2018

Les élasticités estimées permettent de projeter les effets qu'auraient une variation du montant de l'aide sur le nombre de retours aidés, à partir de la situation de 2018<sup>3</sup>. Le pécule majoré moyen s'établit à 779€ en 2018. Une augmentation de 30%, soit 234€, porterait le pécule moyen à  $779+234=1\ 013$ €. Étant donné les résultats obtenus dans la Table 1, une telle augmentation entraînerait une augmentation de 30% du nombre de retours aidés. Le nombre de retours aidés s'établissant à 10 676 en 2018, une telle augmentation serait de 3 203 retours supplémentaires ( $10\ 676 \times 30\%$ ). Ces chiffres doivent être considérés avec prudence, en ayant à l'esprit les hypothèses méthodologiques retenues et précisées plus haut. Par ailleurs, une augmentation de l'aide au retour au delà des niveaux de l'aide accordée par les autres pays européens pourrait entraîner une augmentation des arrivées.

On peut aller plus loin et estimer les effets d'une augmentation du montant de l'aide ciblée sur une catégorie de pays, en utilisant les élasticités estimées plus haut. Selon que l'on cible les pays soumis à visa, dispensés de visa, à haut niveau de vie, ou à faible niveau de vie<sup>4</sup>, une augmentation de 30% représente 90€, 401€, 233€ et 246€ par rapport au montant moyen de l'aide accordée aux ressortissants de ces pays en 2018, respectivement. Une telle augmentation induirait pour ces mêmes catégories de pays 3 258, 1 479, 1 035 et 2 041 retours aidés, respectivement.

Ainsi, une faible augmentation du pécule pour les pays non soumis à visa (90€) induit une plus forte augmentation des retours aidés (3 250) que l'augmentation de 401€ pour les pays

3. On s'appuiera pour cet exercice sur les chiffres de l'OFIL.

4. Le niveau de vie est mesuré par le PIB par tête en parité de pouvoir d'achat, relativement à celui de la France. Les 192 pays de l'échantillon sont divisés en deux groupes sur la base de ce critère.

---

**Effets d'une hausse de 30% du montant de l'aide ciblée sur les pays :**

	Ensemble	dispensés de visa	soumis à visa	à haut niveau de vie	à faible niveau de vie
Montant moyen de l'aide (2018)	779€	301€	1338€	775€	821€
Supplément de 30%	234€	90€	401€	233€	246€
Nbre total de retours aidés (2018)	10676	5715	4931	2464	7558
Nbre de retours supplémentaires	3203	3258	1479	1035	2041
<i>en % des retours aidés (2018)</i>	<i>30%</i>	<i>57%</i>	<i>30%</i>	<i>42%</i>	<i>27%</i>

---

**Lecture :** une hausse de 30% du montant de l'aide pour les pays soumis à visa représente une augmentation de 401€ par rapport au pécule moyen de 1338€ pour ces pays en 2018, et entraînerait une hausse de 1479 retours supplémentaires, en plus des 4931 retours enregistrés par l'OFII en 2018.

soumis à visa. Cela est dû à la plus forte sensibilité aux variations du pécule des ressortissants des pays non soumis à visa. Cela signifie que pour atteindre le même nombre de retours supplémentaires dans les deux catégories de pays, une moindre augmentation est nécessaire pour les pays soumis à visa.

De même, l'augmentation du montant de l'aide induit une plus forte croissance du nombre de retours de ressortissants de pays à faible niveau de vie, soit 2 041 contre 1 035 pour les autres pays. Ce résultat intuitif s'explique par le fait que pour un même niveau de l'aide, l'incitation est d'autant plus forte que le niveau de vie du pays de destination est faible. Cela signifie que pour atteindre un nombre de retours volontaires donné, une moindre augmentation de l'aide est nécessaire pour les pays à faible niveau de vie.

## Tableaux

**Table 1.** Sensibilité des retours à la croissance du montant de l'aide

Ce tableau présente les résultats de régressions linéaires des moindres carrés ordinaires dans un échantillon de 192 pays sur la période 2011-2018. La variable expliquée est la croissance d'une année sur l'autre des retours. La variable d'intérêt est la croissance du pécule d'une année sur l'autre. Les variables de contrôle incluent la croissance des OQTF, le nombre de retours aidés de l'année précédente, le statut du pays (UE, dispensé de visa ou non, éligible à la réinsertion ou non), des effets fixes pour chaque année et pour chaque nationalité. Les écarts type sont présentés entre parenthèse et sont clusterisés au niveau pays. \*, \*\*, et \*\*\* indiquent que les coefficients sont statistiquement significatifs à un seuil de 10%, 5%, et 1%, respectivement.

	Croissance du nombre de retours		
	Aidés OFII	Aidés DGEF	Aidés+forcés DGEF
Croissance du pécule de base	1.7*** (0.3)	1.6*** (0.4)	0.2*** (0.1)
Observations	695	660	695
$R^2$	0.576	0.569	0.583
	Croissance du nombre de retours		
	Aidés OFII	Aidés DGEF	Aidés+forcés DGEF
Croissance du montant moyen de l'aide	1.0** (0.4)	0.9** (0.4)	0.3** (0.1)
Observations	704	669	704
$R^2$	0.526	0.519	0.582

**Lecture :** la croissance d'une année sur l'autre du pécule de base de 10% accroît le nombre de retours aidés mesurés par l'OFII de  $(1.7 \times 10\%) = 17\%$ .

**Table 2.** Sensibilité des retours à la croissance du montant de l'aide : robustesse

Ce tableau présente les résultats de régressions linéaires des moindres carrés ordinaires dans un échantillon de 192 pays sur la période 2012-2017. La variable expliquée est la croissance d'une année sur l'autre des retours. La variable d'intérêt est la croissance du pécule d'une année sur l'autre. Les variables de contrôle incluent le nombre de retours aidés de l'année précédente, le statut du pays (UE, dispensé de visa ou non, éligible à la réinsertion ou non), la croissance du PIB par tête du pays de destination, la croissance du nombre de déboutés du droit d'asile, la croissance du taux de délivrance des laissez-passer consulaire, des effets fixes pour chaque année et pour chaque nationalité. Les écarts type sont présentés entre parenthèse et sont clusterisés au niveau pays. \*, \*\*, et \*\*\* indiquent que les coefficients sont statistiquement significatifs à un seuil de 10%, 5%, et 1%, respectivement.

	Croissance du nombre de retours		
	Aidés OFII	Aidés DGEF	Aidés+forcés DGEF
Croissance du pécule de base	1.7***	2.2***	0.2*
	(0.5)	(0.5)	(0.1)
Observations	291	283	291
$R^2$	0.728	0.713	0.729
	Croissance du nombre de retours		
	Aidés OFII	Aidés DGEF	Aidés+forcés DGEF
Croissance du montant moyen de l'aide	1.2	1.7*	0.3
	(0.9)	(0.9)	(0.3)
Observations	291	283	291
$R^2$	0.721	0.705	0.736

**Lecture :** la croissance d'une année sur l'autre du pécule de base de 10% accroît le nombre de retours aidés mesurés par l'OFII de  $(1.7 \times 10\%) = 17\%$ .

**Table 3.** Sensibilité des retours à la croissance du montant de l'aide par type de visa

Ce tableau présente les résultats de régressions linéaires des moindres carrés ordinaires dans un échantillon de 192 pays sur la période 2011-2018. La variable expliquée est la croissance d'une année sur l'autre des retours. La variable d'intérêt est la croissance du pécule d'une année sur l'autre. Les variables de contrôle incluent la croissance des OQTF, le nombre de retours aidés de l'année précédente, le statut du pays (UE, dispensé de visa ou non, éligible à la réinsertion ou non), des effets fixes pour chaque année et pour chaque nationalité. Les écarts type sont présentés entre parenthèse et sont clusterisés au niveau pays. \*, \*\*, et \*\*\* indiquent que les coefficients sont statistiquement significatifs à un seuil de 10%, 5%, et 1%, respectivement.

	Croissance du nombre de retours	
	Aidés OFII	Aidés DGEF
Croissance du montant moyen de l'aide pour les pays :		
Soumis à visa	1.0** (0.4)	0.9** (0.4)
Dispense de visa	1.9** (0.8)	1.6* (0.8)
UE	0.7* (0.4)	0.7 (0.4)
Observations	704	669
$R^2$	0.535	0.525

**Lecture :** la croissance d'une année sur l'autre du pécule moyen de 10% accroît le nombre de retours aidés mesurés par l'OFII de  $(1.0 \times 10\%) = 10\%$  pour les pays soumis à visa.

**Table 4.** Sensibilité des retours à la croissance du montant moyen de l'aide par type de pays

Ce tableau présente les résultats de régressions linéaires des moindres carrés ordinaires dans un échantillon de 192 pays sur la période 2011-2018. La variable expliquée est la croissance d'une année sur l'autre des retours. La variable d'intérêt est la croissance du pécule d'une année sur l'autre. Les variables de contrôle incluent la croissance des OQTF, le nombre de retours aidés de l'année précédente, le statut du pays (UE, dispensé de visa ou non, éligible à la réinsertion ou non), des effets fixes pour chaque année et pour chaque nationalité. Les écarts type sont présentés entre parenthèse et sont clusterisés au niveau pays. \*, \*\*, et \*\*\* indiquent que les coefficients sont statistiquement significatifs à un seuil de 10%, 5%, et 1%, respectivement.

	Croissance du nombre de retours aidés			
	OFII	DGEF	OFII	DGEF
Croissance du montant moyen de l'aide pour les pays avec :				
Forte croissance des retours forcés	0.9**	0.8**		
	(0.4)	(0.4)		
Faible croissance des retours forcés	1.1**	0.9**		
	(0.4)	(0.5)		
Faible niveau de vie			1.4**	1.5**
			(0.6)	(0.7)
Haut niveau de vie			0.9*	1.0*
			(0.5)	(0.6)
Observations	678	643	589	556
$R^2$	0.528	0.520	0.547	0.556

**Lecture :** la croissance d'une année sur l'autre du pécule moyen de 10% accroît le nombre de retours aidés mesurés par l'OFII de  $(0.9 \times 10\%) = 9\%$  pour les pays connaissant une forte croissance des retours forcés, et de  $(1.1 \times 10\%) = 11\%$  pour les autres.

**Table 5.** Sensibilité de la demande d'asile et du nombre d'interpellations à la croissance du montant de l'aide

Ce tableau présente les résultats de régressions linéaires des moindres carrés dans un échantillon de 192 pays sur la période 2011-2018. La variable expliquée est la croissance d'une année sur l'autre du nombre des demandes d'asile et des interpellations. La variable d'intérêt est la croissance du pécule d'une année sur l'autre. Les variables de contrôle incluent la croissance des OQTF, le nombre de retours aidés de l'année précédente, le statut du pays (UE, dispensé de visa ou non, éligible à la réinsertion ou non), des effets fixes pour chaque année et pour chaque nationalité. Les écarts type sont présentés entre parenthèse et sont clusterisés au niveau pays. \*, \*\*, et \*\*\* indiquent que les coefficients sont statistiquement significatifs à un seuil de 10%, 5%, et 1%, respectivement.

	Croissance du nombre des	
	demandes d'asile	interpellations
Croissance du montant moyen de l'aide pour les pays :		
Soumis à visa	-0.4 (0.3)	0.1 (0.2)
Dispense de visa	-0.3 (0.6)	0.1 (0.3)
UE	0.0 (.)	-0.5*** (0.1)
Observations	460	601
$R^2$	0.304	0.481

**Lecture :** la croissance d'une année sur l'autre du pécule moyen de 10% n'a pas d'effet statistiquement significatif sur la croissance du nombre de demandes d'asile.

**Table 6.** Sensibilité des retours aux accords de réadmission et à la délivrance des LPC

Ce tableau présente les résultats de régressions linéaires des moindres carrés dans un échantillon de 192 pays sur la période 2011-2018. La variable expliquée est la croissance d'une année sur l'autre des retours. La variable d'intérêt est la signature d'un accord de réadmission ou la croissance du taux de délivrance des LPC. Les variables de contrôle incluent la croissance des OQTF, le nombre de retours aidés de l'année précédente, le statut du pays (UE, dispensé de visa ou non, éligible à la réinsertion ou non), des effets fixes pour chaque année et pour chaque nationalité. Les écarts type sont présentés entre parenthèse et sont clusterisés au niveau pays. \*, \*\*, et \*\*\* indiquent que les coefficients sont statistiquement significatifs à un seuil de 10%, 5%, et 1%, respectivement.

	Croissance du nombre de retours			
	Aidés OFII	Aidés DGEF	Forcés DGEF	Aidés+forcés DGEF
Accord de réadmission	-0.15	-0.21	0.60*	0.40*
	(0.29)	(0.28)	(0.33)	(0.24)
Observations	704	669	678	704
$R^2$	0.506	0.503	0.364	0.581
	Aidés OFII	Aidés DGEF	Forcés DGEF	Aidés+forcés DGEF
Croissance du tx de délivrance	-0.44	-0.53	0.32**	0.09
	(0.64)	(0.67)	(0.15)	(0.12)
Observations	465	443	461	465
$R^2$	0.553	0.549	0.411	0.638

**Lecture :** la signature d'un accord de réadmission accroît le nombre de retours forcés mesurés par la DGEF de 0.4 soit 40%. La croissance de 10% du taux de délivrance des LPC accroît le nombre de retours forcés de  $(0.32 \times 10\%) = 3.2\%$ .

## ANNEXE II – LISTE DES PAYS TIERS DONT LES RESSORTISSANTS SONT SOUMIS ET DISPENSÉS DE VISA

Extrait du règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

### 1- Liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres

1) ÉTATS	Haiti	
Afghanistan	Indonésie	Rwanda
Algérie	Inde	Soudan
Arménie	Iraq	Sierra Leone
Angola	Iran	Sénégal
Arabie Saoudite	Jamaïque	Somalie
Azerbaïdjan	Jordanie	Suriname
Bangladesh	Kenya	Soudan du Sud
Burkina	Kirghizstan	Sao Tomé-et-Principe
Bahreïn	Cambodge	Syrie
Burundi	Comores	Tchad
Bénin	Corée du Nord	Togo
Bolivie	Koweït	Thaïlande
Bhoutan	Kazakhstan	Tadjikistan
Botswana	Laos	Turkménistan
Biélorussie	Liban	Tunisie
Belize	Sri Lanka	Turquie
République démocratique du Congo	Liberia	Tanzanie
République centrafricaine	Lesotho	Ouganda
Congo	Libye	Ouzbékistan
Côte d'Ivoire	Maroc	Viêt Nam
Cameroun	Madagascar	Yémen
Chine	Mali	Afrique du Sud
Cuba	Myanmar/Birmanie	Zambie
Cap-Vert	Mongolie	Zimbabwe
Djibouti	Mauritanie	
République dominicaine	Maldives	ENTITÉS ET AUTORITÉS
Équateur	Malawi	TERRITORIALES NON
Égypte	Mozambique	RECONNUES COMME ÉTATS
Érythrée	Namibie	PAR AU MOINS UN ÉTAT
Eswatini	Niger	MEMBRE :
Éthiopie	Nigeria	
Fidji	Népal	Kosovo selon le statut défini par
Gabon	Oman	la résolution 1244 du Conseil de
Ghana	Papouasie - Nouvelle-Guinée	sécurité des Nations unies du
Gambie		10 juin 1999
Guinée	Philippines	
Guinée équatoriale	Pakistan	L'Autorité palestinienne
Guinée-Bissau	Qatar	
Guyana	Russie	

**2- Liste des pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres pour des séjours dont la durée n'excède pas 90 jours sur toute période de 180 jours**

<p>1) ÉTATS</p> <p>Ancienne République yougoslave de Macédoine</p> <p>Albanie</p> <p>Émirats arabes unis</p> <p>Antigua-et-Barbuda</p> <p>Andorre</p> <p>Argentine</p> <p>Australie</p> <p>Bosnie-Herzégovine</p> <p>Barbade</p> <p>Brunei</p> <p>Brésil</p> <p>Bahamas</p> <p>Canada</p> <p>Chili</p> <p>Colombie</p> <p>Costa Rica</p> <p>Dominique</p> <p>Micronésie</p> <p>Grenade</p> <p>Géorgie</p> <p>Guatemala</p> <p>Honduras</p> <p>Israël</p> <p>Japon</p> <p>Saint-Christophe-et-Niévès</p> <p>Corée du Sud</p> <p>Monaco</p>	<p>Moldavie</p> <p>Monténégro</p> <p>Îles Marshall</p> <p>Maurice</p> <p>Mexique</p> <p>Malaisie</p> <p>Nicaragua</p> <p>Nauru</p> <p>Nouvelle-Zélande</p> <p>Panama</p> <p>Pérou</p> <p>Palaos</p> <p>Paraguay</p> <p>Serbie [à l'exclusion des titulaires de passeports serbes délivrés par la direction de coordination serbe (en serbe : Koordinaciona uprava)]</p> <p>Îles Salomon</p> <p>Seychelles</p> <p>Singapour</p> <p>Saint-Marin</p> <p>El Salvador</p> <p>Timor-Oriental</p> <p>Tonga</p> <p>Trinité-et-Tobago</p> <p>Tuvalu</p> <p>États-Unis</p> <p>Uruguay</p>	<p>Saint-Vincent-et-les-Grenadines</p> <p>Venezuela</p> <p>Vanuatu</p> <p>Samoa</p> <p>2) RÉGIONS ADMINISTRATIVES SPÉCIALES DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE</p> <p>RAS de Hong Kong</p> <p>RAS de Macao</p> <p>3) CITOYENS BRITANNIQUES QUI NE SONT PAS RESSORTISSANTS DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD AUX FINS DU DROIT DE L'UNION :</p> <p>Ressortissants britanniques outre-mer</p> <p>[British Nationals (Overseas)]</p> <p>Citoyens des territoires britanniques d'outre-mer (British Overseas Territories Citizens)</p> <p>Citoyens britanniques d'outre-mer (British Overseas Citizens)</p> <p>Personnes britanniques protégées (British Protected Persons)</p> <p>Sujets britanniques (British Subjects)</p> <p>4) ENTITÉS ET AUTORITÉS TERRITORIALES NON RECONNUES COMME ÉTATS PAR AU MOINS UN ÉTAT MEMBRE :</p> <p>Taiwan</p>
---	---	--

**ANNEXE III – LISTE DES PAYS DONT LES RESSORTISSANTS SONT COUVERTS PAR UN PROGRAMME D'AIDE À LA RÉINSERTION**

<b>DISPOSITIF NATIONAL</b>		
Arménie	Cote d'ivoire	Maurice
Bénin	Gabon	Moldavie
Burkina Faso	Guinée Conakry	Sénégal
Cameroun	Haïti	Togo
Cap Vert	Géorgie	Tunisie
Congo Brazzaville	Mali	Ukraine
Congo RDC	Maroc	

Source : OFII

<b>DISPOSITIF GÉRÉ PAR L'OFII DANS LE CADRE DE CONVENTIONS / PROJETS EUROPÉENS</b>	
Projet ERIN (European reintegration network)	
Afghanistan	Népal
Bangladesh	Pakistan
Inde	Russie
Irak	Soudan
Iran	Sri Lanka
Nigeria	
Projet URA : Kosovo	

Source : OFII

## **ANNEXE IV – LISTE DES ÉTRANGERS ÉLIGIBLES À L'AIDE AU RETOUR ET À L'AIDE À LA RÉINSERTION**

### **1- Étrangers éligibles à l'aide au retour**

Les ressortissants étrangers présents depuis au moins six mois sur le territoire (sauf circonstances exceptionnelles) qui se trouvent :

- en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ;
- demandeurs d'asiles désistés ou déboutés par l'OFPRA ou la CNDA, et leur famille ;
- en situation irrégulière, n'ayant pas fait l'objet d'un refus de séjour, d'une OQTF ou dont l'OQTF est périmée ou, exceptionnellement, dont l'OQTF est sans délai ;
- ou dont le visa ou le titre de séjour est périmé et qui ont engagé sans succès des démarches auprès d'une préfecture tendant à la délivrance d'un titre les autorisant à séjourner sur le territoire.

S'agissant de l'appréciation des circonstances exceptionnelles justifiant d'une dérogation à la présence de six mois en France. Celle-ci peut concerner les demandeurs d'asile déboutés, placés en procédure accélérée, et qui souhaitent bénéficier de l'aide au retour.

Les ressortissants étrangers placés sous la procédure Dublin peuvent faire l'objet d'un retour volontaire, ils doivent cependant se désister de leur demande d'asile ou de séjour dans l'État membre responsable. En cas d'échec de la réadmission dans le pays responsable, le retour volontaire n'est possible que si le ressortissant étranger s'est aussi désisté de sa demande d'asile de séjour sur le territoire français.

Sont exclus :

- les ressortissants étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une mesure d'interdiction judiciaire du territoire français ;
- les conjoints de Français bénéficiant d'un droit au séjour en France ;
- les ressortissants étrangers susceptibles de bénéficier du regroupement familial ;
- les ressortissants étrangers en possession d'un titre de séjour de l'Union européenne.

### **2- Étrangers éligibles à l'aide à la réinsertion**

Le dispositif de réinsertion est ouvert aux ressortissants étrangers :

- En situation irrégulière rentrant dans leur pays avec une aide au retour de l'OFII, notamment les déboutés du droit d'asile et leurs familles (sur dérogation : des personnes ayant bénéficié d'un retour sans pécule peuvent bénéficier de l'aide à la réinsertion).

Les retenus en centre de rétention administrative ayant bénéficié d'une aide au retour ne peuvent pas bénéficier de la réinsertion.

- Séjournant en France et se trouvant en fin de séjour régulier (étudiants jeunes professionnels et volontaires en service civique dans le cadre de leur mission à l'international) dont le titre de séjour expire dans un délai maximum de trois mois (durée minimale de séjour en France de six mois).

- En situation irrégulière et rentrant dans leur pays d'origine en provenance d'un État de l'Union européenne ou associé et bénéficiant d'un programme OFII de réinsertion, par accord ou convention de partenariat,

- En situation irrégulière et rentrant dans leur pays d'origine en provenance d'un État-tiers (pays de transit) et bénéficiant d'un programme OFII de réinsertion.

[...] Par la notion de « fin de séjour régulier », on entend les titres de séjour qui expirent dans un délai maximum de trois mois.

*Source : instruction OFII n° 2018-06 du 26 novembre 2018*

## ANNEXE V – LISTE DES CENTRES D'AIDE PAR LE RETOUR

N°	DÉPARTEMENT	SITE	DATE D'OUVERTURE	CAPACITÉ
1	75 – PARIS	Rue du Poteau	10/02/2017	108
2	77 – SEINE-ET-MARNE	Bray-sur-Seine & Torcy	01/01/2017	50
3	93 – SEINE-SAINT-DENIS	Aubervilliers	30/04/2017	83
4	95 – VAL-D'OISE	Saint-Ouen l'Aumône	04/09/2018	20
5	95 – VAL- D'OISE	Montmorency	04/09/2017	50
6	91 – ESSONNE	Les Ulis	01/11/2017	50
7	92 – HAUTS-DE-SEINE	Malakoff & Montrouge	01/03/2018	60
8	59 – HAUTS-DE-FRANCE	Aulnoye-Aymeries	05/02/2018	43
9	57 – MOSELLE	Vitry-sur-Orne	07/04/2015	80
10	67 – BAS-RHIN	Benfeld & Bouxwiller	15/03/2017 & 01/06/2017	70
11	68 – HAUT-RHIN	Illzach	07/05/2018	45
12	69 – RHÔNE	Lyon	21/11/2016	80
13	13 – BOUCHES-DU-RHÔNE	Marseille	15/03/2017	50
14	31 – HAUTE-GARONNE	Toulouse	02/07/2018	20
15	02- AISNE	Nogent l'Artaud	01/01/2019	60
16	33 - GIRONDE	Bordeaux	16/04/2019	30

Source : OFII

## ANNEXE VI – LISTE DES MOYENS AÉRIENS ET DES MARCHÉS PUBLICS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR UTILISÉS EN MATIÈRE D'ÉLOIGNEMENT

Les moyens nationaux font l'objet de trois marchés publics gérés par la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur.

- 1- Le premier marché public est un « **marché voyageur** » **global** utilisé pour un ensemble varié de prestations couvrant les besoins de certains agents d'administration centrale et des services déconcentrés (déplacements, congés bonifiés, mutations, *etc.*) et les éloignements des étrangers en situation irrégulière. Ce marché permet d'acheter des titres de transport auprès des compagnies aériennes ou maritimes régulières. Lors de la première **année** d'exécution du marché (16 décembre 2017 - 15 décembre 2018), les dépenses sur ce marché ont représenté **62,56 M€ dont 27,36 M€ au titre des éloignements**.
- 2- Le deuxième marché public concerne l'**affrètement d'aéronefs**. Le prestataire doit être en mesure de fournir des aéronefs ayant une capacité variant de 20 à 180 sièges. Ce marché est utilisé pour le transport de personnes, de matériels et de matières dangereuses. La DCPAF recourt à cet outil pour les **vols groupés européens**. Ce marché est mis en œuvre depuis 2018. Précédemment, les prestations d'affrètement étaient intégrées dans le marché voyageur global du ministère. Sur la période du 7 mars 2018 au 7 mars 2019, le montant dépensé s'élève à **2,87 M€**
- 3- Le troisième marché public concerne la **mise à disposition d'un avion de transport de type Beechcraft 1900D** (18 places, rayon d'action d'environ 2 000 km). Ce marché est utilisé pour organiser des **projections urgentes de personnels et de matériel et des missions d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière**. Sur la période du 22 février 2018 au 26 février 2019, le montant dépensé s'élève à 1,88 M€ TTC

En complément, la DCPAF utilise ponctuellement un avion Dash 8 (64 sièges) de la Sécurité civile. Cet aéronef, servant habituellement à la lutte contre l'incendie, peut être employé quelque mois dans l'année en dehors de la période des feux et en dehors de sa période de maintenance. Son rayon d'action est d'environ 2 500 km. L'utilisation de cet avion a fait l'objet d'un protocole d'accord entre les directions concernées du ministère de l'intérieur.

La capacité d'emport réelle des appareils n'est jamais pleinement exploitée dans la mesure où il est nécessaire de maintenir des espaces libres entre les sièges (ou rangées) pour permettre aux escorteurs d'intervenir en cas de nécessité ou pour disposer d'espaces destinés à prendre en charge des personnes souffrantes. Des places peuvent également être réservées à d'autres fins (personnel médical, CGLPL, *etc.*).

Au niveau local, des marchés ponctuels peuvent être mis en œuvre (par exemple à Mayotte en matière de transport maritime).

## ANNEXE VII – NOMBRE DE MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRISES DANS L'UNION EUROPÉENNE

### STATISTICS ON ENFORCEMENT OF IMMIGRATION LEGISLATION – EUROSTAT - NON-EU CITIZENS ORDERED TO LEAVE EU TERRITORIES, 2011-2017

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	(number)	(% of EU)												
<b>EU (¹)</b>	491 310	100	483 650	100	430 450	100	470 080	100	533 395	100	493 785	100	516 115	100
<b>Belgium</b>	36 885	7,5	50 890	10,5	47 465	11,0	35 245	7,5	31 045	5,8	33 020	6,7	32 235	6,2
<b>Bulgaria</b>	1 355	0,3	2 050	0,4	5 260	1,2	12 870	2,7	20 810	3,9	14 120	2,9	2 600	0,5
<b>Czech Republic</b>	2 520	0,5	2 375	0,5	2 405	0,6	2 460	0,5	4 510	0,8	3 760	0,8	6 090	1,2
<b>Denmark</b>	2 170	0,4	3 295	0,7	3 110	0,7	2 905	0,6	3 925	0,7	3 050	0,6	3 185	0,6
<b>Germany</b>	17 550	3,6	20 000	4,1	25 380	5,9	34 255	7,3	54 080	10,1	70 005	14,2	97 165	18,8
<b>Estonia</b>	480	0,1	580	0,1	600	0,1	475	0,1	590	0,1	505	0,1	645	0,1
<b>Ireland</b>	1 805	0,4	2 065	0,4	2 145	0,5	970	0,2	875	0,2	1 355	0,3	1 105	0,2
<b>Grèce</b>	88 820	18,1	84 705	17,5	43 150	10,0	73 670	15,7	104 575	19,6	33 790	6,8	45 765	8,9
<b>Spain</b>	73 220	14,9	60 880	12,6	32 915	7,6	42 150	9,0	33 495	6,3	27 845	5,6	27 340	5,3
<b>France</b>	83 440	17,0	77 600	16,0	84 890	19,7	86 955	18,5	79 950	15,0	81 000	16,4	84 675	16,4
<b>Croatia</b>	:	:	:	:	4 355	1,0	3 120	0,7	3 910	0,7	4 730	1,0	4 400	0,9
<b>Italy</b>	29 505	6,0	29 345	6,1	23 945	5,6	25 300	5,4	27 305	5,1	32 365	6,6	36 240	7,0
<b>Cyprus</b>	3 205	0,7	3 110	0,6	4 130	1,0	3 525	0,7	2 250	0,4	1 575	0,3	1 850	0,4
<b>Latvia</b>	1 060	0,2	2 070	0,4	2 080	0,5	1 555	0,3	1 190	0,2	1 450	0,3	1 350	0,3
<b>Lithuania</b>	1 765	0,4	1 910	0,4	1 770	0,4	2 245	0,5	1 870	0,4	1 740	0,4	2 080	0,4
<b>Luxembourg</b>	:	:	1 945	0,4	1 015	0,2	775	0,2	700	0,1	655	0,1	915	0,2
<b>Hungary</b>	6 935	1,4	7 450	1,5	5 940	1,4	5 885	1,3	11 750	2,2	10 765	2,2	8 730	1,7
<b>Malta</b>	1 730	0,4	2 255	0,5	2 435	0,6	990	0,2	575	0,1	415	0,1	470	0,1
<b>Netherlands</b>	29 500	6,0	27 265	5,6	32 435	7,5	33 735	7,2	23 765	4,5	32 950	6,7	31 565	6,1
<b>Austria</b>	8 520	1,7	8 160	1,7	10 085	2,3	:	:	9 910	1,9	11 850	2,4	8 850	1,7
<b>Poland</b>	7 750	1,6	7 995	1,7	9 215	2,1	10 160	2,2	13 635	2,6	20 010	4,1	24 825	4,8
<b>Portugal</b>	8 570	1,7	8 565	1,8	5 450	1,3	3 845	0,8	5 080	1,0	6 200	1,3	5 760	1,1
<b>Romania</b>	3 095	0,6	3 015	0,6	2 245	0,5	2 030	0,4	1 930	0,4	2 070	0,4	1 975	0,4
<b>Slovenia</b>	4 410	0,9	2 055	0,4	1 040	0,2	1 025	0,2	1 025	0,2	1 375	0,3	1 220	0,2
<b>Slovakia</b>	580	0,1	490	0,1	545	0,1	925	0,2	1 575	0,3	1 735	0,4	2 375	0,5
<b>Finland</b>	4 685	1,0	4 300	0,9	4 330	1,0	3 360	0,7	4 905	0,9	17 975	3,6	7 255	1,4
<b>Sweden</b>	17 600	3,6	19 905	4,1	14 695	3,4	14 280	3,0	18 150	3,4	17 585	3,6	20 525	4,0
<b>United Kingdom</b>	54 150	11,0	49 365	10,2	57 415	13,3	65 365	13,9	70 020	13,1	59 895	12,1	54 910	10,6

(¹) Coverage changes over time: sum of available data for EU Member States.

Source : Eurostat (online data code: migr\_eiord)

**ANNEXE VIII – NOMBRE DE LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES DEMANDÉS EN 2018 ET TAUX DE SATISFACTION DES DEMANDES**

PAYS	2018	
	Nombre de demandes	Taux de délivrance
AFGHANISTAN	20	40
AFRIQUE DU SUD	0	-
ALBANIE	501	99,6
ALGÉRIE	1918	49,69
ALLEMAGNE	9	33,33
ANGOLA	22	54,55
ANTIGUA ET BARBUDA	0	-
ARABIE SAOUDITE	1	0
ARGENTINE	1	100
ARMÉNIE	120	93,33
AUTRICHE	1	100
AZERBAÏDJAN	7	28,57
BAHREÏN	0	-
BANGLADESH	32	46,88
BARBADES	0	-
BELGIQUE	8	75
BÉNIN	5	60
BHOUTAN	0	-
BIÉLORUSSIE	5	80
BOLIVIE	0	-
BOSNIE-HERZÉGOVINE	37	45,95
BRÉSIL	11	54,55
BULGARIE	30	86,67
BURKINA FASO	2	0
BURUNDI	0	-
CAMBODGE	0	-
CAMEROUN	56	75
CANADA	4	50
CAP VERT	24	75
CHILI	5	100
CHINE	78	65,38
CHYPRE	1	0
CISJORDANIE ET LA BANDE DE GAZA	3	0
CITOYENS BRITANNIQUES D'OUTRE-MER (ETC)	0	-
COLOMBIE	6	83,33
COMORES	10	50
CONGO, RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU	96	61,46
CONGO, RÉPUBLIQUE DU	22	50

PAYS	2018	
	Nombre de demandes	Taux de délivrance
CORÉE DU NORD	0	-
CORÉE DU SUD	0	-
COSTA RICA	0	-
CÔTE D'IVOIRE	102	53,92
CROATIE	12	33,33
CUBA	4	50
DANEMARK	0	-
DJIBOUTI	1	100
DOMINIQUE	1	100
ÉGYPTE	114	22,81
EL SALVADOR	0	-
ÉMIRATS ARABES UNIS	0	-
ÉQUATEUR	0	-
ÉRYTHRÉE	7	0
ESPAGNE	17	94,12
ESTONIE	2	50
ÉTATS UNIS D'AMÉRIQUE	1	100
ÉTHIOPIE	2	50
FÉDÉRATION DE RUSSIE	39	17,95
GABON	10	50
GAMBIE	8	37,5
GÉORGIE	291	91,75
GHANA	7	14,29
GRÈCE	2	0
GUATEMALA	5	0
GUINÉE	121	76,03
GUINÉE BISSAU	3	0
GUINÉE ÉQUATORIALE	12	75
GUYANA	0	-
HAÏTI	3	66,67
HONDURAS	0	-
HONG KONG	0	-
HONGRIE	8	75
INDE	54	46,3
INDETERMINE	0	-
IRAK	180	1,67
IRAN	47	2,13
IRLANDE	0	-
ISRAËL	2	50
ITALIE	12	100
JAMAÏQUE	0	-
JAPON	1	100
JORDANIE	0	-

PAYS	2018	
	Nombre de demandes	Taux de délivrance
KAZAKHSTAN	3	100
KENYA	0	-
KIRIBATI	0	-
KOSSOVO	139	82,01
KOWEÏT	0	-
KYRGYSTAN	0	-
LETTONIE	3	100
LIBAN	7	42,86
LIBERIA	5	20
LIBYE	26	3,85
LITUANIE	11	72,73
LUXEMBOURG	0	-
MACEDOINE	16	87,5
MADAGASCAR	2	100
MALAISIE	0	-
MALDIVES	0	-
MALI	101	51,49
MALTE	2	0
MAROC	909	48,84
MAURICE	4	50
MAURITANIE	10	40
MEXIQUE	3	0
MICRONÉSIE (FÉDÉRATION DES ÉTATS DE)	0	-
MOLDAVIE	44	88,64
MONGOLIE	16	81,25
MONTENEGRO	21	76,19
MOZAMBIQUE	1	0
MYANMAR (BIRMANIE)	0	-
NÉPAL	2	0
NICARAGUA	1	100
NIGER	2	50
NIGERIA	52	48,08
OUGANDA	0	-
OUZBÉKISTAN	1	100
PAKISTAN	99	69,7
PALAU	1	0
PARAGUAY	1	100
PAYS-BAS	12	75
PÉROU	8	100
PHILIPPINES	9	66,67
POLOGNE	37	97,3
PORTUGAL	18	83,33

PAYS	2018	
	Nombre de demandes	Taux de délivrance
RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	1	0
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	3	33,33
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	4	100
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	4	100
ROUMANIE	277	91,34
ROYAUME-UNI	3	100
RWANDA	2	100
SAINTE LUCIE	3	100
SÉNÉGAL	124	51,61
SERBIE	80	60
SIERRA LEONE	0	-
SLOVÉNIE	2	0
SOMALIE	2	0
SOUDAN	37	43,24
SRI LANKA	10	90
SUÈDE	0	-
SUISSE	1	100
SURINAM	8	100
SWAZILAND	0	-
SYRIE	6	0
TADJIKISTAN	1	0
TAIWAN	0	-
TANZANIE	2	50
TCHAD	7	42,86
THAÏLANDE	1	100
TOGO	0	-
TRINIDAD ET TOBAGO	0	-
TUNISIE	1 176	43,03
TURKMENISTAN	2	0
TURQUIE	25	60
TUVALU	5	0
UKRAINE	26	69,23
URUGUAY	2	50
VENEZUELA	1	100
VIÊT-NAM	14	57,14
YÉMEN	0	-
ZAMBIE	0	-
ZIMBABWE	1	100
<b>Total général</b>	<b>7 499</b>	<b>56,95</b>

Source : ministère de l'intérieur

## **ANNEXE IX – ACCORDS ET ARRANGEMENTS AVEC DES PAYS TIERS À L'UNION EUROPÉENNE**

### **1/ Union européenne - Accords de réadmission et arrangements sur les procédures d'identification et de délivrance des LPC UE/pays tiers**

#### **A/ Accords de réadmission**

- Des accords de réadmission ont été conclus avec le Sri Lanka (2005), la Russie (2007), la Moldavie (2007), l'Ukraine (2007), le Pakistan (2010), la Géorgie (2011) et la Turquie (2014). Des négociations sont en cours avec la Tunisie, le Maroc, le Nigeria et la Chine.

#### **B/ Arrangements sur les procédures d'identification et de délivrance des LPC (appellations différentes : SOP, joint way forward)**

- Des arrangements sur les procédures d'identification et de délivrance des laissez-passer consulaires (SOP – « standard operating procedures ») ont été conclus avec l'Afghanistan (2016), la Guinée (2017), le Bangladesh (2017), l'Éthiopie (2018), la Gambie (2018) et la Côte d'Ivoire (2018). Une négociation est en cours avec le Ghana.

### **2/ France - Accords de gestion concertée de flux migratoires et arrangements ou procès-verbaux sur les procédures d'identification et de délivrance des LPC**

#### **A/ Accords de gestion concertée de flux migratoires (comprenant des clauses sur la réadmission)**

- Des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire sont en vigueur avec 7 pays : Sénégal (accord du 23 septembre 2006 complété par un avenant du 25 février 2008), Gabon (accord du 5 juillet 2007), République du Congo (accord du 25 octobre 2007), Bénin (accord du 28 novembre 2007), Tunisie (accord du 28 avril 2008), Cap Vert (accord du 24 novembre 2008) et Burkina Faso (accord du 10 janvier 2009).

#### **B/ Arrangements ou procès-verbaux sur les procédures d'identification et de délivrance des LPC**

- Des procès-verbaux ou mémorandums sur les procédures d'identification et de délivrance des LPC existent avec l'Algérie (1994) le Maroc (1993 et 2018), la Tunisie (1994), le Soudan (2006), la Géorgie (2006), la Biélorussie (2007), le Vietnam (2011) et l'Arménie (2011).

*Source : ambassadeur chargé des migrations et ministère de l'intérieur*

## ANNEXE X – DÉCOMPOSITION DU COÛT DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS

<b>Phase n° 1 - interpellation de l'étranger en situation irrégulière et décision d'éloignement forcé – acheminement en centre de rétention administrative</b>		
1	Contrôle et interpellation (mission Sécurité, programme 176) <b>Métropole uniquement</b>	61 M€
2	Procédure administrative en préfecture (hors préfecture de police de Paris) – Mesure administrative d'éloignement et de surveillance de la personne (assignation à résidence ou placement en centre de rétention administrative) (mission <i>Sécurité</i> , budget DCPAF, programme 307)	27,81 M€
3	Procédure administrative au sein de la préfecture de police de Paris – Mesure administrative d'éloignement et de surveillance de la personne (assignation à résidence ou placement en centre de rétention administrative) (mission <i>Sécurité</i> , programme 176, et budget spécial)	2,74 M€
4	Mesure judiciaire d'éloignement forcé – Non évalué puisque non détachable du contentieux principal	Non évalué
5	Acheminement en CRA - inclus dans la ligne n° 1	Inclus dans la ligne n° 1
<b>Coût de la phase n° 1 :</b>		<b>91,55 M€</b>
<b>Phase 2 : surveillance de la personne et temps juridictionnel</b>		
<b>Phase 2 - A - surveillance de la personne</b>		
6	Frais de fonctionnement des CRA / LRA / ZA (charges de fonctionnement et d'entretien immobilier), (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	25,29 M€
7	Frais de personnel DCPAF en CRA / LRA / ZA <u>incluant les escortes pour présentation devant des juridictions ou des consulats</u> (mission <i>Sécurité</i> , budget DCPAF, programme 176) <b>Métropole uniquement</b>	119,9 M€
8	Frais de personnel Préfecture de police en CRA incluant transferts devant juridictions et consulats <u>± préacheminement</u> (mission <i>Sécurité</i> , budget Préfecture de police, programme 176).	23,18 M€
9	Frais de personnel OFII en CRA (présence de 56 médiateurs) (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget OFII, programme 104).	1,48 M€
10	Dépenses d'investissement en CRA (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	3,84 M€
11	Dépenses d'intervention sanitaire en CRA (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	8,14 M€
12	Dépenses d'accompagnement juridique et social en CRA (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	6,85 M€
13	Dépenses d'assistance humanitaire en LRA	1,6 M€
14	Frais de fonctionnement des CPAR (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303) (poste compté dans le coût des éloignements aidés)	0
15	Assignations à résidence (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	0,92 M€
16	Frais de personnel <i>Police nationale - Gendarmerie nationale</i> liés aux assignations à résidence (notification, pointage) (mission <i>Sécurité</i> , programmes 152 et 176). <i>Coût ne pouvant être déterminé puisque dilué dans l'activité quotidienne des forces de sécurité intérieure.</i>	Coût ne pouvant pas être déterminé
17	Mesures associées aux éloignements forcés (interprétariat et LPC) (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	2,74 M€
<b>Sous-total Phase 2 - A - surveillance de la personne</b>		<b>193,94 M€</b>

	<b>Phase 2 - B - Temps juridictionnel (frais de défense et condamnation) :</b>	
18	Aide juridictionnelle accordée aux étrangers (mission Justice, budget du ministère de la justice, programme 101). Donnée pondérée.	24,5 M€
19	Frais de défense et condamnation aux frais irrépétibles pour l'État (mission <i>Administration générale et territoriale de l'État</i> , programme 216)	13 M€
	<b>Sous-total Phase 2 – B - Temps juridictionnel (frais de défense et condamnation) :</b>	37,5
	<b>Phase 2 - C - Temps juridictionnel (frais de fonctionnement de la justice administrative et de la justice judiciaire)</b>	
20	Frais de fonctionnement de la justice administrative liés au contentieux de l'éloignement (mission <i>Conseil et contrôle de l'État</i> , programme 165). Donnée pondérée.	76,45 M€
21	Frais de fonctionnement de la justice judiciaire liés au contentieux de prolongation de la rétention / placement en zone d'attente (mission <i>Justice</i> , programme 166). Donnée pondérée.	40 M€
	<b>Sous-total Phase 2 - C - Temps juridictionnel (frais de fonctionnement de la justice administrative et de la justice judiciaire) :</b>	116,45 M€
	<b>Coût de la phase n° 2</b>	<b>347,89 M€</b>
	<b>Phase n° 3 : éloignement</b>	
22	Frais de personnel pré-acheminement DCPAF (mission <i>Sécurités</i> , budget DCPAF, programme 176)	4,7 M€
23	Frais de personnel pré-acheminement Préfecture de police - <i>Inclus dans la ligne 6</i>	Inclus dans la ligne 6
24	Frais de personnel et de fonctionnement DCPAF pour les éloignements (mission <i>Sécurités</i> , budget DCPAF, programme 176)	7,7 M€
25	Frais de personnels Reconduites à la frontière ( <i>Gendarmerie nationale</i> )	1 M€
26	Billetterie, affrètement d'avions, etc. (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	28,55 M€
	<b>Coût de la phase n° 3 :</b>	<b>41,95 M€</b>
	<b>Diminution de charges</b>	
27	Article L. 626-1 du CESEDA (produit de la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement acquittée par l'employeur d'un étranger en situation irrégulière) (versement au budget général)	- 1,3 M€
28	Articles L. 625-1 à L. 625-7 du CESEDA (méconnaissance des obligations incombant aux entreprises de transport) (versement au budget général)	- 8,24 M€
29	Fonds Asile, Migration et Intégration - Contribution au financement des éloignements forcés (mission <i>Immigration, asile et intégration</i> , budget DGEF, programme 303)	- 1,9 M€
30	Remboursements Frontex	- 1,5 M€
	<b>Total des diminutions de charge</b>	<b>- 12,94 M€</b>
	<b>Total des phases 1, 2 et 3 et de la diminution de charges</b>	<b>468,45 M€</b>
	Nb d'éloignements forcés métropole	15 677
	Nb d'éloignements forcés outre-mer :	18 283
	<b>Total des éloignements forcés en métropole et outre-mer :</b>	<b>33 960</b>
	<b>Coût par éloignement forcé outre-mer et métropole</b>	<b>13 794,22 €</b>

Source : commission des finances

## ANNEXE XI – SOURCE DES DONNÉES FINANCIÈRES UTILISÉES POUR LA DÉCOMPOSITION DU COÛT DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS

Ligne	Source
1	<p>Actualisation d'une donnée figurant dans le rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale établi en septembre 2009 sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière. Coût 2008 (métropole uniquement) : 44 M€ (34,7 M€ police et 9,3 M€ Gendarmerie) sur la base de 90 203 interpellations d'étrangers en situation irrégulière réalisées en 2008. Actualisation reposant sur la prise en compte de l'évolution du nombre d'interpellations (110 691 interpellations réalisées en 2018 (+ 22,71 %) et sur l'inflation cumulée entre 2018 et 2018 (donnée Insee, + 13,5 %).</p> <p>Résultat : 61,28 M€ arrondis à 61 M€.</p> <p>Coût hors outre-mer.</p>
2	<p>Actualisation d'une donnée figurant dans le rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale établi en septembre 2009 et répartition de ce coût entre les éloignements forcés et les éloignements aidés.</p> <p>Coût 2008 (métropole uniquement) : 20,4 M€ dont 18,4 M€ de dépenses de personnel et 2 M€ d'autres frais.</p> <p>Actualisation des dépenses de personnel par la DGEF : 28,92 M€</p> <p>Actualisation des autres frais : 2,5 M€</p> <p>Coût hors outre-mer : 31,42 M€ arrondis à 31,5 M€.</p> <p>Clé de répartition de ce coût entre les retours aidés et les retours forcés. En 2018, le ministère de l'intérieur a compté, en métropole, 2 070 éloignements aidés (c'est-à-dire des aides au retour avec OQTF) et 15 677 éloignements forcés (toutes mesures d'éloignements incluses), soit 17 747. Les 2 070 éloignements aidés représentent 11,7 % du total et les éloignements forcés 88,3 %. Ces proportions ont été appliquées pour répartir le coût de 31,5 M€ entre les retours aidés et les retours forcés.</p>
3	<p>Réponse de la préfecture de police</p> <p>Application par la commission des finances de la même clé de répartition qu'à la ligne 2.</p>
4	<p>Non évalué puisque non détachable du contentieux principal</p>
5	<p>Inclus dans la ligne 1</p>
6	<p>Rapport annuel de performance 2018 (mission Immigration, asile et intégration), p. 46</p>
7	<p>Réponse de la Direction centrale de la police aux frontières au questionnaire (9,2 M€ pour ZA + 111,8 M€ pour CRA)</p>
8	<p>Réponse de la préfecture de police</p>
9	<p>Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration</p>
10	<p>Rapport annuel de performance 2018 (mission Immigration, asile et intégration), p. 47</p>
11	<p>Rapport annuel de performance 2018 (mission Immigration, asile et intégration), p. 48</p>
12	<p>Rapport annuel de performance 2018 (mission Immigration, asile et intégration), p. 48</p>
13	<p>Réponse de la Direction générale des étrangers en France</p>

Ligne	Source
14	Réponse de la Direction générale des étrangers en France
15	Rapport annuel de performance 2018 (mission Immigration, asile et intégration), p. 46
16	Coût ne pouvant être déterminé puisque dilué dans l'activité quotidienne des forces de sécurité intérieure.
17	Rapport annuel de performance 2018 (mission Immigration, asile et intégration), p. 46
18	PAP LF 2019, Politique française de l'immigration et de l'intégration, p. 56. Aide juridictionnelle Tous contentieux « étrangers » (et pas seulement celui de l'éloignement) = 30,6 M€. Retenir 80 % de ce coût = 24,48 M€ arrondis à 24,5 M€
19	Réponse de la DGEF : 16,15 M€ pour les frais de défense et condamnation aux frais irrépétibles pour l'État. Montant tous contentieux « étrangers » confondus et non seulement celui de l'éloignement. 82 % de ce coût est retenu (ratio contentieux de l'éloignement dans le contentieux des étrangers = 82 %), 13,24 arrondis à 13 M€
20	Réponse du Conseil d'Etat sur le détail des contentieux TA et CAA. Contentieux de l'éloignement = 81 071 affaires soit 31,59 % du contentieux total. Pourcentage de 31,59 % appliqué aux CP des lignes "Fonctions juridictionnelles des TA" et "Fonctions juridictionnelles des CAA "(RAP 2018, p. 26)
21	Estimation Commission des finances en l'absence de réponse du ministère de la justice. Application du coût unitaire d'un contentieux TA/CAA (hors CE) sur le nb de contentieux JLD liés à l'éloignement (48 370 : 34 560 décisions JLD et 13 810 décisions en cour d'appel). 40,37 M. Arrondis à 40 M€.
22	Réponse de la Direction centrale de la police aux frontières
23	Réponse de la Préfecture de police
24	Réponse de la Direction centrale de la police aux frontières
25	Réponse de la Direction générale de la Gendarmerie nationale
26	Rapport annuel de performance 2018 (mission Immigration, asile et intégration), p. 46
27	Réponse de la Direction générale des étrangers en France (donnée 2017)
28	Réponse de la Direction générale des étrangers en France
29	Réponse de la Direction générale des étrangers en France
30	Réponse de la Direction générale des étrangers en France (la DGEF n'a cependant communiqué que les fonds Fami ayant soutenu des retours effectifs et non les fonds ayant soutenu l'amélioration des conditions de vie dans les CRA ou l'assistance juridique dans les CRA)

Source : commission des finances

## ANNEXE XII – DÉCOMPOSITION DU COÛT DES RETOURS AIDÉS

<b>Phase n° 1 - Décision d'éloignement <sup>(1)</sup></b>		
1	Procédure administrative en préfecture – Mesure administrative d'éloignement (mission Sécurités, budget DCPAF, programme 176) - Métropole uniquement	3,69 M€
2	Procédure administrative préfecture de police de Paris – Mesure administrative d'éloignement (mission Sécurités, programme 176 et budget spécial Préfecture de police)	0,36 M€
<b>Coût de la phase n° 1 :</b>		<b>4,05 M€</b>
<b>Phase 2 : hébergement</b>		
3	Hébergement en centre de préparation au retour (programme 303 Immigration, asile et intégration, budget DGEF)	7,15 M€
4	Hébergement en d'autres lieux faisant l'objet d'un financement par l'État	Donnée financière non obtenue
<b>Coût de la phase n° 2</b>		<b>7,15 M€</b>
<b>Phase n° 3 : financement de l'aide au retour et à la réinsertion incluant le transport des bénéficiaires (programme 104, Intégration et accès à la nationalité française, budget OFII)</b>		
5	Aide au retour – Allocation	9,59 M€
6	Aide au retour - Transport <i>L'OFII a souligné que ce chiffrage devait être incertain en raison de difficultés consécutives au basculement récent dans la gestion budgétaire et comptable publique et au déploiement d'un nouveau système d'information.</i>	5,78 M€
7	Aide au retour - Frais de personnels OFII (en directions territoriales, hors siège et représentations à l'étranger)	1,92 M€
<b>Coût de l'aide au retour :</b>		<b>17,29 M€</b>
8	Aide à la réinsertion (dispositifs nationaux, bilatéraux et européens) – Aide de niveau 1 (aide à la réinsertion sociale)	0,26 M€
9	Aide à la réinsertion (dispositifs nationaux, bilatéraux et européens) – Aide de niveau 2 (aide à la réinsertion par l'emploi)	0,13 M€
10	Aide à la réinsertion (dispositifs nationaux, bilatéraux et européens) – Aide de niveau 3 (aide à la réinsertion par la création d'entreprise)	9,49 M€
11	Aide à la réinsertion (dispositifs nationaux, bilatéraux et européens) - Frais de personnels OFII (en directions territoriales, hors siège et représentations à l'étranger)	0,21 M€
<b>Coût de l'aide à la réinsertion (dispositifs nationaux, bilatéraux et européens) :</b>		<b>10,09 M€</b>
<b>Coût de la phase n° 3 :</b>		<b>27,38 M€</b>
<b>Diminution de charges</b>		
12	Fonds Asile, Migration et Intégration - Contribution au financement des retours aidés (mission Immigration, asile et intégration)	-11,79 M€
<b>Total de la diminution de charges</b>		<b>- 11,79 M€</b>
<b>Total des phases 1, 2 et 3 et de la diminution de charges</b>		<b>26,79 M€</b>
Nb de retours aidés selon la DCPAF :		6 845
Nb de retours aidés selon l'OFII :		10 676
<b>Coût par retour aidé - (base DCPAF)</b>		<b>3 914 €</b>

(1) Sur la recommandation du ministère de l'Intérieur, les rapporteurs ont exclu le coût de l'interpellation du coût total de la décomposition du coût des retours aidés.

Coût par retour aidé - (base OFII)	2 509 €
------------------------------------	---------

Source : commission des finances

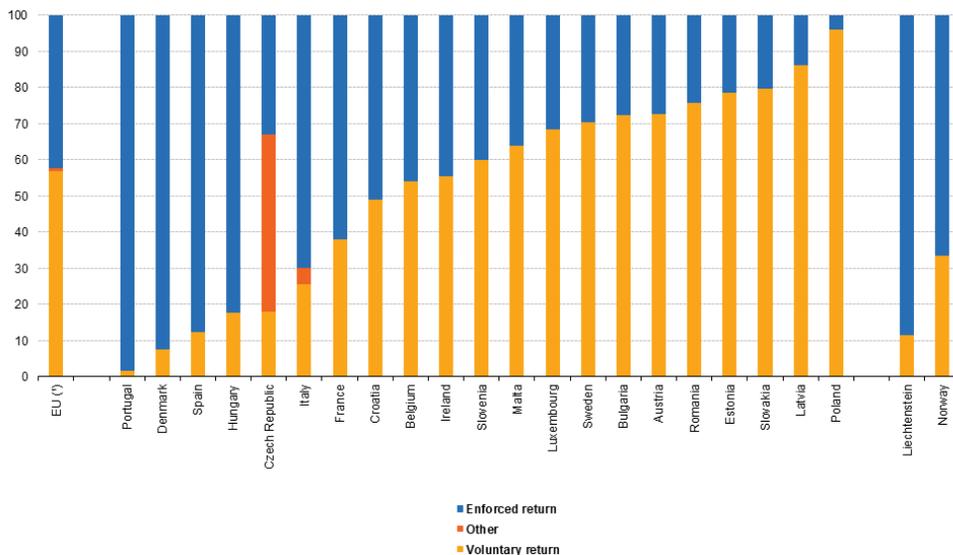
### ANNEXE XIII – SOURCE DES DONNÉES FINANCIÈRES UTILISÉES POUR LA DÉCOMPOSITION DU COÛT DES ÉLOIGNEMENTS AIDÉS

Ligne	Source
1	<p>Actualisation d'une donnée figurant dans le rapport de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale établi en septembre 2009 et répartition de ce coût entre les éloignements forcés et les éloignements aidés.</p> <p>Coût 2008 (métropole uniquement) : 20,4 M€ dont 18,4 M€ de dépenses de personnel et 2 M€ d'autres frais.</p> <p>Actualisation des dépenses de personnel par la DGEF : 28,92 M€.</p> <p>Actualisation des autres frais : 2,5 M€</p> <p>Coût hors outre-mer : 31,42 M€ arrondis à 31,5 M€. Clé de répartition de ce coût entre les retours aidés et les retours forcés. En 2018, le ministère de l'intérieur a compté, en métropole, 2 070 éloignements aidés (c'est-à-dire des aides au retour avec OQTF) et 15 677 éloignements forcés (toutes mesures d'éloignements incluses), soit 17 747. Les 2 070 éloignements aidés représentent 11,7 % du total et les éloignements forcés 88,3 %. Ces proportions ont été appliquées pour répartir le coût de 31,5 M€ entre les retours aidés et les retours forcés.</p>
2	Réponse de la préfecture de police. Application par la commission des finances de la même clé de répartition qu'à la ligne 2.
3	Réponse de la DGEF au questionnaire
4	Donnée financière indisponible
5	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration
6	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. L'OFII a précisé que la détermination du coût de transport en 2018 est incertaine en raison d'un contexte particulier lié au basculement dans la gestion budgétaire et comptable publique en janvier 2017 conjugué à un changement d'outil informatique
7	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration
8	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration
9	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration
10	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration
11	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration
12	Réponse de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

Source : commission des finances

## ANNEXE XIV – RÉPARTITION DE LA PROPORTION DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS ET DES RETOURS AIDÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE

Share of non-EU citizens returned to their country of origin, by type of return, 2017 (%)



Note: Germany, Greece, Cyprus, Lithuania, the Netherlands, Finland and the United Kingdom, not available.  
 (\*) Average of available data for EU Member States.  
 Source: Eurostat (online data code: migr\_eirt\_vol)

eurostat

Source : Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/9b/Share\\_of\\_non-EU\\_citizens\\_returned\\_to\\_their\\_country\\_of\\_origin%2C\\_by\\_type\\_of\\_return%2C\\_2017\\_%28%25%29-MII18.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/9b/Share_of_non-EU_citizens_returned_to_their_country_of_origin%2C_by_type_of_return%2C_2017_%28%25%29-MII18.png)