

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport public thématique

Synthèse

Avril 2020

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
Les fondements politiques et juridiques de l'entrée et du séjour des personnes étrangères.....	7
Le pilotage des procédures d'entrée et de séjour par le ministère de l'intérieur et les préfetures .....	11
L'asile : une politique sous forte tension depuis dix ans.....	13
La gestion des procédures d'immigration régulière : une modernisation qui se fait attendre .....	17
L'accès aux droits sociaux, les dispositifs d'intégration et la naturalisation .....	19
La gestion du départ des personnes en situation irrégulière .....	21
<b>Conclusion et recommandations .....</b>	<b>23</b>



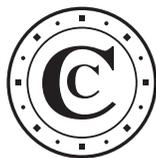
# Introduction

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

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

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





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

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

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

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

Premiers titres de séjour

Motifs d'admission	2010	2012	2014	2016	2018*	2019*
A. Économique	18 772	16 406	19 428	23 275	33 502	38 843
B. Familial	89 071	92 193	99 644	94 345	90 074	88 778
C. Étudiants	65 536	59 025	65 201	73 865	83 082	91 495
D. Divers	12 264	13 302	14 397	15 364	15 317	19 303
E. Humanitaire	18 628	19 134	21 929	30 369	33 981	38 157
<b>Total</b>	<b>204 271</b>	<b>200 060</b>	<b>220 599</b>	<b>237 218</b>	<b>255 956</b>	<b>276 576</b>

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

Source : DGEF, rapports annuels

Bien qu'ils soient en augmentation, ces chiffres placent la France parmi les grands pays les plus restrictifs en termes de séjour. Avec une moyenne de 3,72 titres de séjour accordés pour 1 000 habitants en 2016, la France se situe nettement en-deçà de la Suède (14,53 titres), de l'Allemagne (12,18 titres) ou de l'Espagne (7,65 titres), seuls les

États-Unis délivrant moins de titres que notre pays (3,67 titres). Par ailleurs, dans le contexte de « la crise européenne de l'asile », la France a accueilli 1,86 demandeur d'asile pour 1 000 habitants en 2018, derrière la Grèce (5,99) et l'Allemagne (2,25) mais devant l'Italie (1,01) et le Royaume-Uni (0,57).

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

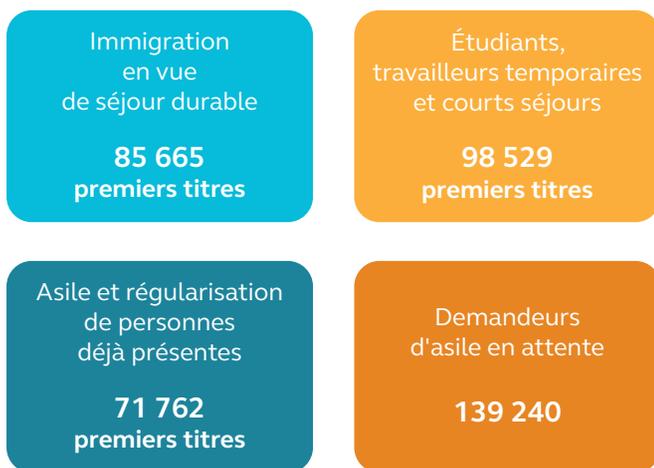
## Une présentation des chiffres de l'immigration à revoir

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

Toutefois, la présentation des données additionne des personnes ayant un projet d'installation durable et d'autres

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

## Proposition de nouvelle présentation des données relatives aux entrées à fin de séjour (sur la base des chiffres 2018)



Source : Cour des comptes

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

Depuis 2003, les huit lois intervenues dans le domaine de l'immigration et de l'asile ont réitéré, avec des nuances d'expression, les trois mêmes objec-

tifs consistant à « maîtriser l'immigration », « garantir le droit d'asile » et « réussir l'intégration ».

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

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

À cette aune, il n'a pas été atteint au cours des dernières années. Mais ce terme de « maîtrise » entretient un malentendu quant à la capacité des pouvoirs publics à limiter l'immigration. En réalité, seule la moitié des premiers titres accordés en 2018 – et seulement un quart si l'on excepte l'accueil d'étudiants, la seule composante de l'immigration pour laquelle est affiché un objectif de croissance – procède d'une décision entièrement maîtrisée par les autorités publiques, l'autre moitié étant la contrepartie de droits individuels protégés par la Constitution et l'ordre juridique international, que l'État ne peut ni prévoir, ni restreindre<sup>1</sup>.

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

L'immigration professionnelle est tombée à un niveau d'étiage tout au long de la dernière décennie avant de remonter en 2018 et en 2019.

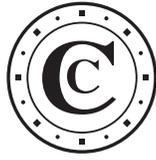
Par ailleurs, la liste des « métiers en tension » mise en place en 2008, qui est supposée déterminer pour quels métiers l'immigration professionnelle est ouverte, est aujourd'hui dépassée : elle ne désigne quasiment aucun des secteurs dans lesquels Pôle emploi constate des difficultés de recrutement.

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

---

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





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

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

## Des préfectures sous tension

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

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

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

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

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

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

sélectivité : le nombre de refus de renouvellement ne représente chaque année pas plus de 1 % des décisions.

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

## Des dépenses croissantes, liées notamment à l'asile

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



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

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

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

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

Le parcours de la grande majorité des demandeurs commence dans les structures de premier accueil des demandeurs d'asile (Spada), gérées par des organismes prestataires – souvent associatifs – sur la base de marchés conclus par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Les Spada effectuent un pré-enregistrement des demandeurs,

leur attribuent une domiciliation postale et les aident à préparer leur enregistrement en préfecture, qui doit intervenir dans les trois jours.

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

Malgré l'institution des Guda, les pouvoirs publics peinent encore à respecter le délai légal de trois jours, même si le délai moyen est passé de 18,2 jours en 2017 à 7,2 jours sur le territoire métropolitain pour les huit premiers mois de 2019. Ces moyennes masquent de grandes disparités d'un Guda à l'autre et d'un mois à l'autre, avec régulièrement dans certaines préfectures des situations de saturation. De surcroît, des « délais masqués » sont fréquents

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

lorsque les demandeurs d'asile ne parviennent pas à accéder à une Spada ou lorsque celle-ci ne peut leur obtenir un rendez-vous en Guda, même à lointaine échéance.

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

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

L'Ada s'élève aujourd'hui à 6,80 € par jour, sauf en Guyane et à Saint-Martin où elle atteint 3,80 € et à Mayotte où elle n'est pas attribuée. A ce montant s'ajoutent 7,40 € par jour et par adulte pour les demandeurs qui ne sont pas hébergés<sup>2</sup>. Elle est gérée avec d'autant plus de rigueur (non attribution en cas de réexamen de la demande d'asile, suspension sans attendre le terme des échanges contradictoires, etc.) que la dépense associée a augmenté de 314 M€ en 2016 à plus de 510 M€ en 2019.

L'hébergement des demandeurs d'asile se fait dans le cadre du dispositif national d'accueil (DNA), qui représentait fin 2018 un total de 85 055 places, soit une progression de 20 % par rapport à 2015. Toutefois, en septembre 2019, seuls 47 % des demandeurs d'asile étaient hébergés alors que la prévision gouvernementale établie un an auparavant estimait

ce taux à 72 %. En pratique, les nombreuses distinctions de label en matière d'hébergement n'ont guère de portée : les demandeurs sont hébergés en fonction de leur vulnérabilité et des places disponibles. Par ailleurs, alors que la gestion du DNA est en principe confiée à l'Ofii, celui-ci ne dispose pas de tous les leviers pour statuer sur les entrées et les sorties, ce qui serait nécessaire pour remédier au fait que, fin 2018, environ 37 000 personnes étaient hébergées au sein du DNA alors qu'elles n'en avaient plus le droit.

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

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

La question des délais est donc obscurcie par des contradictions entre délais légaux issus du droit européen, délais assignés par l'État et délais réels.

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

**Cibles de délais de décision et délais constatés (2018)**

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

Source : Cesda et Ofpra sur cohortes sortantes de demandes

L'Ofpra est parvenu à réduire ses délais de décision de manière notable puisque ceux-ci sont passés en moyenne de 213 jours en 2015 à 137 jours en 2018 grâce à un quasi-doublement (+ 216 %) des effectifs d'officiers de protection. Toutefois,

l'Ofpra n'est jamais parvenu à traiter 75 % des demandes enregistrées un mois donné en moins de 203 jours et 95 % en moins de 517 jours, signe qu'une proportion significative des demandes font l'objet de longs délais d'instruction.





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

## Des procédures inutilement longues et peu prioritaires

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

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

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

La visite médicale imposée aux personnes admises à séjourner en France, faute d'avoir encore été réformée suivant les axes tracés par le Haut conseil de la santé publique en 2015, a vu son périmètre diminuer de moitié en trois ans, après qu'en eurent été dispensées plusieurs catégories de personnes. Centrée autour d'une détection de la tuberculose, cette

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

visite médicale, qui demeure sans lien avec l'obtention du titre de séjour, mériterait d'être revue dans une perspective de santé publique.

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

Le régime juridique de la régularisation, dénommée admission exceptionnelle au séjour (AES), repose sur un pouvoir discrétionnaire d'appréciation

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

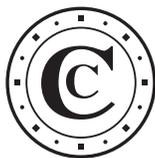
### Délivrance de titres de séjour à des personnes déjà présentes sur le territoire

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

Source : extractions Agdref premiers titres 2010-2018

Les services évoquent une forme d'équilibre de l'AES, au sens où les situations les plus problématiques y trouvent une issue. Les éléments

nouveaux introduits par la circulaire de 2012 ont joué dans ce sens, notamment la création d'une catégorie « parent d'enfant scolarisé ».



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

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

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

Les actions prescrites comprennent une formation civique (FC) obligatoire dispensée sur quatre jours et un apprentissage du français en fonction du niveau initial constaté, d'une durée standard de 200 heures pouvant être allongée jusqu'à 600 heures avec pour objectif d'atteindre le niveau A1 du cadre européen de référence. C'est le relèvement de cet objectif en 2018 qui explique que la moitié des signataires suit aujourd'hui des cours de français, contre un quart auparavant. Reste que la durée du parcours de formation est souvent insuffisante pour atteindre le niveau demandé.

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

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

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

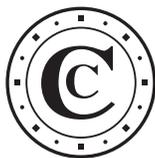
Pour remédier à la situation critique observée en 2011 (des délais anormalement longs et une dispersion élevée des taux de rejet, allant de

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

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

L'« entretien d'assimilation » prévu par la réglementation consiste aujourd'hui en

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



# La gestion du départ des personnes en situation irrégulière

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

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

Les départs volontaires aidés, gérés par l'Ofii, constituent le moyen le plus efficace et le moins coûteux

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

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

Il est douteux que le nombre d'éloignements forcés puisse significativement progresser tant la procédure se heurte dans les faits à des impasses. En

## La gestion du départ des personnes en situation irrégulière

---

effet, une partie des personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF) ne disposent pas de papiers d'identité ; or, sans nationalité ni identité certaines, elles ne peuvent pas être éloignées. De surcroît, de nombreux consulats sont peu réactifs aux demandes de laisser-passer consulaire, même lorsque les personnes sont formellement identifiées. Enfin, les reconduites aériennes, nécessaires dans la majorité des cas, sont structurellement peu efficaces : le nombre de places

sur les vols commerciaux est limité à quelques unités et il est indispensable de prévoir une escorte de deux à quatre policiers. Au cours des dernières années, seuls les vols collectifs sous pavillon de l'agence européenne Frontex ont marqué un progrès opérationnel.

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

# Conclusion et recommandations

Au terme de ses observations, la Cour des comptes constate qu'au-delà de conditions de mise en œuvre souvent difficiles et dégradées, les politiques d'accueil, d'entrée et de séjour des personnes étrangères souffrent de se voir assigner des objectifs généraux peu explicites. Sans définir ce qu'ils recouvrent

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

# Recommandations

**1.** Revoir la communication publique des données officielles relatives à l'immigration en organisant celles-ci en quatre sous-ensembles distincts représentant, sur la base des références réglementaires fondant les titres de séjour :

- (i) l'immigration en vue de séjour durable ;
- (ii) l'immigration temporaire et l'accueil d'étudiants ;
- (iii) les bénéficiaires de décisions d'asile et de régularisations ;
- (iv) les demandes d'asile en attente (*Ministère de l'intérieur*).

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

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

**4.** Simplifier l'organisation de l'hébergement des demandeurs d'asile en se limitant à la distinction entre l'hébergement qui leur est réservé et l'hébergement d'urgence de droit commun, et unifier la gestion du dispositif national d'accueil sous l'autorité de l'Ofii (*Ministère de l'intérieur et Ofii*).

**5.** Mettre en place un dispositif renforcé pour enregistrer et traiter rapidement les demandes d'asile à Mayotte (*Ministère de l'intérieur et Ofpra*).

**6.** Mettre en cohérence les délais de décision attendus de l'Ofpra pour les demandes d'asile en première instance avec les délais fixés par la législation, en s'assurant de leur crédibilité (*Ministère de l'intérieur et Ofpra*).

**7.** Confier à un unique service national de l'Ofii la gestion de la procédure de regroupement familial, en lui attribuant la réalisation des enquêtes à la place des communes, tout en conservant l'avis du maire (*Ministère de l'intérieur et Ofii*).

**8.** À l'occasion de l'intégration des services de main d'œuvre étrangère déjà programmée, regrouper au niveau des préfectures la réception et l'instruction des demandes d'introduction de salariés (*Ministère de l'intérieur*).

**9.** Modifier l'arrêté du 11 janvier 2006 relatif aux visites médicales préalables en privilégiant une approche de santé publique selon les axes tracés par le Haut conseil de la santé publique (*Ministères de l'intérieur et de la santé*).

**10.** Mettre en place un Contrat d'intégration républicaine (Cir) adapté à Mayotte (*Ministère de l'intérieur et Ofii*).

# Recommandations

**11.** Transférer à l'Ofii la gestion des crédits déconcentrés destinés aux actions et dispositifs conçus dans la continuité du Cir (*Ministère de l'intérieur et Ofii*).

**12.** Réformer l'entretien d'assimilation pour lui donner une forme collégiale et rendre plus substantiel le contrôle des conditions posées par le code civil (*Ministère de l'intérieur*).

**13.** Modifier les textes d'application du code de l'entrée, du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) relatifs aux aides au retour volontaire pour préciser que celles-ci peuvent aussi bénéficier aux personnes dont le titre de séjour est proche d'expirer (*Ministère de l'intérieur*).

**14.** Mettre en place les moyens nécessaires à l'augmentation du nombre de départs aidés (*Ministère de l'intérieur et Ofii*).



