

Projet de loi de finances pour 2023 (n° 273)
Mission « Immigration, asile et intégration »

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis, Mme Blandine Brocard

17 octobre 2022

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2023 s'élèvent à **2,67 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une augmentation de 34,18 % en AE et une augmentation de 5,94 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.

La mission comporte deux programmes : le programme « Immigration et asile » (n° 303) et le programme « Intégration et accès à la nationalité française » (n° 104).

A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

Le programme n° 303 « Immigration et asile » comprend l'essentiel des crédits de la mission (73 %). Il finance les politiques publiques relatives à l'entrée, la circulation, le séjour et le travail des étrangers, l'éloignement des personnes en situation irrégulière ainsi que l'exercice du droit d'asile.

Pour 2023, les crédits de ce programme progressent, en AE comme en CP. Ils augmentent en effet de 36,95 % en AE et de 0,44 % en CP par rapport à la loi de finances initiales pour 2022, pour s'établir à respectivement à **2,13 milliards d'euros** et à **1,46 milliard d'euros**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	0,52	0,52	0,52	0,52	-	-
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	1 394,24	1 309,49	1 897,17	1 267,39	+ 36,07 %	- 3,21 %
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	156,08	143,85	205,50	169,50	+ 31,66 %	+ 17,83 %
04 – Soutien	5,68	5,68	28,52	28,52	+ 401,80 %	+ 401,80 %
Total	1 556,52	1 459,54	2 131,71	1 465,93	+ 36,95 %	+ 0,44 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

1. L'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »

L'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas » vise à répondre de manière générale aux besoins de circulation des personnes, mais aussi de privilégier l'attractivité de la France dans ses domaines d'excellence et de faciliter le déplacement des personnes jouant un rôle de premier plan dans le cadre des relations bilatérales que la France entretient avec les pays étrangers.

Pour 2023, la dotation reste **stable**, à **520 000 euros**.

2. L'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »

L'action n° 2, « Garantie de l'exercice du droit d'asile », représente la presque totalité des crédits du programme. Pour 2023, **ils s'élèvent à 1,89 milliard d'euros en AE et 1,26 milliard d'euros en CP**, soit une augmentation de 36,07 % en AE et une diminution de 3,21 % en CP par rapport à 2022.

a. Les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

À l'action n° 2 figurent également les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), qui est attribuée aux demandeurs d'asile durant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande.

Versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), son montant varie selon la composition familiale des demandeurs et leur mode d'hébergement.

Pour 2023, la dotation inscrite est de **314,7 millions d'euros**, soit en diminution de 36 % par rapport à la loi de finances pour 2022 – qui la fixait à 491 millions d'euros.

La baisse de cette dotation s'appuie sur l'hypothèse d'une poursuite du flux de demandes d'asile observé en 2022, soit une projection de 135 000 demandes introduites à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à un niveau inférieur à celui escompté en loi de finances pour 2022. Elle repose également sur l'hypothèse d'une amélioration du délai de traitement de la demande d'asile ⁽¹⁾, qui devrait avoir pour effet une diminution des crédits dépensés au titre de l'ADA.

b. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile

L'augmentation des crédits en AE de cette action (+ 36,07 %) s'explique principalement par le renouvellement pour trois ans des conventions pluriannuelles de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA).

DÉCOMPOSITION DE LA PARTIE « ACCUEIL ET HÉBERGEMENT D'ASILE » DES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ACTION N° 2

(en millions d'euros)

	En AE (PAP pour 2023)	En CP (PAP pour 2023)	En AE (PAP pour 2022)	En CP (PAP pour 2022)
Accompagnement social	2,70	2,70	2,71	2,71
Hébergement – CADA	378,30	378,30	354,88	345,88
Hébergement – CAES	202,07	67,29	47,96	45,17
Hébergement – HUDA	889,95	394,95	433,48	351,51

Source : projets annuels de performances pour 2022 et 2023.

- La dotation « **accompagnement social** » permet de financer les actions en faveur de publics particulièrement vulnérables, notamment les demandeurs d'asile victimes de torture. Elle couvre également certains frais d'interprétariat et de transport pour les demandeurs d'asile entre leur lieu d'hébergement et le pôle régional Dublin (PRD).

- Les **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** constituent l'hébergement de référence pour les demandeurs d'asile en procédure normale. Ce dispositif d'hébergement pérenne compte plus de 360 centres qui offrent des prestations d'accompagnement social et administratif. Plus de 23 000 places ont été créées depuis 2013. La dotation prévue pour 2023 permettra de financer le parc, qui

(1) L'OFPRA, qui est le principal acteur de l'instruction des demandes, bénéficiera de nouveaux moyens, notamment pour réduire le taux de rotation des officiers de protection chargés d'instruire les demandes.

sera étendu à 49 242 places après la création de 2 500 places supplémentaires, et la transformation de 110 places d'HUDA en CADA dans les Pays-de-la-Loire.

- Les **centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)** visent à garantir aux personnes souhaitant engager une démarche d'asile une mise à l'abri permettant une évaluation immédiate de leur situation administrative, afin de les orienter ensuite vers une structure adaptée. La durée maximale de séjour étant fixée à un mois, cette rotation garantit la fluidité de tout le système et évite ainsi la constitution de campements sur la voie publique. En 2023, l'augmentation massive des crédits permettra de financer le parc, qui sera étendu à 6 122 places avec la création de 1 500 places supplémentaires, et la pérennisation des 986 places financées dans le cadre du plan de relance depuis le début de l'année 2021. L'ensemble de ces places bénéficiera de conventions pluriannuelles de 2023 à 2025.

- Le **parc d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA)** complète le parc de places de CADA. Il s'agit d'un dispositif d'hébergement d'urgence mais une part de ce dispositif offre des prestations et conditions d'accueil similaires à celles en CADA et peut être considérée comme de l'hébergement pérenne. Ce parc comprend d'abord des places d'hébergement d'urgence gérées au niveau déconcentré par les préfets (le « **HUDA local** ») et des places du parc d'hébergement d'urgence relevant du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (**PRAHDA**). La dotation pour 2023 permettra le financement du parc d'hébergement d'urgence qui sera étendu à 52 950 places après la création de 900 nouvelles places en outre-mer.

c. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides

L'action n° 2 prévoit enfin le versement de la subvention de l'État à l'OFPRA mentionnée à l'article L. 722-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Elle s'élève à **103,45 millions d'euros en AE et en CP**, en hausse de 10,2 % par rapport à 2022. Cette augmentation a pour objet de financer la remise à niveau de certains postes de dépenses qui ont progressé ces dernières années (certains frais d'examens médicaux notamment), des mesures de convergence indemnitaire pour les agents de l'OFPRA, l'impact de la revalorisation du point d'indice de 3,5 % et les conséquences de l'inflation (loyers, interprétariat, *etc.*).

Le plafond d'emplois de l'Office, qui s'établit à 1 003 ETPT, sera relevé à 1 011 ETPT.

L'enjeu, pour l'Office, est toujours de **réduire les délais de traitement des demandes d'asile à deux mois**, conformément au plan d'action gouvernemental du 12 juillet 2017 et au contrat d'objectifs et de performance (COP), qui couvre la période 2021-2023. La cible pour 2023 du délai moyen de traitement d'un dossier est fixée à 60 jours, contre 75 jours dans le projet annuel de performances pour 2022 et 261 dans celui pour 2021.

3. L'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »

Cette action finance notamment les dépenses liées au maintien en zone d'attente ou en rétention et les procédures d'éloignement, ainsi que l'accompagnement social, juridique et sanitaire des personnes non admises sur le territoire national. Elle inclut également les opérations de réacheminement et d'éloignement du territoire des étrangers qui font l'objet, par exemple, d'une mesure de non-admission ou d'une obligation de quitter le territoire français.

Pour l'année 2023, les crédits demandés sont en hausse : ils s'établissent à 205,50 millions d'euros en AE (+ 31,66 % par rapport à 2022) et à 169,50 millions d'euros en CP (+ 17,83 %).

- 61,40 millions d'euros en AE et 52,18 millions d'euros en CP sont destinés au **fonctionnement des 26 centres de rétention administrative (CRA)**, des **locaux de rétention administrative (LRA)** et de la **zone d'attente des personnes en instance (ZAPI)** de l'aéroport de Roissy. Ces crédits permettent de couvrir les frais de fonctionnement courant – prestations de restauration, de blanchisserie, entretien immobilier et frais d'interprétariat. L'augmentation des crédits s'explique notamment par un **renforcement de la capacité « immobilière »** des CRA de 1 859 places en 2022 à 1 961 places en 2023 avec la livraison du CRA d'Olivet (90 places) et l'extension du CRA de Perpignan (12 places), et par la pérennisation des crédits consacrés à l'externalisation des tâches non régaliennes auparavant assurées par des policiers dans les CRA (accueil du public, gestion de la bagagerie, *etc.*).

- 18,36 millions d'euros en AE comme en CP sont consacrés à la **prise en charge sanitaire** des personnes en CRA. Le coût de cette assistance sanitaire est revu à la hausse pour tenir compte des nouvelles places de rétention et de l'impact des mesures liées au « Ségur de la santé », qui entraîne une revalorisation des salaires des personnels médicaux dans les CRA.

- 44,12 millions d'euros en AE comme en CP, enfin, sont consacrés aux **frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière**, dont la mise en œuvre revient, au sein de la police nationale, à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF). Ces dépenses couvrent notamment les frais de billetterie centrale (avion de ligne commerciale, train ou bateau) et les dépenses locales de déplacement terrestre, maritime, et aérien supportés par les services administratifs et techniques de la police nationale « SATPN » (Mayotte, Guyane, Guadeloupe, la Réunion) et le secrétariat général de l'administration du ministère de l'Intérieur.

4. L'action n° 4 « Soutien »

L'action n° 4 « Soutien » regroupe une partie des moyens nécessaires au fonctionnement courant de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur, dont une partie des dépenses de fonctionnement d'investissement et d'intervention relevant du fonctionnement courant des services ainsi que des dépenses liées aux systèmes d'information.

En très importante augmentation, les AE et les CP s'élèvent pour 2023 à 28,51 millions d'euros, contre 5,68 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2022.

Ces crédits ont **pour objectif de doter les services de moyens de fonctionnement appropriés et optimisés pour mener à bien les orientations et les projets des programmes 303 et 104 et d'assurer la modernisation des systèmes d'information** et les études afférentes. En AE comme en CP, les dépenses d'investissements et les dépenses pour immobilisations corporelles de l'État passent de 3,05 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2022 à 20,98 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2023. Ces dépenses concernent le développement de nouveaux systèmes d'information et leurs adaptations aux évolutions réglementaires, européennes et nationales.

B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »

Le programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » comprend quatre actions qui concourent à l'intégration des étrangers en situation régulière. **Pour 2023, les crédits du programme s'élèvent à 543 millions d'euros en AE et en CP, soit une hausse de 24,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.**

Cette augmentation des moyens vise à permettre le financement de 1 000 nouvelles places en centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les réfugiés et le déploiement progressif du programme d'accompagnement global et individualisé (AGIR) consacré à l'insertion des réfugiés dans la société.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2022		PLF 2023		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	255,09	255,09	273,32	273,32	+ 7,14 %	+ 7,14 %
12 – Intégration des étrangers primo-arrivants	79,48	79,48	135,44	135,44	+ 70,41 %	+ 70,41 %
14 – Accès à la nationalité française	0,99	1,05	1,06	1,12	+ 7,86 %	+ 6,65 %
15 – Accompagnement des réfugiés	93,21	93,21	121,95	121,95	+ 30,83 %	+ 30,83 %
16 – Accompagnement des foyers de travailleurs migrants	8,13	8,13	11,32	11,32	+ 39,12 %	+ 39,12 %
Total	436,92	436,94	543,11	543,16	+ 24,30 %	+ 24,30 %

Source : projet annuel de performances pour 2023.

1. L'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants »

Cette action finance l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), opérateur public qui contribue aux missions de la DGEF, ainsi que ses dépenses d'intervention. L'OFII est notamment en charge de la gestion des flux d'entrées et de sortie dans le nouveau dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile, du pilotage du premier accueil des demandeurs d'asile et du versement de l'ADA. L'OFII est également en charge de l'intégration des étrangers en situation régulière. Cet accueil se matérialise pour l'étranger par la signature d'un contrat d'intégration républicaine (CIR).

Pour 2023, la subvention pour charges de service public versée à l'OFII s'élève à 252,31 millions d'euros, soit une augmentation de 2,64 % par rapport à 2022. Ces crédits ont pour objet de financer la mise en place d'une formation linguistique à visée professionnelle et la généralisation du « rendez-vous santé »⁽¹⁾ dont l'expérimentation a débuté en 2022.

Le plafond d'emploi de l'OFII est augmenté de 9 ETPT par rapport à la loi de finances pour 2022 et s'établit à 1 196 ETPT. Cette évolution correspond également à la montée en puissance du dispositif « rendez-vous santé ».

2. L'action n° 12 « Intégration des étrangers primo-arrivants »

Cette action vise à faciliter l'intégration des étrangers durant les années qui suivent leur admission à séjourner durablement sur le territoire français. Elle

(1) Visite de prévention santé à destination des demandeurs d'asile et des signataires du contrat d'intégration républicaine.

regroupe l'ensemble des crédits destinés à l'intégration des étrangers primo-arrivants et permet de rendre compte de l'ensemble des efforts consentis en faveur de l'intégration des étrangers, quel que soit le motif de leur admission au séjour.

Après une hausse de 10 % en 2020, de 9 % en 2021, et de 37 % en 2022 ⁽¹⁾, les crédits consacrés à cette action continuent d'augmenter : ils s'élèveront pour 2023 à 135,4 millions d'euros, soit une hausse de 70,4 % par rapport à 2022. Cette augmentation des crédits vise notamment au financement, pour un coût estimé à 76 millions d'euros, de la poursuite du déploiement du programme d'accompagnement global et individualisé pour l'intégration des réfugiés (AGIR) entre 2022 et 2024, afin de proposer à terme à chaque bénéficiaire de la protection internationale la possibilité de bénéficier d'un accompagnement global et personnalisé, **notamment vers le logement et l'emploi**. Elle permettra en outre de renforcer les moyens consacrés à la mise en œuvre des actions structurantes au niveau national, tels que les dispositifs favorisant la reconnaissance des acquis professionnels, et assurera une amélioration des formations linguistiques suivies par les étrangers primo-arrivants.

3. L'action n° 14 « Accès à la nationalité française »

L'action n° 14 finance le fonctionnement courant de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDNAF) du ministère de l'Intérieur, localisée à Rezé (Loire-Atlantique), notamment l'entretien des locaux et les fournitures documentaires à destination des préfectures en lien avec la procédure de naturalisation (dossiers remis lors des cérémonies d'accueil, livrets de citoyenneté).

Pour 2023, les AE s'élèvent à **1,06 million d'euros** et les CP à **1,12 million d'euros**, soit une augmentation de respectivement 7,86 et 6,65 % par rapport à la loi de finances 2022.

94 092 personnes sont devenues françaises en 2021, dont 15 961 au titre de leur engagement en première ligne pendant la crise sanitaire, contre 61 371 en 2020.

(1) Cette augmentation s'expliquait par l'intégration d'une part des crédits qui étaient jusqu'à 2021 inscrits sur l'action 15, relative à l'accompagnement des réfugiés (21,5 millions d'euros).

4. L'action n° 15 « Accompagnement des réfugiés »

Cette action finance les mesures d'accompagnement vers l'intégration, principalement à travers des dispositifs d'hébergement destinés aux bénéficiaires de la protection internationale.

La France s'est engagée auprès du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à accueillir 10 000 réfugiés entre 2020 et 2021. Cet objectif a été ramené à 5 000 en raison du contexte sanitaire.

Le périmètre de cette action a été modifié en 2022 avec le transfert de 21,5 millions d'euros en AE et en CP vers l'action 12 « action d'intégration des primo-arrivants ». Ce transfert a pour objet de regrouper au sein de l'action 12 l'ensemble des crédits destinés à l'intégration des étrangers primo-arrivants, y compris les bénéficiaires d'une protection internationale

La dotation s'élève à 121,9 millions d'euros en AE et en CP. À périmètre constant, le montant est identique à celui prévu en loi de finances initiales pour 2022.

5. L'action n° 16 « Accompagnement des foyers de travailleurs migrants »

Cette action finance l'accompagnement du plan visant à mettre fin aux habitats hors normes et indignes en permettant aux travailleurs migrants d'accéder à un logement individuel, autonome et conforme aux standards actuels du logement.

Ce plan s'applique à 687 foyers qui accueillent environ 100 000 travailleurs immigrés.

Les AE et les CP s'élèvent, pour 2023, à 11,32 millions d'euros. Le projet de loi de finances prévoit une augmentation significative de ces crédits (+ 39,12 %) afin de **mieux concourir à la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants et l'accompagnement de leurs résidents.**

*

* *

II. LA PROCÉDURE D'ADMISSION EXCEPTIONNELLE AU SÉJOUR (AES)

• Votre rapporteure a fait le choix, dans le cadre de cet avis budgétaire, de s'intéresser à l'**admission exceptionnelle au séjour (AES)**, et à sa mise en œuvre conformément aux orientations définies par la « **circulaire Valls** » de 2012. En effet, la lutte contre l'immigration irrégulière doit être l'une des priorités des politiques publiques en matière d'immigration. Il semble toutefois essentiel que dans certains cas exceptionnels, les étrangers sans papiers ayant développé le centre de leurs attaches familiales et privées en France et faisant état d'une bonne

intégration dans la société, dans l'emploi, d'une maîtrise suffisante de la langue, et séjournant sur le territoire depuis une durée significative, puissent obtenir un titre de séjour.

- L'AES s'effectue au cas par cas, en fonction de la situation individuelle de l'étranger. Codifié aux **articles L. 435-1 et suivants du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile** (CESEDA), ce pouvoir de régularisation prévoit la possibilité d'admettre au séjour des étrangers en raison de considérations humanitaires ou de motifs exceptionnels. La **circulaire du 28 novembre 2012, dite « circulaire Valls »**, est venue, selon ses propres termes, « *préciser les critères permettant d'apprécier une demande d'AES des ressortissants étrangers en situation irrégulière en vue de leur délivrer un titre de séjour portant soit la mention « vie privée et familiale », soit « salarié », soit « travailleur temporaire »* ».

- Pour évaluer l'AES de la manière la plus complète, pragmatique et exempte d'a priori possible, votre rapporteure a notamment fait le choix d'entendre l'ancien Premier ministre Manuel Valls, des administrations centrales, la Défenseure des droits, des services déconcentrés, de nombreuses associations, des experts, et de se rendre à la préfecture de police de Paris et à la préfecture du Rhône.

- Ce choix de thème a requis de dresser en premier lieu un bilan des **difficultés de prises de rendez-vous des étrangers auprès des préfectures** ⁽¹⁾. De très nombreuses préfectures proposent, ou imposent, en effet aux personnes étrangères sollicitant un titre de séjour le recours à des plateformes numériques de prises de rendez-vous. Or, les usagers se heurtent massivement à **une insuffisance de créneaux ouverts**, résultant d'un sous-dimensionnement des effectifs au sein des services concernés des préfectures. De cette pénurie de créneaux, connue de longue date et largement documentée, découlent des phénomènes de « reventes » de rendez-vous et d'accompagnements tarifés à la prise de rendez-vous. De même, **l'émergence d'un contentieux de masse via les référés « mesures utiles »** (par lesquels les juges administratifs enjoignent aux préfets de leur communiquer dans un délai fixé une date de rendez-vous) contribue à l'embolie des juridictions administratives. De ce fait, faute d'avoir obtenu un rendez-vous dans les délais requis, de nombreux étrangers basculent dans des situations irrégulières, entraînant de dramatiques situations de « ruptures de droits ».

Si les difficultés de prises de rendez-vous concernent l'ensemble des étrangers désireux de déposer une demande ou de renouveler un titre de séjour, **les publics de l'AES sont singulièrement concernés**. En effet, la plupart des préfectures ne priorise pas les demandes d'AES lors de l'octroi des rendez-vous, justifiant ce choix d'organisation par le caractère « exceptionnel » de cette procédure.

(1) Votre rapporteure s'est également intéressée à la dématérialisation de la constitution des dossiers de demandes de titre de séjour, via l'ANEF. Bien que l'ANEF ne concerne pas encore les demandes d'AES, un état des lieux du déploiement de l'ANEF et des difficultés rencontrées par les acteurs concernés feront l'objet d'un développement dans l'avis.

• La « circulaire Valls », en vigueur depuis le 3 décembre 2012, pose un certain nombre de critères d’AES, tels que le fait, sous de nombreuses conditions, d’être **parents d’enfants scolarisés, conjoints d’étrangers en situation régulière, mineurs devenus majeurs, de disposer d’un talent exceptionnel, de faire état de services rendus à la collectivité ou de circonstances humanitaires particulières, d’être victimes de violences conjugales ou de traite des êtres humains, et pour les étrangers suffisamment insérés dans le marché de l’emploi**. L’évaluation de son application par les services préfectoraux a démontré **que les critères de régularisation qu’elle pose demeuraient, dans leur majorité, adaptés**. Pour autant, **l’application de cette circulaire par les préfetures fait l’objet d’une très grande hétérogénéité**. Selon plusieurs associations entendues, un certain nombre de préfetures ne l’appliqueraient d’ailleurs plus. De surcroît, dans une décision du 4 février 2015, le Conseil d’État a considéré que la « circulaire Valls » contenait de simples « *orientations générales* », qui ne sont destinées qu’à éclairer les préfets dans l’exercice de ce pouvoir de régularisation, et **qu’il n’est donc pas possible d’invoquer devant le juge**. Toutefois, la loi du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance permet, à son article 20, aux administrés de se prévaloir des circulaires qui « *comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives* »⁽¹⁾. Au regard de cette évolution législative, par un arrêt avant dire droit du 31 mars dernier, la Cour administrative d’appel de Lyon a demandé au Conseil d’État de se prononcer de nouveau sur le caractère opposable de la « circulaire Valls ».

• S’agissant plus particulièrement de la **régularisation par le travail**, votre rapporteure constate que le dispositif juridique est **paradoxal**. En effet, les personnes sans titre de séjour sont théoriquement exclues du marché de l’emploi et un large dispositif de répression du travail sans autorisation, visant les employeurs, a été mis en place. Pour autant, *via* l’ « AES travail », l’étranger ayant travaillé peut se voir octroyer, sous des conditions très strictes, une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié », ou « travailleur temporaire ». Dans son application, la procédure se révèle **complexe et inique**. Elle requiert en premier lieu la coopération de l’employeur, excluant injustement du dispositif les personnes sans-papiers qui ne bénéficient pas d’un tel soutien dans leur démarche. En second lieu, la procédure et les éléments demandés pourraient être modernisés pour tenir compte de davantage de situations de personnes sans-papiers, à l’instar de celles des autoentrepreneurs. En outre, cela peut comporter le risque d’employeurs « peu scrupuleux » qui abuseraient de la situation de vulnérabilité de l’étranger sans papier.

(1) Article L. 312-3 du code des relations entre le public et l’administration.

Sur ces trois points, votre rapporteure identifie **des pistes d'évolutions**, qu'elle présentera dans le cadre de son avis et dont voici une liste non exhaustive :

— S'agissant des difficultés de prise de rendez-vous en préfecture :

- assurer un meilleur dimensionnement des effectifs au sein des services de l'immigration et une diminution de leur taux de rotation ;
- faire appliquer par les préfectures l'obligation d'ouvrir une voie alternative à la prise de rendez-vous en ligne ;
- maintenir des guichets ouverts au sein des préfectures pour les demandes sans rendez-vous.

— S'agissant de l'application de la « circulaire Valls » :

- tout en laissant une marge d'appréciation aux préfets, assurer une application plus homogène et systématique de celle-ci sur le territoire.

— S'agissant en particulier de la régularisation par le travail :

- modifier la procédure afin de permettre aux étrangers qui ne bénéficient pas du soutien de leurs employeurs de pouvoir prétendre à la régularisation ;
- réviser certains critères pour mieux intégrer la diversité des profils de travailleurs en situation irrégulière ;
- renforcer l'apprentissage du français (assiduité, résultats,...) et la formation (accès, fléchage de métiers en tension,...).

*

* *

PERSONNES ENTENDUES ET DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

M. Manuel Valls, ancien Premier ministre et ancien ministre de l'Intérieur

Ministères

M. Éric Jalon, directeur général des étrangers en France au ministère de l'Intérieur

Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique au ministère de l'Éducation nationale

Préfectures

M. Jacques Witkowski, préfet de la Seine-Saint-Denis

M. Xavier Lefort, préfet de la Mayenne

M. Claude Vo-Dinh, sous-préfet et secrétaire général de la préfecture de Mayotte

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

M. Didier Leschi, directeur général

Défenseur des droits

Mme Claire Hédon, Défenseure des droits

Mme Mireille Le Corre, secrétaire générale

Mme Gaëlle Tainmont, cheffe du pôle droits fondamentaux des étrangers

Mme France de Saint-Martin, conseillère parlementaire

Associations

Mme Violaine Carrère, membre du groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

M. Sami Cheikh Moussa, responsable du développement et coordinateur au sein de Réfugiés Bienvenue

Mme Lise Faron, responsable des questions « entrée, séjour et droits sociaux » à la Cimade

M. David Robert, directeur général de Singa

MM. Richard Moyon et Philippe Dussert, respectivement cofondateur et animateur Hautes-Pyrénées de Réseau éducation sans frontières (RESF)

M. Paul Chemin, bénévole au sein de RESF Mayenne

Autres

Mme Marilyne Poulain, ancienne membre de la direction confédérale et pilote du « collectif immigration » au sein de la Confédération générale du travail (CGT)

Mme Sandrine Aboubadra-Pauly, déléguée générale et M. Olivier Gaillet, chargé de mission au sein de l'Union nationale des missions locales (UNML)

Déplacements

Préfecture de police de Paris

Préfecture du Rhône