



N° 1431

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

TOME VII

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

PAR M. JEAN-PIERRE DUFAU

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA POLITIQUE D'IMMIGRATION	9
A. L'ADMISSION AU SÉJOUR	9
1. L'évolution des flux migratoires	9
2. Des inflexions nécessaires pour mieux sécuriser les parcours et pour améliorer notre attractivité à l'égard de publics bien ciblés	11
B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	13
1. L'éloignement des étrangers	13
2. La réforme des aides au retour	16
3. La lutte contre les filières d'immigration clandestine	17
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE COMMUNE PLUS AFFIRMÉE AU PLAN EUROPÉEN	18
1. Des frontières et des défis en commun	18
2. La construction progressive d'une politique commune en matière d'immigration, d'asile et de gestion des frontières	21
3. Appliquer ensemble les principes de protection, de prévention et de solidarité	23
II. LA GARANTIE DU DROIT D'ASILE	27
A. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES DEMANDES	27
1. Les évolutions en France	27
2. Les évolutions en Europe	28
B. UN SYSTÈME D'ASILE AU BORD DE L'ASPHYXIE	29
1. Les délais de réponse	29
2. Le dispositif d'accueil	29
3. La situation au plan budgétaire	30

4. Des détournements de procédure ?	31
C. QUELLE RÉPONSE ?	31
1. La traduction immédiate des orientations définies par le Président de la République	31
2. Vers une réforme du système d'asile	32
III. INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE	35
A. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION	35
1. Des crédits en baisse	35
2. Vers une refondation de la politique française d'intégration	38
3. Quelle traduction au plan européen ?	40
a. Une compétence limitée	40
b. La question des Roms	41
B. NATURALISATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE	43
1. Les crédits demandés	43
2. Poursuivre la réorientation de la politique d'accès à la nationalité française	43
CONCLUSION	47
TRAVAUX DE LA COMMISSION - EXAMEN DES CREDITS	49
ANNEXE - LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR	51

INTRODUCTION

La mission budgétaire « *Immigration, asile et intégration* » porte les crédits alloués à trois politiques publiques sur lesquelles la Commission des affaires étrangères exerce chaque année, en particulier à l'occasion de la loi de finances initiale, un suivi attentif :

- la politique d'asile, parce qu'elle repose en particulier sur la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, dite « Convention de Genève » ;

- la gestion des flux migratoires, qui doit concilier les impératifs de contrôle et d'attractivité internationale de notre pays pour des publics bien ciblés ;

- l'intégration des ressortissants de pays tiers en situation régulière sur notre territoire, qui constitue un facteur essentiel pour la cohésion économique et sociale de l'Union européenne.

Sur tous ces sujets, l'année 2014 devrait en partie être une année de transition, marquée par de nouvelles inflexions.

Dans le domaine de l'asile, les efforts de rééquilibrage engagés l'an dernier en faveur du dispositif de droit commun, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), devraient se poursuivre, de même que ceux tendant à réduire les délais d'instruction des demandes d'asile.

Dans le domaine de l'immigration, après la réforme des aides au retour appliquée depuis le début de l'année 2013, la création de nouveaux titres de séjours pluriannuels, destinés à mieux sécuriser les parcours, devrait se concrétiser.

L'année 2014 devrait aussi être marquée par l'aboutissement de vastes chantiers de réformes, relatifs à notre système d'asile, actuellement au bord de l'asphyxie, mais aussi à la politique d'intégration, dont les crédits devraient se réduire en 2014, dans le contexte budgétaire actuel, et qui mériterait elle aussi d'être repensée en profondeur, afin de restaurer son efficacité.

Au plan budgétaire, le programme 303 « *Immigration et asile* », qui concentre environ 90 % des dotations demandées dans le cadre de la mission, devrait notamment connaître les évolutions suivantes :

- une baisse de 4 % des crédits de l'action n°01 « *Circulation des étrangers et politique des visas* », afin de respecter les orientations gouvernementales en matière de réduction des dépenses de fonctionnement, ces

crédits correspondant à la dotation de fonctionnement courant de la sous-direction des visas ;

- une augmentation de 0,5 % des crédits de l'action n°02 « *Garantie de l'exercice du droit d'asile* », qui correspond à des moyens supplémentaires pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), à hauteur de 15 millions d'euros, et pour l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) – à hauteur de 2,2 millions d'euros –, et corrélativement à une diminution de 5 millions d'euros des dotations prévues pour l'allocation temporaire d'attente (ATA), versée aux demandeurs d'asile en cours de procédure et ne pouvant être hébergés en CADA, et à une diminution de 9,6 millions d'euros des crédits alloués à l'hébergement d'urgence, du fait de la création de 4 000 places supplémentaires en CADA en 2013 et 2014 ;

- une baisse générale de 3 % des crédits de paiement de l'action 03 « *Lutte contre l'immigration irrégulière* », cette évolution couvrant à la fois une hausse des crédits nécessaires aux opérations immobilières précédemment engagées dans les centres de rétention administrative (CRA), une hausse des crédits pour la prise en charge sanitaire dans ces structures, une baisse des crédits pour leur fonctionnement hôtelier, et enfin une baisse des crédits dévolus à l'éloignement, notamment du fait de la diminution du coût moyen unitaire lié directement à la proximité des pays d'origine des personnes éloignées ;

- une baisse de 8 % des crédits de paiement de l'action 04 « *Soutien* », là encore pour respecter les orientations gouvernementales en matière de baisse des dépenses de fonctionnement.

Quant au programme 104, « *Intégration et accès à la nationalité française* », les crédits demandés sont en baisse de 3,89 millions en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par rapport à la LFI 2013. Cette évolution se décompose de la manière suivante :

- une baisse de 440 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 3,8 % du total, pour l'action n°11 « *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique* » ;

- une baisse de 3,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 9,4 % de moins, pour l'action n°12 « *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* » ;

- une hausse de 120 000 euros, soit 10,6 %, en autorisations d'engagement et de 7,1 % en crédits de paiement, pour l'action n°14 « *Naturalisation et accès à la nationalité* » ;

- une hausse de 60 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 0,4 %, pour l'action n°15 « *Actions d'intégration des réfugiés* ».

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	FDC et ADP attendus en 2014
303	Immigration et asile	596 673 500	591 800 000	19 226 292	604 473 500	602 600 000	19 226 292
01	Circulation des étrangers et politique des visas	1 547 500	1 490 000		1 547 500	1 490 000	
02	Garantie de l'exercice du droit d'asile	501 140 000	503 730 000	7 002 359	501 140 000	503 730 000	7 002 359
03	Lutte contre l'immigration irrégulière	69 260 000	63 410 000	4 593 155	75 754 000	73 411 000	4 593 155
04	Soutien	24 726 000	23 170 000	7 630 778	26 032 000	23 969 000	7 630 778
104	Intégration et accès à la nationalité française	65 622 500	61 736 500	7 574 942	66 186 000	62 300 000	7 574 942
11	Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique	11 610 000	11 170 000	1 450 000	11 610 000	11 170 000	1 450 000
12	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	38 576 000	34 950 000	3 100 000	38 576 000	34 950 000	3 100 000
14	Naturalisation et accès à la nationalité	1 136 500	1 256 500		1 700 000	1 820 000	
15	Actions d'intégration des réfugiés	14 300 000	14 360 000	3 024 942	14 300 000	14 360 000	3 024 942

(Source : *Projet annuel de performances*)

I. LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

A. L'ADMISSION AU SÉJOUR

1. L'évolution des flux migratoires

L'immigration légale a continué à se stabiliser en 2012 autour de 190 000 nouvelles admissions au séjour de ressortissants de pays tiers par an, même si l'on observe une légère baisse depuis deux ans. Le nombre de titres délivrés est ainsi passé d'environ 196 000 en 2010 à environ 193 000 en 2011 et à environ 191 500 en 2012 (données provisoires).

Les grands équilibres ne se sont pas modifiés :

- l'immigration familiale, qui est passée de 40,9 % à 45,2 % des nouvelles admissions au séjour, après s'être réduite entre 2007 et 2011, demeure le premier motif d'immigration ;

- l'immigration estudiantine, qui avait connu une augmentation soutenue de 2007 à 2011, s'est infléchie, mais représente encore 30,5 % de l'immigration totale ;

- L'immigration professionnelle, qui avait fortement augmenté de 2006 à 2009, a connu une baisse sensible, passant de plus de 21 000 titres délivrés en 2008 à 16 000 en 2012, cette évolution pouvant s'expliquer par le contexte économique actuel, mais aussi par la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne en juillet 2008 ;

- La délivrance des titres de séjour pour motifs humanitaires se maintient aux alentours de 18 000 titres par an, soit environ 9,5 % du total.

Tous motifs confondus, l'origine des bénéficiaires reste également stable depuis 2008. L'Algérie et le Maroc demeurent chacun à l'origine d'environ 25 000 nouvelles entrées en France par an, très majoritairement au titre de l'immigration familiale. Les ressortissants tunisiens viennent en 3^{ème} position (environ 12 000 nouvelles admissions par an), et les entrées en provenance de la Chine demeurent également stables, autour de 15 000 par an. Enfin, les entrées de ressortissants venant des pays du Sahel (Mali et Sénégal) se stabilisent autour de 5 000 pour chaque nationalité.

Admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne

		2007	2008	2009	2010	2011	2012 PR7
Economique	1 - Compétences et talents	5	183	368	319	289	283
	2 - Actif non salarié	360	225	98	121	121	173
	3 - Scientifique	1 531	1 926	2 242	2 268	2 073	2 665
	4 - Artiste	263	286	183	181	173	162
	5 - Salarié	5 879	11 718	14 240	13 725	13 546	11 270
	6 - Saisonnier ou temporaire	3 713	7 014	3 050	1 653	1 619	1 451
Total Economique		11 751	21 352	20 181	18 267	17 821	16 004
Familial	1 - Famille de Français	49 767	48 833	53 170	49 834	48 951	51 556
	2 - Membre de famille	18 950	17 304	15 171	15 678	14 809	16 576
	3 - Liens personnels et familiaux	18 820	17 328	17 374	17 666	17 411	18 440
Total Familial		87 537	83 465	85 715	83 178	81 171	86 572
Etudiants	Etudiant et stagiaire	46 663	52 163	58 582	65 271	64 925	58 430
Total Etudiants		46 663	52 163	58 582	65 271	64 925	58 430
Divers	1 - Visiteur	5 241	4 475	5 876	6 151	6 303	6 188
	2 - Etranger entré mineur	2 935	3 015	3 365	3 704	3 918	4 727
	3 - Rente accident du travail	75	98	123	70	45	39
	4 - Ancien combattant	199	193	225	153	141	156
	5 - Retraité ou pensionné	1 645	1 398	1 200	906	544	572
	6 - Motifs divers	416	488	553	587	676	638
Total Divers		10 511	9 667	11 342	11 571	11 627	12 320
Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	9 253	10 742	10 764	10 073	9 715	9 701
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	520	753	1 797	1 759	1 618	1 990
	3 - Etranger malade	5 672	5 733	5 965	6 325	6 122	6 399
	4 - Victime de la traite des êtres humains		18	55	63	32	36
Total Humanitaire		15 445	17 246	18 581	18 220	17 487	18 126
Total		171 907	183 893	194 401	196 507	193 031	191 452

(Source : SGII – DSED)

Stock de titres et autorisations de séjour par nationalité

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Algérie	576 807	587 880	584 350	578 109	562 545	571 469
Maroc	465 713	476 699	465 923	463 157	470 528	476 224
Turquie	188 051	192 981	191 647	191 041	193 244	196 028
Tunisie	172 461	176 888	174 836	177 184	185 067	190 864
Chine	65 686	73 126	72 476	77 412	88 205	92 986
Mali	48 554	54 777	57 808	61 322	64 806	67 532
Sénégal	52 366	54 854	54 409	55 539	59 045	61 117
République démocratique du Congo	41 182	44 099	45 219	47 235	50 237	54 241
Cameroun	35 888	38 892	39 654	40 990	43 317	45 223
Côte d'Ivoire	35 167	37 749	38 137	38 803	42 063	44 104
	73,7%	73,2%	73,4%	72,8%	71,7%	71,3%
Total	2 282 628	2 373 120	2 350 882	2 377 377	2 454 057	2 523 310

(Source : SGII – DSED)

2. Des inflexions nécessaires pour mieux sécuriser les parcours et pour améliorer notre attractivité à l'égard de publics bien ciblés

A la suite du vote de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, en juillet 2013, les préfets ont reçu des instructions relatives à la délivrance aux étudiants étrangers de cartes de séjour pluriannuelles dans le cadre de la législation en vigueur – la durée de l'autorisation provisoire de séjour que peuvent solliciter les étudiants ayant obtenu un diplôme au moins équivalent au master en France a ainsi été portée de six à douze mois.

Le Gouvernement a aussi indiqué, dans le prolongement du débat organisé au Parlement sur l'immigration professionnelle et étudiante, qu'il envisageait les mesures suivantes, à l'occasion du projet de loi sur l'immigration qui a été annoncé pour 2014 : généraliser le titre pluriannuel étudiant, aujourd'hui délivré dans le cadre du master ; améliorer l'accueil des étudiants dans les préfetures ; faciliter le changement de statut d'étudiant à salarié ; créer un titre pluriannuel délivré aux salariés à l'issue de leur première année, pour faciliter les démarches administratives ; créer une carte de séjour pluriannuelle « talents étrangers » qui s'adresserait notamment à des étudiants de haut niveau, à des chercheurs scientifiques, à des investisseurs et à des entrepreneurs.

Votre Rapporteur se félicite que le Gouvernement ait annoncé son intention de généraliser les titres de séjour pluriannuels, afin de simplifier le droit au séjour, de sécuriser les parcours migratoires et de renforcer l'attractivité de la France pour les talents internationaux. Il faudra veiller à bien articuler la durée du titre de séjour pluriannuel, qui pourrait être de quatre ans, avec la durée de séjour minimale pour obtenir la carte de résident de dix ans et prévoir un système de contrôle pendant la durée de validité du titre de séjour, afin de prévenir les détournements de procédure et de garantir le respect des conditions de délivrance du titre. Le Gouvernement a indiqué que ces dispositions devraient être proposées dans le courant de l'année 2014, en même temps que d'autres dispositions relatives à l'asile et à l'intégration.

Il existe déjà un certain nombre de titres de séjours pluriannuels correspondant à des réalités et à des profils professionnels différents, tels que les titres triennaux « compétences et talents », « travailleur saisonnier » et « salarié en mission ». Le premier d'entre eux a été délivré, en première demande, à 253 ressortissants étrangers en 2012 (chiffres provisoires), soit une baisse de 13,7 % des délivrances, le second à 2 508 ressortissants étrangers en 2012, soit une baisse de 12,2 %, et le dernier à 847 personnes.

En 2012, les ressortissants étrangers titulaires d'un titre de séjour d'une durée de validité supérieure à un an (cartes de résident et titres pluriannuels) représentaient environ 72 % du total.

**Stock de titres et autorisations provisoires de séjour
En cours de validité par durée**

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

(Source : SGII – DSED)

Votre Rapporteur a également pris connaissance avec intérêt du lancement du projet « France-Visas », porté par le ministère de l'Intérieur et par celui des Affaires étrangères, afin de réviser le système d'information des visas. Il s'agit notamment d'adapter les dispositifs au développement important de la mobilité

internationale et à la compétition accrue qui se déroule entre Etats pour attirer des publics ciblés.

Les objectifs principaux sont d'améliorer le service rendu aux demandeurs de visas – au moment où la Grande-Bretagne, par exemple, laisse entendre qu'il sera désormais possible de faire une demande de visa aussi facilement que l'on achète un billet d'avion, sur un *smartphone* –, de simplifier l'instruction des demandes et d'accroître les capacités de traitement, tout en gardant la maîtrise des risques sécuritaires et migratoires. Les études devraient s'achever début 2014 par l'approbation d'une « cible » définitive, et la mise en service pourrait ensuite avoir lieu progressivement entre 2016 et 2017.

B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Pour 2014, les crédits demandés pour l'action n°3 « *Lutte contre l'immigration irrégulière* » s'élèvent à 63,41 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 73,411 millions en crédits de paiement (CP), soit respectivement une baisse des crédits de 8 et 3 %.

1. L'éloignement des étrangers

Les éloignements réalisés depuis la métropole sont passés de 23 381 en 2006 à 36 822 en 2012, mais ces résultats doivent être corrigés en prenant en compte l'inclusion, depuis 2008, des retours volontaires bénéficiant d'une aide de l'OFII – sujet sur lequel votre Rapporteur entend revenir dans la suite de son rapport. Si l'on neutralise cette évolution de périmètre, on aboutit à une tendance globalement stable des retours contraints non aidés, avec une variation de + ou - 15 % selon les années.

	2006*			2007*			2008*			2009		
	Prononcées	Exécutées		Prononcées	Exécutées		Prononcées	Exécutées		Prononcées	Exécutées	
		Retours contraints	Retours aidés		Retours contraints	Retours aidés		Retours contraints	Retours aidés		Retours contraints	Retours aidés
OQTF				46 263	1 816		42 130	3 050		40 191	2 280	2 634
APRF	64 609	16 616		50 771	11 891		43 739	9 844		40 116	9 525	897
Arrêtés d'expulsion	292	223		258	206		237	168		215	198	
Décisions de réadmission	11 348	3 681		11 138	4 428		12 663	5 276		12 162	4 156	
Interdictions du territoire	4 697	1 892		3 580	1 544		2 611	1 386		2009	1330	
Total	80 946	22 412		112 010	19 885		101 380	19 724		94 693	17 489	3 531

(Pour les années 2006, 2007 et 2008, les statistiques de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) ne permettent pas de distinguer les retours aidés des retours volontaires).

	2010			2011			2012			2013 1er semestre		
	Prononcées	Exécutées		Prononcées	Exécutées		Prononcées	Exécutées		Prononcées	Exécutées	
		Retours contraints	Retours aidés		Retours contraints	Retours aidés		Retours contraints	Retours aidés		Retours contraints	Retours aidés
OQTF	39 083	2 746	2 637	59 998	7 321	2 695	82 441	13 633	4 808	44 449	6 051	1 089
APRF	32 519	8 711	659	24 441	5 076	904	365	686	163	287	238	37
Arrêtés d'expulsion	212	164		195	170		186	156	0	89	67	
Décisions de réadmission	10 849	3 504		7 970	5 728		6 204	6 316	0	3 186	3 147	
Interdictions du territoire	1 683	1 201		1 500	1 033		1 578	1 050	0	595	448	
Total	84 346	16 326	3 296	94 104	19 328	3 599	90 774	21 841	4 971	48 606	9 951	1 126

(Source : Ministère de l'intérieur – Direction générale des étrangers en France)

Pour 2012, la répartition entre les différents types de retours est la suivante :

Retours contraints	21 841
Retours aidés ⁽¹⁾	4 971
Retours volontaires	10 010

(Source : Ministère de l'intérieur – Direction générale des étrangers en France)

Au cours du premier semestre 2013, 9 951 retours contraints ont été réalisés, 1 126 retours aidés et 2 724 retours volontaires.

La liste des 20 nationalités faisant le plus l'objet d'éloignements figure dans le tableau ci-dessous, qui inclut les départs exécutés avec des aides au retour versées par l'OFII.

(1) Etrangers en situation irrégulière aidés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

2012	
Nationalité	Nombre de mesures d'éloignement exécutées
ROUMAINE	10 952
TUNISIENNE	4 506
MAROCAINE	2 320
ALGERIENNE	1 989
BULGARE	1 889
MOLDAVE	1 404
CHINOISE	897
ALBANAISE	738
TURQUE	700
EGYPTIENNE	641
INDIENNE	540
PAKISTANAISE	518
SENEGALAISE	501
KOSOVAR	488
BRESILIENNE	485
RUSSE	474
AFGHANE	430
UKRAINIENNE	392
BANGLADAISE	365
ARMENIENNE	292

(Source : Ministère de l'intérieur – Direction générale des étrangers en France)

Il faut aussi noter que la France dispose désormais, avec la loi n°2010-1560 du 31 décembre 2012, d'un nouveau cadre juridique, qui instaure d'une part une procédure de retenue, d'une durée de 16 heures, pour vérification du droit de séjour des étrangers qui ne seraient pas en mesure de produire les documents nécessaires – la Cour de cassation, tirant les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, s'étant opposée dans une série d'arrêts à ce qu'un étranger puisse être gardé à vue à l'occasion d'une procédure diligentée du seul chef de séjour irrégulier –, et qui exonère, d'autre part, de sanctions pénales les actions en faveur des étrangers en situation irrégulière fondées sur des motifs humanitaires.

Selon des indications fournies par le ministère de l'Intérieur, l'instauration de cette nouvelle mesure de retenue des étrangers a permis de sécuriser la procédure. Alors que 1 126 tentatives d'éloignement d'office avaient échoué au premier semestre 2012 en raison d'une garde à vue jugée irrégulière, on n'en dénombre ainsi que 299 au cours du premier semestre 2013.

Le tableau ci-dessous précise les causes d'échec des procédures d'éloignement en 2011 et 2012.

Motifs	2011	2012
Prononcé d'une mesure d'éloignement sans mise à exécution (indisponibilité avérée dans les centres de rétention administrative, nationalité incertaine ou difficilement éloignable...).	14 252	9 018
Etrangers dépourvus de document de voyage et dont le laissez-passer consulaire (LPC) n'a pas pu être délivré dans le temps de la rétention administrative (refus de délivrance, délivrance tardive).	2 656	2 703
Etrangers placés en rétention administrative et libérés par le juge des libertés et de la détention (JLD) dans le cadre des demandes de prolongation de rétention.	6 064	3 786
Etrangers assignés à résidence par le JLD dans le cadre des demandes de prolongation et n'ayant pas répondu aux convocations de l'administration.	387	256
Mesures d'éloignement ou décisions fixant le pays de renvoi annulées par le juge administratif.	2 271	1 458
Echec du réacheminement (étrangers ayant refusé d'embarquer, défaut d'escorte, refus commandant de bord...).	525	515
Etrangers placés en rétention administrative hospitalisés, libérés pour état de santé incompatible.	422	382
Etrangers placés en rétention administrative et libérés sur décision préfectorale ou à la demande du ministère (pour régularisation, assignation à résidence, indisponibilité avérée en rétention).	500	381
Etrangers placés en rétention administrative dont la demande d'asile a été acceptée par l'OFPPA.	35	17
Etrangers libérés après recours (article 39 CEDH).	56	7
Evasions.	50	66
Total	27 218	18 589

(Source : Ministère de l'Intérieur)

2. La réforme des aides au retour

Le Gouvernement a décidé de réduire substantiellement les montants alloués aux aides au retour, versées notamment aux ressortissants de l'Union européenne. Ces aides au retour avaient un effet pervers, dénoncé par l'ensemble des acteurs, puisqu'elles contribuaient à rendre la France particulièrement attractive pour l'implantation, souvent illicite, de ressortissants européens sur le territoire national, et pouvaient même susciter des trafics et des mouvements d'allers retours.

Jusqu'en 2012, deux niveaux d'aide financière étaient prévus :

- l'aide au retour humanitaire (ARH), de 300 euros par adulte et 100 euros par enfant mineur, dont ont bénéficié en 2012 12 090 étrangers (adultes et enfants), principalement des ressortissants européens (9 042 Roumains et 1 336 Bulgares) en situation de grande précarité ;

- l'aide au retour volontaire (ARV), de 2 000 euros par adulte isolé, 3 500 euros par couple marié, 1 000 euros par enfant mineur et 500 euros par enfant à compter du 4^e, dont ont bénéficié 4 859 étrangers (adultes et enfants), essentiellement des étrangers ayant fait l'objet d'un refus de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF).

Un nouveau régime d'aide au retour a été fixé par arrêté du ministre de l'Intérieur du 16 janvier 2013. Il prévoit une réduction du niveau des aides, par alignement sur les pratiques d'autres Etats européens :

- pour les ressortissants des pays tiers, 500 euros par adulte et 250 euros par enfant mineur, outre la prise en charge des bagages dans la limite de 40 kilos par adulte et de 20 kilos par enfant mineur ;

- pour les ressortissants de l'Union européenne, 50 euros par adulte et 30 euros par enfant, outre la prise en charge des bagages, dans la limite de 20 kilos par adulte et de 10 kilos par enfant mineur.

Au premier semestre 2013, tous pays confondus, ces retours ont déjà diminué de 52 % par rapport au premier semestre 2012. La baisse des flux concerne surtout les retours vers les pays membres de l'Union européenne (- 74 % en moyenne et - 76 % vers la Roumanie), et dans une moindre mesure les pays tiers (- 21 % sur la même période).

Au sein de l'Union européenne, la Roumanie et la Bulgarie demeurent les deux principaux pays concernés, avec respectivement 1 100 et 320 retours au cours du premier semestre 2013. S'agissant des pays tiers, les principaux pays de retour sont la Russie (264 personnes), la Chine (198 personnes), la Moldavie (198 personnes également), la Mongolie (179 personnes), l'Egypte (136 personnes), l'Afghanistan (125 personnes) et l'Arménie (125 personnes).

3. La lutte contre les filières d'immigration clandestine

La priorité accordée à la lutte contre les réseaux se traduit par l'indicateur 3.2 de la mission budgétaire, relatif au nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs. Il est passé de 6 357 en 2011 à 6 064 en 2012, la prévision actualisée pour 2013 étant de le porter à 7 000. Le projet annuel de performances fixe un objectif de 7 250 interpellations pour 2014 et une cible de 7 500 en 2015. Sont comptabilisées les personnes mises en cause au titre de l'index 70 de l'état

4001 (DCPJ) en métropole et en outre-mer pour l'infraction « aide à l'entrée, à la circulation et au séjour des étrangers ».

Parmi les mesures destinées à renforcer l'efficacité de cette action volontariste, on peut citer notamment l'augmentation des effectifs des brigades mobiles de recherches de la police aux frontières (PAF), spécialisées dans la lutte contre les trafiquants de migrants, la création d'une nouvelle base de données qui doit permettre des échanges d'informations permanents entre les services d'enquête, la réorganisation de la couverture territoriale de la PAF, ou encore des projets européens tels qu'EMPACT (« *European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats* »).

S'agissant des filières proprement dites, 178 d'entre elles ont été démantelées en 2012, avec 1 278 personnes impliquées. Au 31 juillet 2013, 123 filières avaient déjà été démantelées, pour un total de 957 personnes impliquées.

L'origine géographique des filières démantelées a été établie comme suit :

2008		2009		2010		2011		2012		2013 au 31/07	
CHINE	13	PAKISTAN	13	BRESIL	22	BRESIL	17	ALGERIE	19	ALGERIE	12
TURQUIE	10	BRESIL	13	CHINE	15	TUNISIE	16	CHINE	14	BRESIL	11
IRAK	8	CHINE	12	VIETNAM	15	ALGERIE	14	BRESIL	14	CHINE	10
BRESIL	8	INDE	11	COMORES	15	TURQUIE	13	RDC	9	MAROC	10
INDE	6	IRAK	10	INDE	13	PAKISTAN	9	CAMEROUN	8	RDC	8
RDC	4	ALGERIE	9	MAROC	12	VIETNAM	8	REP. DOM	7	ALBANIE	6
MAROC	4	RDC	7	ALGERIE	11	CHINE	8	HAITI	6	AFGHANISTAN	5
TUNISIE	4	MAROC	7	TURQUIE	9	MALI	7	PAKISTAN	6	KOSOVO	3
		COMORES	6	PAKISTAN	8	CAMEROUN	7	ALBANIE	6	BANGLADESH	3
				ROUMANIE	8			TURQUIE	6	COMORES	3

(Source : Ministère de l'Intérieur – Direction générale des étrangers en France)

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE COMMUNE PLUS AFFIRMÉE AU PLAN EUROPÉEN

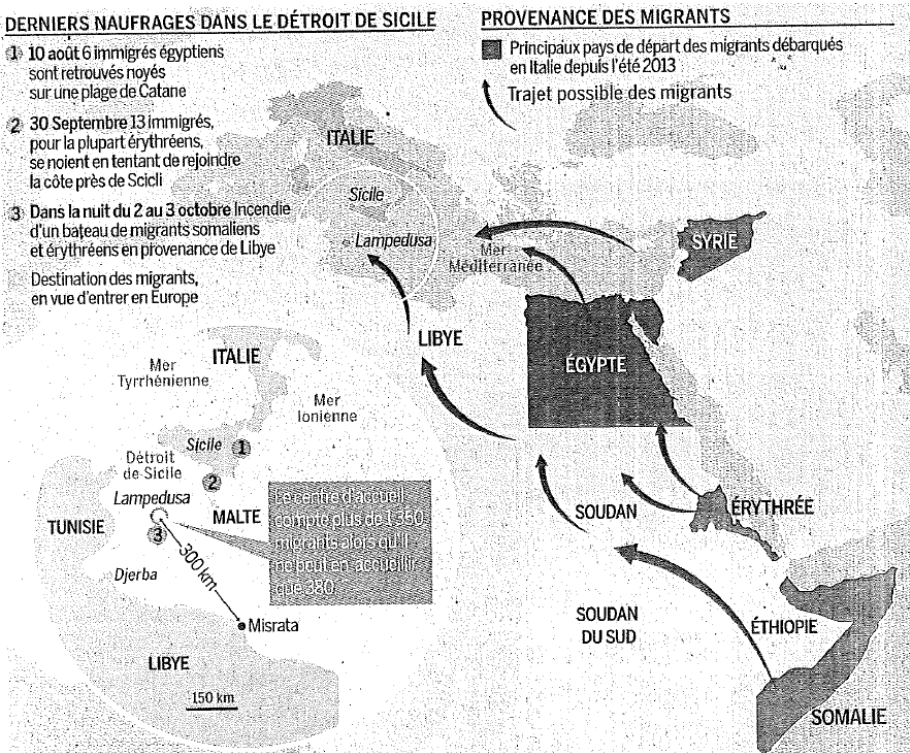
1. Des frontières et des défis en commun

Les drames qui se sont succédé devant l'île de Lampedusa, au large de l'Italie, ont tragiquement démontré les difficultés persistantes de l'Union européenne à faire face aux pressions migratoires croissantes qui s'exercent sur ses frontières extérieures. Ces drames ont d'ailleurs conduit le Gouvernement italien à lancer un appel à l'UE.

Le 3 octobre dernier, une embarcation où avaient pris place des centaines de migrants, en provenance d'Erythrée et de Somalie, et qui était partie depuis le rivage libyen, a fait naufrage en mer, causant des centaines de morts et de disparus

devant les côtes italiennes. Quelques jours plus tard, une autre embarcation transportant des migrants faisait naufrage dans la même zone. Dès avril 2011, un drame semblable s'y était aussi produit au moment du déclenchement des « révolutions arabes » sur la rive Sud de la Méditerranée, faisant au moins 250 morts parmi des migrants fuyant la Libye. Au total, plus de 120 000 immigrants clandestins seraient arrivés depuis les années 2000 sur les côtes de Lampedusa, petite île de 20 km² qui ne compte que 6 000 habitants.

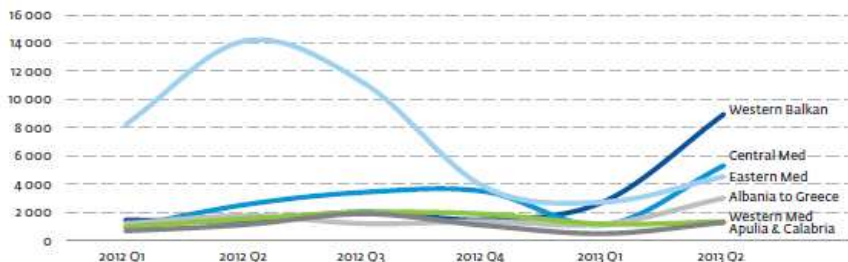
Depuis la création de l'espace Schengen, les frontières de l'Italie, mais aussi de Malte, de l'Espagne, de la Grèce et de Chypre, en ce qui concerne la Méditerranée, sont devenues des frontières extérieures communes. C'est une évidence, mais il reste à la traduire concrètement dans les faits.



(Source : Le Monde, 5 octobre 2013)

Au plan européen, selon le dernier rapport publié par l'agence Frontex, relatif au deuxième semestre 2013, les détections de passages d'immigrés clandestins ont augmenté de 7,4 % par rapport au deuxième semestre de l'année 2012, et de 155 % par rapport au premier semestre 2013, ce qui constitue une augmentation sans précédent entre deux trimestres successifs depuis 2008.

En ce qui concerne les principaux itinéraires suivis par les immigrés clandestins au plan européen, on observe les évolutions suivantes :



(Source : Frontex, « Fran Quaterly », Quarter 2, April-June 2013)

Ce graphique appelle quelques commentaires :

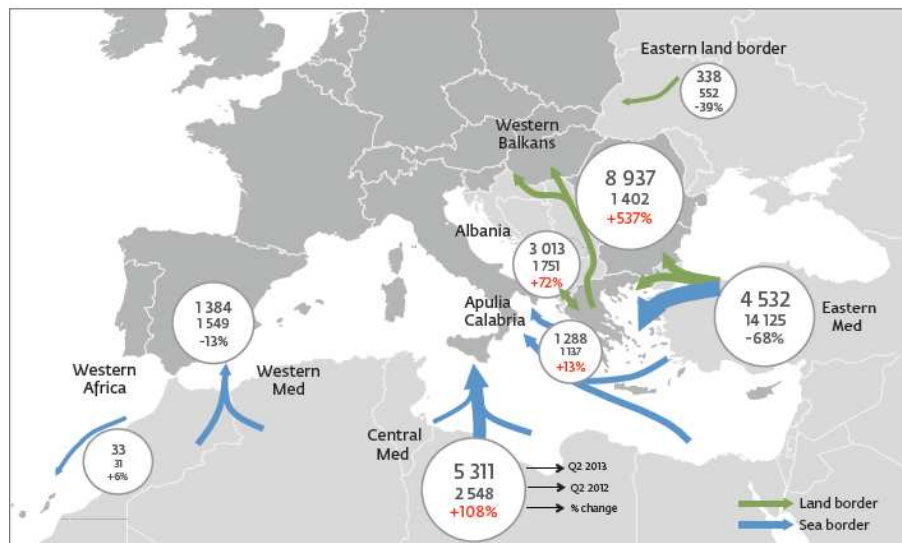
- en Méditerranée centrale (« *Central Med* »), l'immigration irrégulière reprend, principalement entre la Libye et l'Italie, 56 % des clandestins provenant d'Erythrée et de Somalie, et environ 20 % d'Afrique de l'Ouest (principalement de la Gambie et du Mali) ;

- dans les Balkans occidentaux (« *Western Balkan* »), l'augmentation des flux coïncide avec la modification de la politique d'asile de la Hongrie, où les demandeurs d'asile ont cessé d'être envoyés dans des centres fermés ;

- en Méditerranée orientale (« *Eastern Med* »), les flux auraient diminué de 70 % du fait des opérations lancées dans cette zone, notamment en Grèce – votre Rapporteur reviendra plus tard sur l'évolution de la situation à la frontière entre ce pays et la Turquie ;

- en Méditerranée occidentale (« *Western Med* »), l'orientation est également à la baisse, malgré une hausse des tentatives de franchissement illégal des frontières à Melilla.

Evolution des détections de franchissements irréguliers des frontières entre le deuxième semestre 2012 et le deuxième semestre 2013



(Source : Frontex, « Fran Quaterly », Quarter 2, April-June 2013)

2. La construction progressive d'une politique commune en matière d'immigration, d'asile et de gestion des frontières

D'abord engagées dans un cadre strictement intergouvernemental, puis figurant dans le cadre d'un « troisième pilier », « Justice et affaires intérieures » (JAI), depuis le traité de Maastricht, des politiques communes ont progressivement vu le jour en matière de contrôles aux frontières, d'asile et d'immigration. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit ainsi :

- la mise en place progressive d'un « système intégré de gestion des frontières extérieures » (article 77, paragraphe 1 c) ;

- le développement d'une politique commune d'asile « visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement » (article 78) ;

- le développement d'une politique commune de l'immigration « visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci » (article 79).

Désormais « communautarisées », ces politiques se sont développées d'une manière plus ou moins intégrée.

- Dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, un ensemble de normes a vu le jour, notamment le Code frontières Schengen de 2006, qui établit les conditions et les modalités de contrôle aux frontières intérieures et extérieures de l'Union, ainsi que le Code des visas de 2009, qui harmonise les conditions de délivrance des visas de moins de trois mois et des visas de transit dans l'espace Schengen. Il faut également citer la mise en place d'un système d'information sur les visas (VIS), celle du système d'information Schengen SIS II, qui contient des signalements de personnes et d'objets, et la création de Frontex, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.

- Dans le domaine de l'asile, le règlement II de Dublin (2003) établit les critères de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, afin d'éviter les demandes multiples dans plusieurs Etats membres ; une première harmonisation *a minima* a été réalisée par la directive « Accueil » de 2003, par la directive « Qualification » de 2004, relative aux conditions pour bénéficier d'une protection internationale, et par la directive « Procédures » de 2005, relative à l'octroi et au retrait du statut de réfugié. Le « paquet asile » finalisé en juin 2013 a permis de renforcer ces exigences minimales – votre Rapporteur reviendra sur ce sujet dans ses développements consacrés à la politique d'asile.

- Dans le domaine de l'immigration, l'Union n'a pas développé de stratégie commune en matière d'immigration légale, se contentant de quelques directives sectorielles (statut des résidents de longue durée, admission des chercheurs et des étudiants de pays tiers, directive dite « carte bleue » pour faciliter l'accès et le séjour des travailleurs hautement qualifiés). Depuis le Conseil européen de décembre 2005, l'Union européenne a élaboré une « approche migratoire globale », qui constitue la dimension externe de la politique de l'Union européenne en matière de migrations. Elle vise à instaurer un partenariat entre les Etats d'origine, les Etats de transit et les Etats de destination des migrations, en s'appuyant sur les trois piliers suivants : mieux organiser la migration légale, lutter contre l'immigration irrégulière, améliorer le lien entre migration et développement.

Au plan financier, quatre fonds européens ont été créés dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, de l'immigration et de l'asile : le fonds européens pour les réfugiés (FER), le fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (FEI), le fonds européen pour le retour (FR), et le fonds européen pour les frontières extérieures.

Dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, un fonds unique « Asile et migration » (AMF), qui pourrait être doté d'un plafond de 3,1 milliards d'euros, devrait regrouper le FER, le FEI et le FR. Il aura pour objectifs de financer de

nouvelles capacités d'hébergement, de fournir une aide dans le domaine de l'asile, notamment par des mesures d'intégration ou d'accompagnement pour le retour des personnes en situation irrégulière. L'ancien fonds européen pour les frontières extérieures devrait être inclus dans le cadre du nouveau fonds « Sécurité intérieure » (FSI), dont un volet sera consacré aux frontières et aux visas, et qui devrait être doté d'un plafond de 3,7 milliards d'euros au total.

3. Appliquer ensemble les principes de protection, de prévention et de solidarité

Le Conseil Justice et Affaires Intérieures des 7 et 8 octobre dernier, puis le Conseil européen des 24 et 25 octobre, ont commencé à tirer les conséquences du drame de Lampedusa, qui doit conduire à ouvrir les yeux sur la nécessité de renforcer considérablement les politiques communes, au plan européen, en matière de gestion des frontières, d'immigration et d'asile. Des crédits non négligeables sont déjà prévus, mais ils restent insuffisants au regard de l'ampleur des défis, et surtout il manque encore une véritable stratégie européenne.

La création d'une « task force », réunissant les services de la Commission, les Etats-membres, ainsi que des agences européennes telles que Frontex, va naturellement dans le bon sens. Elle s'est déjà réunie une première fois le 24 octobre dernier. Sa mission est double : au plan opérationnel, il s'agira de mobiliser tous les moyens déjà disponibles et de dégager rapidement des solutions pour améliorer la situation en Méditerranée ; mais il s'agira aussi de mener une réflexion de fond dans la perspective du Conseil JAI des 5 et 6 décembre prochain.

Quant au Conseil européen des 24 et 25 octobre, il a ouvert la voie dans trois directions complémentaires, essentielles pour une approche globale et équilibrée des flux migratoires : la protection, la prévention, et la solidarité.

- En ce qui concerne la protection, tout d'abord, il faudra veiller à renforcer l'agence Frontex, qui est chargée de produire des analyses du risque migratoire et d'organiser des opérations conjointes aux frontières extérieures, terrestres comme maritimes. En Grèce, où votre Rapporteur s'était rendu l'an dernier dans le cadre de la préparation de son avis budgétaire, l'opération conjointe « *Poseidon Land 2013* », organisée par Frontex à la frontière terrestre avec la Turquie, en parallèle de l'opération conjointe « *Poseidon Sea 2013* », aux frontières maritimes de l'Union en Méditerranée occidentale, a permis de réduire efficacement les flux d'immigration clandestine, en conjonction avec les opérations « *Aspida* », montée en puissance dans la région de l'Evros, et « *Xenios Deus* », concentrée sur les zones urbaines autour d'Athènes. Il sera difficile de demander à Frontex d'en faire davantage sans augmenter son budget, en baisse au cours des derniers exercices – son budget total, d'environ 120 millions d'euros en 2011, a été ramené à 85 millions en 2013. Ses effectifs se limitent par ailleurs à 295 personnes : 136 agents temporaires, 80 agents contractuels et 79 experts nationaux détachés – dont 5 Français au 1^{er} septembre 2013.

A court terme, le renforcement de la politique de gestion intégrée des frontières repose également sur la mise en œuvre rapide d'Eurosur, le Système européen de surveillance des frontières, que votre Rapporteur a présenté dans son avis budgétaire de 2012. Ce dispositif, qui devrait être opérationnel à compter du mois de décembre 2013, vise à faciliter et à renforcer les échanges d'informations entre les autorités nationales des Etats-membres et par l'intermédiaire de Frontex. Eurosur améliorera ainsi la connaissance de la situation aux frontières extérieures de l'Union européenne et les capacités de réaction en matière de détection des migrations irrégulières, ainsi qu'en matière de protection et de sauvetage des migrants. Il faudra dégager des moyens supplémentaires pour assurer le déploiement rapide de ce dispositif.

Par ailleurs, il conviendra bien sûr d'améliorer la lutte contre les trafics d'êtres humains, en particulier dans les Etats de départ et dans les Etats de transit, dans le respect des droits fondamentaux. Ce sont ces filières d'immigration clandestine qui attirent des migrants vers l'Europe au péril de leur vie, en leur fournissant notamment des embarcations particulièrement dangereuses.

- Dans le domaine de la prévention, il s'agira en particulier d'améliorer la coopération avec les pays d'origine, comme l'Espagne a su le faire lorsqu'elle a été confrontée à des flux massifs d'immigration irrégulière vers les Iles Canaries dans les années 2000. Par rapport au pic historique de 2006, où près de 40 000 immigrants légaux avaient accosté en Espagne, essentiellement aux Canaries, les flux ont baissé de plus de 95 %.

Ce bilan repose sur les moyens déployés par le gouvernement espagnol pour renforcer la surveillance des frontières, grâce à la mise en œuvre d'un dispositif électronique et d'un dispositif d'interception en mer, mais aussi sur les coopérations bilatérales très denses qui ont pu être développées avec les pays d'origine des flux migratoires, en particulier avec la Mauritanie et le Sénégal. En Mauritanie, par exemple, outre la signature d'un accord de réadmission, un accord de coopération policière a permis le déploiement d'équipes mixtes basées dans un port de pêche qui servait de base de départ pour les clandestins subsahariens à destination des Canaries. Les objectifs étaient de prévenir le départ des bateaux et, le cas échéant, de les intercepter le plus tôt possible.

Le développement des programmes de protection régionale est une autre possibilité à explorer, afin de trouver des solutions pour les réfugiés au plus près des zones de conflit.

- A cela s'ajoute un troisième principe tout aussi essentiel pour le renforcement de la politique migratoire de l'Union européenne : la solidarité, qui doit être mieux appliquée entre les Etats-membres, ces derniers n'étant pas confrontés aux flux d'immigration clandestine et aux demandes d'asile dans des proportions identiques, ce qui fait peser un fardeau inéquitable sur certains pays européens. Ce sujet devrait être abordé lors du Conseil européen de juin prochain,

qui reviendra sur la question des migrations et de l'asile dans une perspective plus large et de plus long terme.

Le principe de solidarité est explicitement prévu par l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Les politiques de l'Union visées au présent chapitre ⁽¹⁾ et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier* ». Si ce principe, formulé de manière générale, est consensuel, ses traductions concrètes le sont moins.

Sans ouvrir la boîte de Pandore du règlement de Dublin, relatif à la détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile, une révision des aides financières européennes pourrait être utile pour soutenir les efforts des Etats les plus sollicités. La Grèce, où votre Rapporteur s'était rendu l'an dernier dans le cadre de la préparation de son avis budgétaire, bénéficie déjà d'un important soutien européen pour mettre en place son nouveau service de l'asile et des centres d'accueil, mais les efforts pourraient être amplifiés – en Grèce et au-delà.

Le principe de solidarité doit aussi concerner les pays d'origine et les pays de transit. Il faudra en particulier approfondir le lien entre la politique d'aide au développement et les questions migratoires. L'Espagne, confrontée à des flux d'immigration clandestine aux Canaries, comme votre Rapporteur l'a rappelé, a ainsi développé des programmes de coopération en Afrique, afin de développer des activités économiques sur place, notamment en matière agricole. D'une manière générale, la relation avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée doit davantage englober la dimension des migrations.

- D'autres propositions ont été mises sur la table, telles que l'amélioration des canaux légaux d'immigration et d'accès aux procédures d'asile, mais de nombreux Etats membres demeurent réservés sur ce point, craignant manifestement un « appel d'air ».

La question se pose également de savoir s'il faut organiser une vaste opération de sauvetage au plan européen, de Chypre à l'Espagne. Au plan juridique, le sauvetage en mer est une compétence des Etats membres, exercée dans le cadre des conventions internationales. Au plan pratique, les opérations conjointes organisées par Frontex incluent déjà, naturellement, la dimension du sauvetage des migrants en danger. Surtout, on peut se demander si l'annonce d'une vaste opération européenne de sauvetage n'inciterait pas davantage les migrants à prendre des risques en traversant clandestinement la Méditerranée, dans des conditions dangereuses, ainsi que les passeurs eux-mêmes dans leurs agissements.

En tout état de cause, après les drames successifs de Lampedusa, il faut ouvrir les yeux sur la nécessité d'une véritable politique commune dans le

(1) Il s'agit des politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration.

domaine de la gestion des frontières, de l'immigration et de l'asile, en définissant enfin une véritable stratégie et en se donnant les moyens d'agir. Il convient d'engager dès maintenant une réflexion approfondie et responsable sur tous ces sujets. L'Italie et la Grèce, qui assureront la présidence du Conseil de l'Union européenne en 2014, respectivement au premier semestre et au second semestre 2014, ont déjà annoncé leur volonté d'en faire des priorités d'action.

II. LA GARANTIE DU DROIT D'ASILE

A. UNE AUGMENTATION CONTINUE DES DEMANDES

1. Les évolutions en France

Après avoir connu une baisse de 2003 à 2007, la demande de protection internationale globale (mineurs accompagnants et réexamens inclus) a augmenté de 10 % au premier semestre 2013 par rapport à la même période de l'année précédente. Au total, la demande de protection internationale avait déjà crû de 70 % entre 2007 et 2010.

Evolution de la demande de protection internationale en France depuis 2008

2008	+ 20 %
2009	+ 12 %
2010	+ 11 %
2011	+ 9 %
2012	+ 7%

(Source : Ministère de l'Intérieur – Direction générale des étrangers en France)

Depuis 2007, l'Europe et l'Afrique sont les deux principaux continents d'origine des demandes d'asile, pour une part comprise entre 65 et 75 % des demandes. Le classement des dix premiers pays de provenance a, quant à lui, largement évolué en 2012. La République démocratique du Congo a repris le premier rang, tandis que les demandes en provenance d'Albanie (désormais en 9^e position) augmentaient de 446 %, celles de Géorgie (8^e place) de 55 % et celles du Pakistan (6^e position) de 35 %.

Les modifications de la liste des pays d'origine sûrs continuent à influencer sur ces évolutions. L'inscription du Bangladesh et de l'Arménie sur cette liste en décembre 2011 a ainsi entraîné une baisse respective de 71 % et 42 % de la demande en provenance de ces deux pays. Le retrait du Bangladesh, par une décision du Conseil d'Etat du 4 mars 2013 a ensuite vu la demande reprendre. De même, le retrait de l'Albanie et du Kosovo dans les mêmes conditions en mars 2012 avait conduit à une reprise de la demande dès le second semestre de l'année,

dans le cadre plus général, toutefois, d'une hausse de la demande en provenance des Balkans (+ 64 % par rapport à 2011).

Au 31 décembre 2012, la population placée sous la protection de l'OFPRA était estimée à 176 984 personnes (hors mineurs accompagnants), dont 162 882 réfugiés, 12 892 personnes placées sous protection subsidiaire et 1 210 apatrides. Le nombre des personnes bénéficiant d'une protection internationale a augmenté d'environ 4,8 % par rapport à l'estimation du 31 décembre 2011 et de 35 % par rapport à 2007. Les nationalités les plus représentées sont les Sri-lankais (23 225), les Cambodgiens (12 666), les Congolais de République démocratique du Congo (12 585), les ressortissants de la Fédération de Russie (11 438) et les Turcs (10 887).

2. Les évolutions en Europe

L'évolution de la demande d'asile en France doit être replacée dans le contexte européen. Les demandes d'asile ont aussi augmenté dans des proportions importantes dans d'autres Etats membres. Longtemps au premier rang, la France est passée en 2012 à la deuxième place, derrière l'Allemagne, qui a connu une augmentation de la demande de 44 % au cours de cette année. La demande a également crû de 48 % en Suède et de 8 % au Royaume-Uni, mais elle a diminué de 26 % en Irlande, de 25 % en Espagne et 16 % en Belgique. En 2012, au plan européen, 70 % des 330 000 demandes d'asile ont été adressés à l'Allemagne, à la France, à la Suède, au Royaume-Uni et à la Belgique.

Evolution des demandes d'asile en Europe depuis 2008

	2008	2009	2010	2011	2012
Union européenne (27 pays) et Croatie	226 330	266 395	260 835	303 610	335 380
Belgique	15 940	22 955	26 560	32 270	28 285
Bulgarie	745	855	1 025	890	1 385
République tchèque	1 650	1 245	790	755	755
Danemark	2 375	3 775	5 100	3 985	6 075
Allemagne	26 945	33 035	48 590	53 345	77 650
Estonie	15	40	35	65	75
Irlande	3 865	2 690	1 940	1 290	955
Grèce	19 885	15 925	10 275	9 310	9 575
Espagne	4 515	3 005	2 745	3 420	2 565
France	41 845	47 625	52 725	57 335	61 455
Italie	30 145	17 670	10 050	34 115	17 350
Chypre	3 920	3 200	2 875	1 770	1 635
Lettonie	55	60	65	340	205
Lituanie	520	450	495	525	645
Luxembourg	455	485	785	2 155	2 055
Hongrie	3 175	4 670	2 105	1 720	2 155
Malte	2 605	2 385	175	1 890	2 080
Pays-Bas	15 255	16 140	15 100	14 600	13 100
Autriche	12 750	15 815	11 060	14 455	17 450

Pologne	8 515	10 595	6 540	6 890	10 755
Portugal	160	140	160	275	295
Roumanie	1 180	965	885	1 720	2 510
Slovénie	260	200	245	360	305
Slovaquie	905	820	540	490	730
Finlande	3 770	5 700	3 675	2 975	3 115
Suède	24 875	24 260	31 940	29 710	43 945
Royaume-Uni	:	31 695	24 365	26 940	28 260
Islande	75	35	45	75	105
Liechtenstein	25	285	110	75	75
Norvège	14 430	17 225	10 065	9 055	9 785
Suisse	16 605	16 005	15 565	23 880	28 640
Total	257 460	299 950	286 630	336 680	373 970

(Source Eurostat : Demandeurs et nouveaux demandeurs d'asile par nationalité, données annuelles agrégées)

B. UN SYSTÈME D'ASILE AU BORD DE L'ASPHYXIE

Le diagnostic sur l'état de notre système d'asile est très largement partagé. Face à la hausse considérable des demandes, il atteint manifestement ses limites.

1. Les délais de réponse

Tout d'abord, malgré une décrue récente, grâce à la mobilisation de moyens supplémentaires et à l'engagement de réformes internes, les délais de traitement des demandes sont beaucoup trop longs. En 2012, ils s'élevaient à 186 jours, soit plus de six mois, devant l'OFPRA, et à un peu plus de 8 mois devant la CNDA – contre près de 15 mois et demi trois auparavant.

De tels délais laissent trop longtemps dans l'attente et l'incertitude des personnes déjà très fragilisées, ils limitent la rotation des places dans les centres d'accueil, et ils contribuent à augmenter les besoins financiers pour le dispositif d'asile – centres d'accueil de droit commun, dispositif d'hébergement d'urgence et allocation temporaire d'attente.

2. Le dispositif d'accueil

Le dispositif d'accueil subit également une pression très forte. Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), qui constituent le dispositif de droit commun, sont saturés et ne peuvent accueillir qu'une minorité des demandeurs d'asile en cours de procédure et éligibles. Les CADA permettent pourtant un meilleur accompagnement social et administratif.

Le tableau ci-dessous retrace l'évaluation des modes d'accueil des demandeurs d'asile depuis la fin de l'année 2011.

	2 011	2012	2013
	(31déc.)	(31 déc.)	(30 juin)
Nombre de demandeurs d'asile en cours de procédure	53 153	54 322	59 327
Nombre de demandeurs d'asile hébergés en CADA	16 166	18 330	19 008
% de demandeurs éligibles à un hébergement en CADA effectivement hébergés en CADA	30,41 %	33,7 %	32 %
Nombre de demandeurs d'asile hébergés dans une structure d'urgence (programme 303) - Déclaratif	Env. 19 500	Env. 20 637	Env. 21 898
Nombre de demandeurs d'asile hébergés dans une structure d'urgence (programme 177) - Déclaratif	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
% de demandeurs d'asile hébergés dans un dispositif financé par l'Etat/demandeurs d'asile en cours de procédure	67 %	71,7 %	69 %
% de demandeurs d'asile n'ayant pas obtenu un hébergement ou ne l'ayant pas sollicité	33 %	28,3 %	31 %

3. La situation au plan budgétaire

La dérive est également manifeste au plan budgétaire.

D'une part, la saturation des CADA se traduit par un recours massif au dispositif d'hébergement d'urgence et au versement de l'ATA, dont les coûts additionnés sont supérieurs à celui d'une place en CADA. D'après les éléments communiqués à votre Rapporteur par la Direction générale des étrangers en France (Ministère de l'Intérieur), le prix de journée de l'hébergement d'un demandeur d'asile en CADA en 2013 s'élève à 24,43 euros – hébergement, allocation mensuelle de subsistance, accompagnement social et administratif –, contre un coût unitaire moyen de 16,50 euros par jour en hébergement d'urgence, à quoi il faut ajouter le montant journalier de l'allocation temporaire d'attente (ATA), soit 11,20 euros, désormais versée à toutes les catégories de demandeurs d'asile en cours de procédure, depuis des décisions récentes du Conseil d'Etat.

D'autre part, le cumul de ces dysfonctionnements pèse de plus en plus lourdement sur le budget de l'Etat. Si l'on additionne les crédits alloués au financement des CADA (près de 215 millions d'euros prévus pour 2013), de l'ATA (135 millions d'euros) et de l'hébergement d'urgence (environ 115 millions d'euros), on arrive à un total de 465 millions d'euros pour le seul dispositif d'accueil et d'hébergement dans le cadre de cette mission budgétaire. Dans le contexte actuel, l'augmentation de ces crédits conduit à amputer d'autres dépenses, pourtant essentielles, telles que les actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique (-3,8 % en 2008) et les actions d'intégration des étrangers en situation régulière (-9,4 %) – sur lesquelles votre Rapporteur reviendra.

4. Des détournements de procédure ?

Enfin, au regard de la proportion des demandeurs d'asile qui sont finalement déboutés – environ 80 % d'entre eux –, il n'est sans doute pas illégitime de s'interroger sur la motivation réelle d'une partie d'entre eux, même si la question est difficile et ne doit pas être instrumentalisée. La durée actuelle du traitement des demandes, en permettant de rester longtemps sur le territoire français sans qu'une décision définitive soit rendue, pourrait contribuer à un détournement de la procédure d'asile par une partie des demandeurs, pour des motivations économiques.

C. QUELLE RÉPONSE ?

En réaction à l'augmentation du nombre des demandes d'asile en France, les moyens mobilisés ont dû augmenter régulièrement, qu'il s'agisse du traitement des demandes – par l'OFPPRA et la CNDA – ou de l'accueil des demandeurs – dans le cadre du dispositif de droit commun (les CADA) ou dans des structures d'urgence, dans une sorte de course de vitesse perpétuelle.

1. La traduction immédiate des orientations définies par le Président de la République

En 2014, au sein du programme 303, seuls les crédits prévus pour l'action 02 « *Garantie de l'exercice du droit d'asile* » devraient augmenter – ils s'établiraient à 503 730 000 euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une hausse de 0,5 % par rapport à la LFI pour 2013.

La répartition de ces crédits en 2014 traduit les grandes orientations définies par le Président de la République avant son élection : réduire significativement les délais de traitement des demandes d'asile et renforcer le dispositif d'accueil pérenne – les CADA.

S'agissant des délais d'instruction des demandes, d'ici à 2015, l'objectif est fixé à 3 mois pour l'OFPPRA – contre 186 jours en 2012, ce qui représenterait une diminution de moitié – et à 6 mois pour la CNDA – contre 8 mois et 7 jours en 2012.

Pour 2014, le plafond d'emploi de l'OFPPRA devrait être augmenté de 10 ETP, afin de permettre le recrutement d'officiers de protection supplémentaires. De même, la Cour nationale du droit d'asile, qui n'entre pas dans le champ de cette mission budgétaire, puisqu'elle relève du programme 165 « *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* », devrait voir son plafond d'emploi passer de 341 ETPT en 2013 à 349 ETPT en 2014.

S'agissant de l'hébergement des demandeurs d'asile, le PLF pour 2014 poursuit l'effort engagé en 2013, qui avait vu la création de 2 000 places

supplémentaires, en prévoyant la création de 2 000 nouvelles places. Les capacités d'accueil des CADA devraient donc être portées à 25 689 places.

Pour 2014, le projet annuel de performances fixe le pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure et remplissant les conditions d'accès à cet hébergement à 39 %, contre 37 % en prévision actualisée pour 2013. La « cible » pour 2015 serait de 45 %.

Corrélativement, il est prévu une baisse de près de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit 7,7 % en moins, des crédits dévolus à l'hébergement d'urgence. Ceux affectés au versement de l'ATA devraient se réduire de 5 millions en AE comme en CP, soit une baisse de 3,6 %. Cette évolution des crédits se justifie à la fois par la réduction des délais de traitement des demandes d'asile, ce qui devrait permettre une meilleure rotation des places et ainsi une augmentation de la proportion des demandeurs hébergés dans ces structures, et dans le même temps par la création de 4 000 nouvelles places en CADA en 2013 et 2014 au total.

2. Vers une réforme du système d'asile

En parallèle de ce renforcement des moyens disponibles, le Gouvernement a annoncé qu'une profonde réforme du système d'asile français allait être engagée. Le ministre de l'Intérieur a ainsi confié à M. Jean-Louis Touraine, député du Rhône, et à Mme Valérie Létard, sénatrice du Nord, une mission de concertation, dont les travaux se déroulent dans le cadre de quatre ateliers thématiques : l'évolution des procédures d'asile ; l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs ; leur hébergement ; l'insertion des bénéficiaires d'une protection internationale (accueil, emploi, logement, formation).

Notre Rapporteur salue l'engagement d'une réflexion de fond sur les dispositifs mis en œuvre pour garantir le droit d'asile. Consacré par la Constitution et par la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, dite « Convention de Genève », il doit évidemment être respecté et préservé, car il est au cœur de notre conception de la République. Mais la course de vitesse qui s'est engagée, face à l'augmentation du nombre des demandes d'asile, n'a pas permis à notre système d'asile d'éviter une asphyxie progressive.

Il convient de saluer, comme il se doit, l'effort consenti en 2014 pour renforcer les moyens de l'OFPRA, de la CNDA et du dispositif d'hébergement de droit commun, afin de respecter les engagements du Président de la République. Pour autant, il apparaît de plus en plus évident qu'une hausse continue des moyens dévolus à la politique d'asile est non seulement difficilement soutenable, mais également peu susceptible en elle-même de remédier aux dysfonctionnements évoqués plus haut.

La réforme du système d'asile devrait permettre d'apporter des réponses à la crise actuelle par des ajustements nécessaires, tout en assurant la transposition

du « paquet asile », adopté en juin 2013 au plan européen, qui renforce les exigences en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de traitement des demandes. La nouvelle directive « Procédures », qui devra être transposée d'ici à 2015 permet en particulier la présence d'un tiers auprès du demandeur d'asile à l'occasion de son entretien. Il faudra donc aménager les procédures, ce qui pourrait en soi rallonger les délais d'instruction et présenter un coût financier.

Sans préjuger des conclusions de la concertation nationale qui a été engagée, ni formuler des recommandations, qui sortiraient très largement du cadre de cet avis budgétaire, il semble à votre Rapporteur qu'il conviendrait notamment de s'interroger sur les possibilités offertes par la procédure prioritaire, qui permet de traiter plus rapidement un certain nombre de demandes, afin d'améliorer l'efficacité du dispositif sans dénaturer les garanties nécessaires pour les demandeurs d'asile, tout en s'interrogeant aussi sur l'important taux de déboutés présents dans les CADA – 11,6 % au 31 décembre 2012, dont 7,8 % en présence indue.

III. INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Le programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » devrait être doté de 61,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 62,3 millions d'euros en crédits de paiement pour l'année 2014.

Ces crédits, qui ne représentent que 9,4 % de l'ensemble de la mission « *Immigration, asile et intégration* », sont en recul 3,89 millions d'euros en AE et CP, soit une diminution de 5,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. L'an dernier, ils avaient déjà reculé de 16,3 % en AE et de 7,6 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

S'agissant de 2014, la baisse concerne essentiellement l'action n°12 « *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* », dont les crédits devraient reculer de 3,6 millions d'euros.

A. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION

1. Des crédits en baisse

Comme en 2012 et en 2013, les crédits prévus pour les actions d'intégration devraient connaître une baisse sensible l'année prochaine.

Il a été indiqué à votre Rapporteur que cette évolution à la baisse ne traduisait nullement une moindre priorité accordée aux actions d'intégration, mais correspondait à la nécessité de faire participer la mission budgétaire à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Elle doit aussi être replacée dans le cadre de la refondation de la politique d'intégration qui a été annoncée par le Gouvernement. Votre Rapporteur veut espérer qu'elle permettra d'améliorer son impact dans le contexte budgétaire actuel.

Les crédits relatifs à l'intégration dans le cadre du programme 104 sont répartis entre trois actions distinctes :

- L'action n°11 (« *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique* »), pour 11,17 millions d'euros, correspondant à la subvention pour charges de service public de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), au titre des prestations qu'il met en œuvre le cadre du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) ⁽¹⁾, rendu obligatoire

(1) Les prestations dans le cadre du CAI reposent sur quatre piliers : une formation civique d'une journée ; une formation linguistique gratuite, d'une durée pouvant aller jusqu'à 400 heures (et de 270 heures en moyenne), après un test de connaissances en langue française (environ 25 % des signataires du CAI) ; un

depuis le 1^{er} janvier 2007 et concernant environ 100 000 bénéficiaires par an ⁽¹⁾, et du dispositif national de formations linguistiques, hors CAI, à destination des étrangers non primo-arrivants dont l'OFII a par ailleurs la charge ;

- L'action n°12 (« *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* »), qui vise à faciliter l'intégration des étrangers admis au séjour de longue durée, sous diverses formes (formation linguistique à destination d'immigrés déjà installés sur le territoire national ; accès à l'éducation et à l'emploi ; accès aux droits des femmes immigrées et des personnes âgées immigrées), et qui comprend aussi un soutien financier à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration – sur laquelle votre Rapporteur reviendra –, ainsi qu'un accompagnement financier du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (FTM), engagés dans une politique de transformation du bâti, souvent obsolète et hors normes, et de passage au statut de résidence sociale ;

- l'action n°15 (« *Actions d'intégration des réfugiés* »), visant à faciliter l'intégration des demandeurs d'asile ayant obtenu le statut de réfugié et des bénéficiaires de la protection internationale qui ont besoin d'un accompagnement particulier pendant une période transitoire – ces crédits financent principalement (à hauteur de 12,2 millions d'euros) les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH), au nombre de 28 et disposant d'une capacité de 1 083 places, ainsi que des aides et des secours à des réfugiés, gérés par des associations (pour un montant de 2,16 millions).

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits par rapport aux lois de finances initiales 2012 et 2013 (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	PLF 2014
Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique	13,34	11,610	11,170
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	41,787	38,576	34,950
Actions d'intégration des réfugiés	14,66	14,30	14,36 ⁽²⁾

bilan de compétences professionnelles d'une durée de 3 heures (prescrit dans 60 % des cas) ; si nécessaire, un accompagnement social.

(1) Est concerné « l'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement » (article L311-9 du CESEDA). Pour mémoire, environ 200 000 titres de séjour sont délivrés par an.

(2) A ce montant devrait s'ajouter un rattachement de crédits européens, pour un montant évalué à environ 3 millions d'euros

S'agissant de l'**Office français de l'immigration et de l'intégration** (OFII), qui est notamment en charge de l'accueil des primo-arrivants en situation régulière, la dotation budgétaire prévue dans le cadre de l'action n°11 est complétée par des taxes affectées ⁽¹⁾ dont le plafond pourrait être de nouveau abaissé en 2014 – de 10 millions d'euros supplémentaires –, ainsi que des crédits européens en provenance du Fonds européen d'intégration (FEI). Pour 2014, la prévision de rattachement de crédits est évaluée, sur la base des exercices précédents, à 1,45 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. La participation de l'OFII à l'effort nécessaire de maîtrise des dépenses publiques se traduit aussi par la réduction du plafond d'emplois, les effectifs devant passer de 805 équivalents temps plein (ETP) fin 2013 à 790 en 2014 – contre 920 ETP en 2008.

L'OFII devrait donc être confronté dans le même temps à une baisse de ses moyens, tant humains que financiers, et à une probable reconfiguration de ses missions, notamment dans le cadre de la refondation de la politique d'intégration qui a été annoncée par le Gouvernement. Un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) devrait être signé avec l'Etat pour la période 2013-2015. Selon son directeur général, l'OFII devra réaliser une double « révolution culturelle », concernant les priorités de son action ⁽²⁾, comme les modalités d'exercice de chacune des missions qui lui seront confiées, une fois que les arbitrages auront été rendus.

La **Cité nationale de l'histoire de l'immigration**, établissement public installé à Paris, dans le Palais de la Porte Dorée, contribuera également à l'effort de maîtrise des dépenses publiques en 2014. Sa mission est de « *rassembler, sauvegarder, mettre en valeur et rendre accessibles les éléments relatifs à l'histoire de l'immigration en France, notamment depuis le XIX^e siècle ; contribuer ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française et faire évoluer les regards et les mentalités sur l'immigration en France* » ⁽³⁾.

Sa subvention pour charges de service public, complétée par des recettes propres (droits d'entrée, mécénat, locations d'espace, coproductions) devrait s'établir à 2,45 millions d'euros en 2014, contre 2,6 millions en 2013 et 2,78 millions en 2012. Elle entre dans le cadre de l'action n°12 (« *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* »), qui apporte notamment un appui à

(1) Les prestations fournies dans le cadre du CAI sont gratuites pour les migrants, mais ces derniers participent indirectement à leur financement par le paiement d'une taxe pour toute délivrance ou renouvellement d'un titre de séjour. Le montant de droit commun s'élève actuellement à 241 euros pour une primo-délivrance.

(2) Il s'agit aujourd'hui des procédures d'immigration (notamment le dépôt des demandes de regroupement familial et les visites médicales), de l'accueil et de l'intégration des primo-arrivants, de l'asile (mission de premier accueil et pilotage du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile), et de la mise en œuvre des aides au retour et à la réinsertion.

(3) Décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006 relatif à l'Etablissement public du palais de la porte Dorée.

l'évolution des représentations de l'immigration, des immigrés et de leur apport à la société française.

2. Vers une refondation de la politique française d'intégration

La décision prise par le Gouvernement, l'an dernier, d'engager une réflexion sur la politique d'intégration, qui s'est notamment traduite par un rapport de M. Thierry Tuot intitulé *La grande Nation pour une société inclusive*, a conduit, au cours du mois de février dernier, à l'annonce d'un vaste travail de refondation de la politique d'intégration.

Il a été indiqué à votre Rapporteur que ce travail s'appuierait sur les principes généraux suivants : changer le regard sur les personnes immigrées et leurs descendants, afin de valoriser l'enrichissement mutuel qui se produit ; assurer une distinction très claire entre la politique d'immigration, la politique d'accueil et la politique d'intégration, dont l'objectif est de garantir la cohésion sociale sur le long terme ; favoriser une approche interministérielle des questions d'intégration, qui doivent être intégrées dans tous les volets de l'action publique (santé, social, emploi, culture, habitat ou défense) ; s'appuyer sur les associations de proximité dont le réseau a pourtant été fragilisé au cours des dernières années.

Cinq groupes de travail, destinés à réunir associations, syndicats, universitaires, services de l'Etat, collectivités locales et citoyens, ont été installés au mois de juillet 2013 :

- « Connaissance et reconnaissance » (culture, mémoire, anciens combattants) ;
- « Faire société » (citoyenneté, cultes, discriminations au quotidien, rapports avec les services publics) ;
- « Habitat » (logement, urbanisme, ruralité, mobilité géographique, mixité sociale) ;
- « Mobilités sociales » (parcours d'éducation, scolarité, formation, insertion, carrières, discriminations relatives au travail) ;
- « Protection sociale » (recours aux droits et prestations, accès aux soins, retraites).

Sans vouloir préjuger des conclusions que ces groupes de travail devraient bientôt remettre au Premier ministre, et après avoir rappelé la nécessité d'actions d'intégration bien conçues et efficaces, votre Rapporteur estime utile d'appeler l'attention sur un certain nombre de faiblesses du dispositif actuel, auxquelles la « refondation » annoncée pourrait utilement permettre de remédier.

- L'objectif de niveau linguistique à atteindre à l'issue de la formation fournie par l'OFII, qui est actuellement A.1.1 ⁽¹⁾, semble particulièrement modeste par rapport au niveau requis à l'étranger ⁽²⁾ et surtout par rapport aux besoins des primo-arrivants pour accéder à l'emploi et pour commencer eux-mêmes leur propre parcours d'apprentissage linguistique. Il conviendrait certainement de fixer l'objectif au moins au niveau A1, qui permet de communiquer de façon simple pourvu que l'interlocuteur s'exprime lentement et distinctement en se montrant coopératif. Ce « socle » permettrait au migrant de comprendre les informations nécessaires à sa participation à une formation ou à une recherche de l'emploi, ce qui paraît un minimum.

- La formation civique obligatoire tend aujourd'hui à diffuser des informations qui sont probablement trop nombreuses pour être bien assimilées et que l'on peut juger partiellement inutiles à ce stade, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des institutions françaises ou même notre histoire. Il paraîtrait utile d'opérer un recentrage sur les messages essentiels au moment de l'arrivée en France, c'est-à-dire les principes fondamentaux de la République, tels que la laïcité et l'égalité entre les hommes et les femmes. La formation pourrait être complétée par la suite, notamment lorsque les migrants auront acquis un niveau linguistique supérieur.

- Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit un bilan de compétences professionnelles obligatoire pour les signataires du contrat d'accueil et d'intégration. En 2012, l'OFII a consacré environ 6,6 millions d'euros au financement de cette prestation, contre environ 6,4 millions en 2011. Alors que le CESEDA ne prévoit que peu d'exonérations à ce bilan de compétences, le suivi réalisé par l'OFII a montré qu'environ un tiers des bénéficiaires ne souhaitait pas chercher du travail. Ce dispositif pourrait donc être reconsidéré tant au regard de son utilité que de son coût pour les finances publiques.

- Dès le stade de la demande de visa, pour le conjoint de Français âgé de moins de 65 ans et pour le ressortissant étranger de plus de 16 ans et de moins de 65 ans faisant l'objet d'une demande de regroupement familial, le dispositif du CAI est complété à l'étranger par un dispositif d'évaluation des connaissances de la langue et des valeurs de la République et – en cas d'insuffisances constatées – de formation. Outre que le « pré-CAI » n'est pas mis en œuvre partout ⁽³⁾, les formations offertes paraissent à la fois insuffisantes pour être efficaces – 40 heures d'apprentissage du français et 3 heures de formation aux valeurs de la République,

(1) Même si l'OFII offre aussi des parcours linguistiques conduisant au niveau A1, sanctionné par le diplôme d'études en langue française (DELF), lorsque les conditions sont requises, notamment une scolarisation jusqu'au niveau des études secondaires dans le pays d'origine des migrants.

(2) L'Italie, l'Allemagne et l'Autriche ont ainsi retenu le niveau A2.

(3) Hors Union européenne, l'OFII est représenté au Maroc, en Tunisie, en Turquie, au Mali, au Sénégal, au Cameroun et au Canada et dispose d'une représentation en Arménie. L'OFII a par ailleurs signé des conventions dans 43 pays, ce qui permet de couvrir, au total, environ 75 % des personnes concernées.

au maximum – et redondantes avec la formation dispensée ensuite dans le cadre du CAI. Ces moyens pourraient donc être redéployés.

- Malgré la création des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI), l'articulation qui est assurée au plan local avec les autres politiques publiques concourant à l'intégration des migrants (politique de formation professionnelle, politique de la ville, politique de réussite éducative ou encore politique d'accès aux droits) paraît encore insuffisante. Il conviendrait d'améliorer la gouvernance afin de mieux associer tous les acteurs mobilisables dans une perspective d'intégration.

- Enfin, le choix a été fait, jusqu'à présent, de mettre l'accent sur le moment de l'arrivée en France, le CAI étant signé pour une durée d'un an, renouvelable une fois – et il est souvent réalisé en quelques mois seulement. Il paraîtrait plus judicieux de s'inscrire dans une perspective pluriannuelle, qui pourrait être de cinq ans, afin de construire de véritables parcours d'intégration, en fonction des besoins individuels et de l'évolution des migrants. Une « clause de revoyure » pourrait intervenir lors du renouvellement du premier titre de séjour d'un an : il serait utile d'assortir la délivrance des futurs titres de séjour pluriannuels, qui pourraient être de quatre ans, à un niveau linguistique suffisant – on pourrait envisager que le titre ne soit renouvelé que pour un an, avec une nouvelle « clause de revoyure », si le niveau était jugé insuffisant.

3. Quelle traduction au plan européen ?

a. Une compétence limitée

Dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013, le Fonds européen d'intégration (FEI) soutient des actions d'intégration à destination de ressortissants de pays tiers. Pour 2013, l'allocation de la France devait s'élever à 15 millions d'euros, dont 14,4 millions dans le cadre du programme 104 (« Actions d'intégration locales ou nationales ») et 0,6 million dans celui du programme 303 (études, évaluations et assistance technique du FEI) – 119 projets auraient été sélectionnés en France.

Cette action repose sur l'idée que l'intégration des ressortissants de pays tiers est « *un élément clé dans la promotion de la cohésion économique et sociale* » au sein de l'Union ⁽¹⁾. La compétence européenne demeure limitée : l'article 79 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet l'adoption de « *mesures pour encourager et appuyer l'action des États membres en vue de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers en séjour régulier sur leur territoire, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ».

(1) Décision (2007/435/CE) du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013.

Un travail a été engagé depuis 2009 autour d'indicateurs communs relatifs à l'intégration des personnes immigrées, que le programme pluriannuel de Stockholm, adopté fin 2009, pour « *une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens* » concevait comme un outil destiné à accroître la « *comparabilité des expériences nationales* » et à renforcer le « *processus d'apprentissage européen* ». En 2010, 14 indicateurs européens ont été validés et Eurostat a par la suite réalisé et publié une longue étude relative à la situation des populations immigrées suivant quatre critères : l'emploi, l'éducation, l'inclusion sociale et la « *citoyenneté active* »⁽¹⁾. Il semble que peu de conséquences opérationnelles aient été tirées, à ce stade, du travail réalisé autour des indicateurs communs d'intégration, malgré l'organisation de plusieurs séminaires.

b. La question des Roms

Les populations dites « Roms » relèvent d'une problématique spécifique lorsqu'il s'agit de citoyens européens (pour l'essentiel), qui n'appartiennent donc pas à des « pays tiers » et pour qui les actions d'intégration n'entrent pas dans le périmètre du FER. La question de leur intégration, dans les pays dits « d'origine » comme dans les pays dits « de résidence », est en grande partie apparue sur l'agenda européen en lien avec la question du fonctionnement de l'espace Schengen⁽²⁾.

L'intérêt de la démarche engagée au plan européen, depuis la communication de la Commission de 2011 qui a établi un « *cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms* », consiste à établir ce que plusieurs interlocuteurs ont décrit comme un « *triptyque* » associant la Commission européenne, les pays dits « d'origine » et les pays dits « de résidence », au lieu de voir les Etats membres concernés se renvoyer la responsabilité.

Sans remettre en cause la responsabilité première des Etats membres en matière d'intégration – et plus spécifiquement dans les domaines visés par les communications successives de la Commission en faveur de l'intégration des Roms (éducation, santé, logement et travail), la démarche suivie repose sur un engagement de l'Union en faveur de l'intégration des Roms, parce que cette question revêt une dimension européenne manifeste.

Le « *Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms* », qui a été endossé par le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et

(1) Notion dont l'étude d'Eurostat rappelle qu'elle ne fait pas l'objet d'une définition consensuelle au sein de l'Union mais qui est notamment appréhendée à travers l'acquisition de la nationalité et les permis de séjour permanent ou de longue durée.

(2) Dans sa proposition de recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les Etats membres, la Commission considère elle-même que « résoudre (sic) la question de l'intégration des Roms sans coordination d'ensemble s'est révélé inefficace dans toute l'Union européenne, où la libre circulation des citoyens est garantie. Cette situation risque de provoquer une hausse considérable du nombre de migrants roms dans les Etats membres dans lesquels les conditions de vie sont plus favorables et les mesures d'inclusion sociale pour les défavorisés, plus généreuses ».

Consommateurs et par le Conseil européen, a permis de franchir une première étape en demandant aux Etats membres d'élaborer des stratégies nationales d'intégration avant la fin de l'année 2011, sur le fondement des lignes directrices inscrites dans le « *Cadre de l'UE* », et en demandant aussi des rapports annuels sur les progrès accomplis.

La Commission a rendu public son propre suivi, sous la forme de deux communications sur la mise en œuvre du « *Cadre de l'UE* », la première en mai 2012 et la seconde en juin 2013. Ces deux documents ont mis en lumière plusieurs lacunes que les entretiens de votre rapporteur à Bruxelles, en Roumanie, puis en Hongrie, ont très largement confirmées. Si des stratégies nationales ont désormais été adoptées dans tous les Etats membres, leur mise en œuvre est relative et perfectible dans de nombreux domaines, à des degrés divers selon les pays :

- la lutte contre les discriminations ;
- l'association effective de la société civile dans l'élaboration des politiques concernées et dans leur application ⁽¹⁾ ;
- la mobilisation de l'échelon local ⁽²⁾ ;
- la coordination au plan national, comme entre le niveau national et le niveau local ;
- la lutte contre les discriminations ;
- la mobilisation des fonds européens disponibles pour engager des actions d'intégration ⁽³⁾,
- le suivi (« *monitoring* ») de l'utilisation effective de ces fonds.

La communication de juin 2013 est accompagnée d'un projet de recommandation, sur la base de l'article 19 § 1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif aux mesures de lutte contre les discriminations. Si cette recommandation était adoptée, elle constituerait le premier instrument juridique de l'Union européenne en matière d'intégration des Roms. Le projet de recommandation fixe notamment des objectifs et recommande des mesures « *ciblées* » pour combler les écarts – formule sur laquelle on peut s'interroger au regard de la conception française du principe d'égalité –, en laissant toute latitude

(1) *Qui est pourtant un acteur précieux dans ce domaine, comme votre rapporteur a pu le constater à Bánytereny, en Hongrie, où l'association TASZ organise de nombreux activités, destinées aux enfants comme aux adultes et ouvertes au-delà des seules populations Roms, dans le cadre d'une « Maison pour tous ».*

(2) *Alors que les municipalités peuvent s'engager dans des projets concrets et efficaces d'intégration des Roms, notamment dans le cadre sportif, comme votre rapporteur a pu le constater en Roumanie, dans le village de Vortop.*

(3) *Dans sa communication de 2011, la commission évoque une programmation de 26,5 milliards d'euros de concours financier de l'UE pour soutenir les efforts des États membres dans le domaine de l'intégration sociale, y compris pour les populations Roms.*

aux Etats membres en matière d'application, selon les situations nationales, régionales et locales.

Même si cette recommandation était adoptée, on resterait encore loin d'une contrainte juridique ou même d'une incitation au plan européen. On confierait tout au plus un rôle plus grand d'impulsion à l'UE.

B. NATURALISATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

1. Les crédits demandés

La dotation prévue dans le cadre de cette mission budgétaire – 1 256 500 euros en autorisations d'engagement et 1 820 000 euros en crédits de paiement – augmenteraient de 120 000 euros par rapport à la LFI 2013, afin de préserver les moyens de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française – il a été indiqué à votre Rapporteur, dans une réponse écrite, qu'elle devait notamment faire face à des dépenses de contentieux et d'archivage en sus de ses dépenses de fonctionnement courant.

Cette sous-direction est chargée de gérer les recours hiérarchiques et les contentieux liés aux décisions défavorables des préfets en matière de naturalisation, elle contribue à l'établissement de la preuve de la nationalité française par l'intermédiaire d'une base de données de la nationalité, anime les relations avec les préfetures et le service central de l'état civil du ministère des affaires étrangères, et participe à la préparation des textes législatifs et réglementaires dans son champ de compétences.

2. Poursuivre la réorientation de la politique d'accès à la nationalité française

Comme l'a rappelé la circulaire du ministre de l'Intérieur du 16 octobre 2012, l'accès à la nationalité française, qui peut constituer un moteur d'intégration, est l'aboutissement juridique et symbolique d'un parcours réussi dans ce domaine.

Sous l'impulsion du précédent Gouvernement, les naturalisations avaient connu une chute brutale de 30 % en 2011 comme en 2012, en raison d'une hausse massive des décisions négatives. Dans son avis budgétaire de 2012, le rapporteur pour avis de la Commission des lois pour les crédits relatifs à l'immigration, l'intégration et l'accès à la nationalité, M. Patrick Mennucci, avait montré que cette évolution s'expliquait par un durcissement de l'appréciation des critères de naturalisation par l'administration.

Années	Procédure par décret		
	Favorables	Défavorables	Taux de décisions favorables
2007	47 318	19 394	71%
2008	63 042	22 409	74%
2009	63 513	30 548	68%
2010	65 305	36 281	64%
2011	46 479	52 855	47%
2012	32 875	38 586	46%
1 ^{er} sem. 2013	19 285	13 382	59%

(Source : Ministère de l'intérieur – Direction générale des étrangers en France)

Comme le montre le tableau ci-dessous, on observait en particulier une augmentation considérable des décisions de rejet et d'ajournement, prises en opportunité, dans le cadre d'une compétence discrétionnaire de l'administration – l'irrecevabilité étant, en revanche, opposée lorsque les conditions fixées par les textes ne sont pas remplies, et le classement sans suite étant prononcé en cas de dossier incomplet.

Procédure par décret	2008	2009	2010	2011	2012	1 ^{ER} sem. 2013
Ajournements	13 544	17 672	24 133	38 790	27 191	9 019
Rejets	659	2 611	3 773	6 836	5 251	1 413
Irrecevabilités	7 881	9 903	7 781	6 452	3 907	1 684
Classements sans suite	325	362	594	777	2 237	1 266
TOTAL	22 409	30 548	36 281	52 855	38 586	13 382

(Source : Ministère de l'intérieur – Direction générale des étrangers en France)

Les circulaires du 16 octobre 2012 et du 21 juin 2013 ont permis de réorienter la politique de naturalisation grâce à de nouvelles instructions, qui se sont traduites par une hausse rapide et importante du taux de réponse favorable. Comme votre Rapporteur l'indiquait dans son avis budgétaire sur les crédits de cette mission pour 2013, la circulaire d'octobre 2012 concernait notamment l'appréciation de l'insertion professionnelle et de l'assimilation à la communauté française, ainsi que les périodes passées en séjour irrégulier.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des motifs des décisions défavorables rendues.

Procédure par décret	2008	2009	2010	2011	2012	1er semestre 2013
Irrecevabilité	7 881	9 903	7 781	6 452	3 907	1 684
Classement sans suite	325	362	594	777	2 237	1 266
Moralité	4 166	6 318	6 118	6 516	4 837	1 976
Séjour irrégulier	2 312	4 443	6 939	8 230	5 046	530
Insertion professionnelle	3 504	5 100	9 041	22 025	15 844	6 123
Assimilation - intégration	1 685	1 981	2 343	1 997	1 103	137
Avis défavorable des services spécialisés	91	100	235	340	176	68
Loyalisme	807	1 097	1 790	2 684	2 179	1 143
Divers	1 638	1 244	1 440	3 834	3 257	455
TOTAL	22 409	30 548	36 281	52 855	38 586	13 382

(Source : Ministère de l'intérieur – Direction générale des étrangers en France)

Afin d'harmoniser les pratiques des préfectures, au vu d'un rapport de l'inspection générale de l'administration sur l'évaluation de la déconcentration de la procédure de naturalisation, dont il ressort notamment des écarts à la moyenne d'environ 10 % s'agissant des taux de refus, le décret 2013-795 du 30 août 2013 a ensuite engagé une expérimentation de plateformes régionales pour l'instruction des demandes, laquelle consiste à mutualiser les ressources disponibles, en Lorraine et en Franche-Comté à partir du 1^{er} septembre 2013, puis en Picardie à compter du 1^{er} janvier 2014.

CONCLUSION

L'année 2014 pourrait être décisive à plus d'un titre en matière d'immigration, d'asile et d'intégration.

D'une part, en raison des inflexions qui trouvent déjà une traduction dans le cadre de cette mission budgétaire, notamment la priorité accordée à la nécessaire réduction des délais d'instruction des demandes d'asile et les efforts consentis, malgré les difficultés du contexte budgétaire, en faveur des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), amplifiant ainsi le rééquilibrage déjà engagé l'an dernier en faveur du dispositif de droit commun.

D'autre part, du fait de plusieurs réformes annoncées en parallèle par le Gouvernement dans les principaux domaines de la mission : une vaste concertation sur le droit d'asile, destinée à apporter une réponse aux dysfonctionnements persistants du système actuel et à assurer la transposition en droit français du « paquet asile » adopté au plan européen ; une « refondation » de la politique d'intégration, appelée à renouveler en profondeur son approche pour améliorer son efficacité ; la généralisation des titres de séjour pluriannuels, afin de simplifier le droit au séjour, de sécuriser les parcours et d'attirer davantage les talents internationaux.

Notre pays devrait ainsi continuer à se replacer sur une trajectoire responsable et respectueuse des valeurs de notre République, notamment en ce qui concerne les garanties légitimes dont doivent bénéficier les publics souvent fragilisés auxquels s'adressent les politiques d'immigration, d'asile et d'intégration.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES CREDITS

À l'issue de l'audition du 5 novembre 2013, en commission élargie, de M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur ¹, la Commission des Affaires étrangères examine, pour avis, les crédits pour 2014 de la mission « Immigration, asile et intégration », sur le rapport de M. Jean-Pierre Dufau.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission, tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 44.

¹ http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/c021.asp

ANNEXE

LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

1. A Bruxelles (17 septembre 2013)

- Mme Sylvie Guillaume, membre du Parlement européen (commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures) ;

- M. Vincent Richez, conseiller en charge des services sociaux, protection sociale, inclusion sociale, à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ;

- M. Aurel Ciobanu-Dordea, directeur « Égalité » à la Direction générale de la Justice de la Commission européenne ;

- Mme Marta Pinto, « *Policy Officer* » au Bureau européen de l'information sur les Roms (ERIO).

2. En Roumanie (du 30 septembre au 2 octobre 2013)

- M. Philippe Gustin, Ambassadeur de France ;

- M. Samuel Richard, Deuxième Conseiller ;

- M. Frédéric Bayard, attaché de sécurité intérieure ;

- M. Frédéric Teillet, magistrat de liaison ;

- M. Hossein Mokry, directeur de la représentation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en Roumanie ;

- Mme Marie-Thérèse Leblanc, coordinatrice action sociale (délégation de l'OFII en Roumanie) ;

- M. Lucian Cherata, inspecteur scolaire en charge des minorités pour le département de Dolj ;

- M. Vladu, chargé de mission de Nantes Métropole pour les départements de Dolj et de Mehedinti ;

- M. Constantin Dobrescu, Maire de Vortop ;
- M. Ion Gheorghe, bénéficiaire d'un projet cofinancé dans le cadre de l'accord signé entre le département de Dolj, l'OFII et Nantes Métropole ;
- M. Calin Popescu Tariceanu, sénateur, ancien Premier ministre ;
- M. Petre Roman, sénateur, ancien Premier ministre ;
- M. George Ciamba, Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, en charge des affaires européennes ;
- Rencontre avec la commission parlementaire bicamérale spéciale pour l'adhésion de la Roumanie à l'espace Schengen, présidée par M. Mircea Geoana, sénateur ;
- Mme Dorina Maria Nastase, chef de la section politique à la Représentation de la Commission européenne en Roumanie ;
- M. Jérôme Richard, conseiller Affaires sociales auprès du ministère roumain du travail, de la famille et de la protection sociale ;
- M. Bogdan Tohaneanu, Secrétaire d'Etat à l'intérieur.

3. En Hongrie *(du 2 au 4 octobre 2013)*

- M. Roland Galharague, Ambassadeur de France ;
- Mme Anne-Marie Maskay, Première Conseillère ;
- M. Richard Réquéna, Premier Secrétaire ;
- Les responsables de l'ONG TASZ (Union des Libertés Civiles Hongroises) de Bátonyterenye ;
- M. Tibor Horváth, maire-adjoint de Bátonyterenye ;
- M. Gábor Jónás, conseiller du département de Nógrád au sein du Conseil national des Roms ;
- M. István Forgács, conseiller du ministre des Ressources humaines ;
- Mme Katalin Barsony, directrice de la Fondation Romedia ;
- Mme Louise Métrich, responsable du programme Droits des Roms, Institut Tom Lantos ;
- M. Aladár Horváth, président du Mouvement des Droits civiques pour la République ;

- M. István Boros, Fondation Autonomia ;
- M. János Daróczy, réalisateur de documentaires ;
- Mme Kinga Göncz, membre du Parlement européen ;
- M. László Teleki, ancien secrétaire d'Etat, conseiller pour les minorités au Parti socialiste hongrois.

4. A l'Assemblée nationale

- M. Alain Régnier, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, accompagné de M. Manuel Demougeot, directeur de cabinet (*25 septembre*) ;

- M. Pascal Brice, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), et Mme Martine Denis-Linton, présidente de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), accompagnée de Mme Anne Redondo, secrétaire général adjoint (*8 octobre*) ;

- M. Luc Derepas, directeur général des étrangers en France (ministère de l'Intérieur), accompagné de M. François Lucas, directeur de l'immigration, de M. Fabrice Leggeri, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière, de Mme Sylvie Moreau, chef de service, adjointe à la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité, de Mme Pascale Legendre, adjointe au chef du service de l'asile, de M. Rémy-Charles Marion, chef du service du pilotage et des systèmes d'information, et de Mme Laetitia Belan, chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière (*9 octobre*) ;

- M. Yannick Imbert, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) (*15 octobre*) ;

- M. Jérôme Normand, directeur de projet, chargé de coordonner le suivi régional relatif à l'anticipation et à l'accompagnement des démantèlements de campements illicites auprès du préfet de la région Ile-de-France (*22 octobre*) ;

- Mme Geneviève Jacques, présidente de la CIMADE, et M. Jean-Claude Mas, secrétaire général (*22 octobre*).