

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

IMMIGRATION, INTÉGRATION ET NATIONALITÉ

Par Mme Hélène LIPIETZ,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°16) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. DES CRÉDITS HORS ASILE EN BAISSÉ	8
A. DES CRÉDITS HORS ASILE EN NETTE DIMINUTION AU SEIN DU PROGRAMME 303	8
B. UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS D'INTÉGRATION	9
1. <i>Une diminution des crédits des principales actions du programme 104</i>	9
2. <i>La gestion de l'OFII, principal opérateur de l'intégration</i>	10
a) Des ressources provenant en majeure partie de taxes affectées	10
b) Les dépenses	11
3. <i>Quelles perspectives pour la politique d'intégration ?</i>	12
II. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET LES NATURALISATIONS EN 2011-2012	13
A. LE MAGHREB ET LA CHINE, PREMIÈRES SOURCES DE L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE.....	13
1. <i>La répartition par pays</i>	13
2. <i>La répartition par motif d'immigration</i>	14
B. DES NATURALISATIONS EN FORTE BAISSÉ AVEC DE NETTES DISPARITÉS TERRITORIALES.....	14
1. <i>Une forte baisse du nombre de naturalisations</i>	14
2. <i>Un taux de décisions positives qui varie considérablement entre les préfectures</i>	15
3. <i>L'annonce d'une nouvelle politique de la naturalisation</i>	16
III. UNE POLITIQUE DE L'IMMIGRATION CÔUTEUSE, À L'ORIGINE D'UN ABONDANT CONTENTIEUX	16
A. UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN FORTE CROISSANCE	16
1. <i>Un nombre global d'affaires en constante augmentation</i>	16
2. <i>Un contentieux des titres de séjour alimenté par la brièveté de leur durée de validité et par la surcharge de travail des préfectures</i>	17
3. <i>Un contentieux de l'éloignement renforcé par la loi du 16 juin 2011</i>	19
4. <i>Un contentieux des visas en forte augmentation</i>	20
5. <i>Des pistes d'amélioration ?</i>	21
a) Les « pôles interservices éloignement »	21
b) Un projet de loi créant une nouvelle retenue des étrangers en situation irrégulière.....	21
6. <i>Des évolutions plus profondes sans doute souhaitables</i>	22
B. LE CÔÛT ÉLEVÉ DE LA POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT	23
1. <i>La politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière</i>	23
2. <i>Une politique coûteuse</i>	24
3. <i>Le bilan du marché passé pour l'assistance juridique dans les centres de rétention administrative</i>	25
a) Historique du marché.....	25
b) Coût du marché alloti	27

4. Les salles d'audience délocalisées	28
a) Quelle utilisation des salles d'audience ?	28
b) Analyse des coûts.....	29
c) Perspectives	29
(1) Annexe du TGI de Meaux – CRA du Mesnil-Amelot.....	29
(2) Zone d'attente (ZAPI) de Roissy Charles De Gaulle.....	30
d) Une évolution contestable.....	31
5. Les coûts élevés de la politique d'éloignement dans les départements d'outre-mer	31
C. LA QUESTION DU RAPPORT COÛT/BÉNÉFICE DE L'IMMIGRATION : UNE ÉVALUATION DIFFICILE	32
1. Le chiffrage du document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration ».....	32
2. La difficulté d'établir un bilan « coût/bénéfice » global de l'immigration.....	34
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37
ANNEXE 2 - TAUX D'ACCEPTATION DES DEMANDES DE NATURALISATION PAR DÉPARTEMENT	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 14 novembre 2012 sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport pour avis de Mme Hélène Lipietz¹, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2013 à la politique de l'immigration.

Mme Lipietz, rapporteuse pour avis, s'est félicité de ce que la loi de finances initiale pour 2013 marque la fin d'une politique coûteuse, complexe et hostile aux étrangers. Elle a regretté que cette politique visant à décourager les immigrés de venir en France et à empêcher toute régularisation ait abouti à un développement très important du contentieux des étrangers, qui représente désormais un tiers, voire, dans certains tribunaux, la moitié des affaires examinées par le juge administratif. Elle a en outre regretté la baisse des naturalisations intervenue en 2011 et au début de 2012, qui s'est produite sans que le Parlement ait changé les règles d'attribution de la nationalité, provoquant du même coup une augmentation du nombre de recours devant le tribunal administratif de Nantes, désormais surchargé.

Mme Lipietz, rapporteuse pour avis, a également insisté sur le coût très élevé, d'une part de cette insécurité juridique pesant sur les décisions de l'administration à tous les niveaux, d'autre part des infrastructures mises en place pour mettre en œuvre la politique d'éloignement, et qui sont aujourd'hui sous-utilisées (centres de rétention administrative et salles d'audiences de tribunal de grande instance délocalisées auprès de ces centres).

Mme Lipietz, rapporteuse pour avis, s'est enfin inquiétée de la poursuite de la diminution du plafond de ressources fiscales de l'OFII, qui aide les étrangers à mieux s'intégrer, et donc à terme à être naturalisés.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique d'immigration et d'intégration par les programmes n° 303 : « Immigration et asile » et n° 106 : « Intégration et accès à la nationalité française » du projet de loi de finances pour 2013.

¹ Le compte-rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121112/lois.html#toc5>.

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport pour avis est consacré à une partie de la mission « *Immigration, asile et intégration* » : soit, d'une part, au sein du programme « *Immigration et asile* », les actions suivantes : « *Circulation des étrangers et politique des visas* », « *Lutte contre l'immigration irrégulière* » et « *Soutien* », d'autre part, la totalité du programme « *Intégration et accès à la nationalité française* ». Les crédits consacrés à l'asile du programme « *Immigration et asile* » font en effet l'objet d'un rapport spécifique de notre collègue Jean-Pierre Sueur, président.

La loi de finances pour 2008 avait vu la création de la mission « *Immigration* » en même temps que celle d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, avec le regroupement de services appartenant auparavant à plusieurs ministères et la création d'un secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) pilotant l'ensemble de la politique. Ce ministère décrié a été supprimé en décembre 2010 et le SGII a été rattaché au ministère de l'Intérieur. Le nouveau gouvernement n'a pas remis en cause cette architecture ni la maquette budgétaire qui en résulte.

Les crédits examinés par votre rapporteuse pour avis se montent à 161,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (sur les 662,5 millions d'euros de la mission « *Immigration, asile et intégration* ») et 169,8 millions d'euros en crédits de paiement (sur 671 millions d'euros), soit une diminution d'environ 15 millions d'euros (CP) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2012. Cette diminution, qui compense une hausse des crédits liés aux demandes d'asile, pèse d'une part sur les actions de lutte contre l'immigration irrégulière, d'autre part sur les politiques d'intégration.

Par-delà l'analyse budgétaire, votre rapporteuse insistera tout particulièrement sur les conséquences de la politique d'immigration en matière de contentieux administratif des étrangers, celui-ci représentant désormais près du tiers de l'activité des tribunaux administratifs. Le présent avis s'attachera ainsi à démontrer qu'une partie non négligeable des dépenses en matière de politique de l'immigration pourrait être évitée si certains aspects de la politique menée en la matière évoluaient ou si l'administration accomplissait un effort supplémentaire pour prendre en compte les décisions des juridictions administratives et judiciaires.

I. DES CRÉDITS HORS ASILE EN BAISSSE

Le projet de loi de finances pour 2013 propose de fixer les crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » à 662,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 670,9 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 11,6 % et 13 % (69 millions supplémentaires en autorisations d'engagement et 77 millions en crédits de paiement) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012. Toutefois, cette progression est essentiellement due à l'augmentation des crédits liés à l'Asile.

A. DES CRÉDITS HORS ASILE EN NETTE DIMINUTION AU SEIN DU PROGRAMME 303

L'action « *Lutte contre l'immigration irrégulière* » est, après l'action « *garantie de l'exercice du droit d'asile* »¹, le deuxième poste de dépense du programme, avec 76 millions d'euros en crédits de paiement, soit 12,57 % du programme, et 69,56 millions d'euros en autorisations d'engagements, soit 11,65 % de celui-ci. **Ces crédits connaissent une baisse significative par rapport à 2012, de 11 millions d'euros en autorisations d'engagement (soit - 14 %) et de 9 millions d'euros en crédits de paiement (soit - 11 %).**

Le premier poste de diminution prévu est celui des frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui doivent passer de 32,2 à 24,2 millions d'euros, sur la base d'une très forte réduction du coût moyen à 690,28 euros par éloignement, contre 1 359 euros en 2012. Cette diminution, qui semble optimiste, se fonde, selon le projet annuel de performance, sur l'anticipation que « *les éloignements les plus fréquents se feront vers des destinations peu ou pas lointaines* », sans qu'une telle affirmation soit étayée.

Cette baisse résulte également des économies attendues du fait de **l'optimisation de la gestion des centres de rétention administrative (CRA)** : le ministère en attend une diminution des coûts de 4,1 millions d'euros, pour passer de 32,2 millions d'euros en 2012 à 26,3 millions d'euros en 2013.

En effet, le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration délègue depuis le 1er janvier 2011 les crédits devant répondre aux besoins exprimés par les responsables des CRA aux secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP) et aux services administratifs et techniques de la police nationale (SATPN). Actuellement, des marchés d'entretien, de maintenance, de restauration, etc., sont conclus par les SGAP et SATPN au niveau local. L'une des orientations devant conduire à une diminution des coûts de gestion des CRA est **l'élaboration de cahiers des charges nationaux dans les domaines de la maintenance, du nettoyage des locaux et de la restauration**. La mutualisation, avec d'autres directions du ministère, des marchés de blanchisserie, des plateaux-repas, des kits

¹ Action analysée pour la commission des lois par M. Jean-Pierre Sueur.

d'hygiène, est également envisagée. L'ensemble de ces réflexions devrait aboutir au début de 2013.

Toutefois, dans la mesure où le taux moyen d'occupation des CRA n'est que de 52,5 % sur les neuf premiers mois de l'année 2012, **il pourrait sembler plus pertinent et plus rentable de fermer les centres les moins utilisés, d'autant que la nouvelle politique d'assignation à résidence des familles avec enfants devrait contribuer à diminuer encore le taux d'occupation.**

A Mayotte, le nouveau centre de rétention de 136 places ne devrait être livré qu'en 2015, la construction devant débuter au printemps 2013. Le marché a été notifié le 18 septembre pour un montant de 25 millions d'euros. Toutefois, le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration a indiqué, lors de son audition, **que des travaux de rénovation de l'actuel centre de rétention, pour un coût de 400 000 euros**, permettront, avant la fin de l'année, de doter le centre de trois salles dédiées respectivement aux femmes, aux familles et aux hommes, et de réaménager le poste de garde.

Enfin, l'action « *circulation des étrangers et politique des visas* » correspondant à l'animation par le SGII, conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, du réseau des services des visas des postes diplomatiques et consulaires français, recevra en 2013 une dotation de 1,5 million d'euros (AE et CP), soit une diminution de plus d'1 million d'euros par rapport à 2012. Cette baisse est due au transfert des investissements informatiques (par exemple les systèmes de visas biométriques) dans l'action « Soutien », qui comprend 26 millions d'euros (CP) en 2012.

B. UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS D'INTÉGRATION

1. Une diminution des crédits des principales actions du programme 104

Les crédits de paiement du programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » diminueront en 2013 de 7,5 %, passant de 71,6 millions à 66,2 millions d'euros.

L'action « Intégration des étrangers en situation régulière », qui représente la majorité des crédits du programme, connaît la plus forte diminution. Les crédits correspondants permettent de financer des actions telles que la formation linguistique des immigrés déjà installés, le soutien à des actions de formation professionnelle ou encore l'accès au droit des femmes et des personnes âgées immigrées, par le biais de subventions à des partenaires du monde de l'entreprise ou à des associations. Le financement de l'établissement public de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration ressortit également à cette action, pour 2,6 millions d'euros. Enfin, ces crédits soutiennent des actions déconcentrées d'intégration et l'évolution des foyers de travailleurs migrants, qui doivent faire face au vieillissement de leurs résidents.

Le montant total des crédits de cette action passera ainsi de 41,8 millions d'euros à 38,5 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une baisse de 7,9%. Cette diminution s'explique par le fait que ces crédits sont une variable d'ajustement des autres dépenses de la mission : la baisse des crédits de l'action « Intégration des étrangers en situation régulière » compense ainsi en partie l'augmentation des dépenses liées à l'asile.

Par ailleurs, l'action « Naturalisation et accès à la nationalité » correspond aux crédits de la sous-direction de l'accès à la nationalité française située près de Nantes. La sous-direction est une administration d'état-major depuis que le traitement des demandes de naturalisation a été confié aux préfetures (vérification de la recevabilité des propositions des préfets et gestion des recours hiérarchiques et contentieux). Les crédits de cette action diminuent légèrement, passant de 1,8 à 1,7 millions d'euros.

Enfin, l'action « *Actions d'intégration des réfugiés* », qui permet de financer d'une part des centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié (1 083 places à destination des personnes ayant des difficultés particulières d'insertion en raison notamment des traumatismes qu'elles ont pu subir), d'autre part des aides à leur intention, connaît une légère baisse de crédits, passant de 14,6 à 14,3 millions d'euros, notamment en raison d'une prévision de diminution du coût journalier moyen des CPH.

2. La gestion de l'OFII, principal opérateur de l'intégration

a) Des ressources provenant en majeure partie de taxes affectées

L'OFII est financé par deux types principaux de ressources : une subvention pour charge de service public de l'Etat et des recettes propres issues de taxes affectées soumises à plafonnement depuis la loi de finances pour 2012.

Ces taxes affectées représentent 82,5 % des ressources totales de l'OFII. Les taxes associées à la première délivrance d'un titre de séjour ont été fortement augmentées par la loi de finances pour 2012¹. En particulier, la « *taxe de régularisation* », due pour l'acquisition d'une première carte de séjour temporaire lorsque l'étranger se trouvait en situation irrégulière, est passée de 220 euros à 340 euros, dont 110 euros payable au moment de la demande et non remboursables même en cas de refus du titre. **A l'inverse, le projet de loi de finances pour 2013 prévoit un rééquilibrage des taxes en diminuant les taxes de primo-délivrance et en augmentant les autres contributions.** Votre rapporteuse approuve une telle évolution, tout en regrettant que le niveau global de taxation des étrangers ne diminue pas.

Ainsi, les premiers titres de séjours temporaires sont actuellement assortis d'une taxe de 116 euros pour les titres vie privée et familiale, 58 euros

¹ Circulaire du 12 janvier 2012 pris en application de la loi de finances pour 2012 et du décret n°2011-2062 du 29 décembre 2011.

pour les étudiants et 349 euros pour les autres catégories de demandeurs. En renouvellement, les taxes varient entre 30 et 143 euros. L'ensemble des demandeurs doit en outre s'acquitter d'un droit de timbre de 19 euros. En outre, s'applique une taxe de régularisation d'un montant variable pour les étrangers préalablement en situation irrégulière.

Les taxes pour les employeurs d'étrangers sont également élevées. A cet égard, les employeurs de Roumains et de Bulgares sont, depuis le 1^{er} septembre 2012, dispensés de payer une taxe à l'OFII¹.

Enfin, une contribution pouvant aller jusqu'à 17 200 euros par travailleur clandestin a été instaurée par un décret du 16 juin 2012².

En 2011, les recettes propres de l'OFII ont ainsi représenté un montant total de 141,3 millions d'euros, dont 112,4 millions pour la délivrance ou le renouvellement des titres et 28,1 millions pour les taxes «employeur ». La part des ressources fiscales est passée entre 2010 et 2011 de 74 % (128,8 sur 174,9 millions d'euros) à 83 % (141,3 sur 172,6 millions d'euros) du total des ressources, en raison d'une part de l'augmentation du produit des taxes, du fait du relèvement du niveau des timbres, d'autre part de la baisse de la subvention pour charges de service public.

La loi de finances pour 2012 avait fixé un plafond à 161 millions d'euros pour ces ressources fiscales, les recettes supplémentaires devant être reversées à l'État. L'OFII devrait ainsi, du fait de l'augmentation du produit des taxes qu'il perçoit, contribuer pour environ 8 millions d'euros au budget de l'Etat en 2012. Le nouveau plafond pour 2013 est fixé à 150 millions d'euros.

Une subvention pour charges de service public s'ajoute aux ressources fiscales pour abonder le budget de l'opérateur. En 2011, cette subvention pour charges de service public a été fixée à 13,3 millions d'euros ; elle devrait être ramenée à 11,6 millions d'euros en 2012.

Enfin, l'OFII bénéficie de subventions européennes très variables d'une année à l'autre pour compléter son budget (Fonds européen d'intégration (FEI), le Fonds européens pour les réfugiés (FER) et le Fonds européen pour le retour (FR)).

b) Les dépenses

Les dépenses d'intervention de l'OFII s'élevaient à 97,8 millions d'euros en 2011 et devraient se monter à environ 106 millions d'euros en 2012, soit 57 % du budget total. **Les dépenses de personnel représentaient 47,4 millions d'euros en 2011 et 46 millions d'euros en 2012, soit 26 % du budget.**

L'office interviendra, comme en 2012, en matière d'intégration (en particulier les contrats d'accueil et d'intégration), d'aide au retour et à la réinsertion, de premier accueil des demandeurs d'asile (le premier accueil des

¹ Comme c'est déjà le cas pour les autres ressortissants de pays de L'Union européenne.

² Décret n° 2012-812 du 16 juin 2012 relatif à la contribution spéciale et à la contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement d'un étranger dans son pays d'origine.

demandeurs d'asile étant pris en charge soit directement par l'OFII, soit en gestion conjointe avec des associations, soit complètement délégué à celles-ci), de santé publique (visite médicale des demandeurs de titres de séjour).

Par ailleurs, **la mise en place et la gestion du visa de long séjour valant titre de séjour constitue un aspect nouveau des missions de l'OFII**, ayant impliqué une évolution de son organisation et un redéploiement de ses moyens.

En application d'un décret du 27 avril 2009¹, certaines catégories d'étrangers titulaires d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à 3 mois ont en effet été dispensées de demander un premier titre de séjour à leur arrivée en France. Il s'agissait de simplifier les démarches des étrangers : des informations identiques étaient demandées deux fois et des dossiers très proches étant ensuite instruits par les deux administrations.

Les étrangers bénéficiant du dispositif doivent néanmoins accomplir certaines formalités auprès de l'OFII dans le délai de 3 mois à compter de leur entrée. Concrètement, la direction territoriale de l'office convoque l'étranger pour, suivant le cas, une visite médicale ou une visite d'accueil, ainsi que pour la validation du visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS). En 2011, les consulats de France ont ainsi émis 105 930 visas de long séjour valant titre de séjour. L'OFII a enregistré 94 250 demandes de validation et a effectivement validé 100 383 visas. Depuis 2012, le dispositif du VLS-TS est étendu aux scientifiques, aux stagiaires et aux personnes bénéficiaires du regroupement familial.

La prise en charge de cette nouvelle activité a renforcé le rôle de l'établissement dans le traitement des procédures d'immigration. Par son ampleur, elle entraîne un bouleversement dans le fonctionnement des directions de l'OFII sur le territoire.

Par ailleurs, le plafond d'emploi de l'OFII sera diminué, passant de 820 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2012 à 805 ETPT en 2013. L'OFII n'était, en 2011, pas parvenu à respecter son plafond d'emploi fixé à 835 ETPT en loi de finances initiale. Cette nouvelle réduction exigera le non renouvellement de certains contrats à durée déterminée et la mise en place de mesures de promotion de la mobilité extérieure.

3. Quelles perspectives pour la politique d'intégration ?

La diminution des crédits du programme 104, la baisse du plafond fixé aux ressources de l'OFII et la diminution du plafond d'emploi de cet opérateur obligent à une réflexion sur les priorités que se fixe le Gouvernement en matière d'intégration.

Dans son rapport intitulé « *L'office français de l'immigration et de l'intégration : pour une politique d'intégration réaliste et ambitieuse* », notre

¹ Décret n° 477 du 27 avril 2009.

collègue Roger Karoutchi a souligné, d'une part les contraintes croissantes sur le budget et les moyens humains de l'OFII, d'autre part le fait que les politiques qu'il met en œuvre ne sont pas à la hauteur de leurs objectifs. Il pointe notamment le caractère insuffisant des formations linguistiques, de la formation civique (d'une journée en France contre 60 heures en Allemagne). Les actions de l'OFII auraient ainsi une certaine efficacité quand elles visent des étrangers ayant déjà un bon niveau d'éducation, mais pas pour les autres.

Ces constats invitent à l'élaboration d'une politique de l'accueil des migrants plus ambitieuse et mieux dotée budgétairement.

II. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET LES NATURALISATIONS EN 2011-2012

A. LE MAGHREB ET LA CHINE, PREMIÈRES SOURCES DE L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE

1. La répartition par pays

La structure par pays d'origine de l'immigration légale (titres de séjour d'une durée supérieure à trois mois) en 2011 est présentée ci-dessous. Ces éléments portent sur les 20 principaux pays-source, qui représentent 143 323 personnes sur un total de 198 002¹, soit les deux tiers de l'immigration légale.

Rappelons que les données 2011 sont provisoires (les données définitives d'une année ne sont consolidées qu'en mars de l'année n+2) et que les premiers chiffres 2012 ne seront disponibles qu'en juillet 2013 :

Maroc	23 557
Algérie	23 556
Chine (Hong-Kong inclus)	14 476
Tunisie	11 828
Etats-Unis d'Amérique	10 094
Turquie	6 415
Mali	5 151
Sénégal	5 109
Brésil	5 016
Fédération de Russie	4 965
Cameroun	4 243
Côte d'Ivoire	3 802
Congo (République démocratique)	3 766
Haïti	3 737
Inde	3 523
Japon	3 382

¹ Il convient de rappeler que le solde migratoire (entrées-sorties) s'établit pour sa part à environ 80 000 personnes par an, soit environ un cinquième de la croissance totale de la population.

Mexique	2 795
Comores	2 728
Madagascar	2 698
Congo	2 482

Les ressortissants marocains accueillis en France en 2011 sont ainsi les plus nombreux (23 557), les ressortissants chinois sont en 3^{ème} position (14 476) et les ressortissants du premier pays d'Afrique sub-saharienne, le Mali, sont en 7^{ème} position (5 151), derrière la Turquie (6 415).

L'immigration économique est particulièrement significative (supérieure à 1 000) en provenance des Etats-Unis, du Mali, du Maroc, de Tunisie, d'Inde et de Chine. L'immigration familiale demeure prédominante (supérieure à 5 000) en provenance des trois pays du Maghreb. Les étudiants étrangers les plus nombreux (supérieurs à 5 000) proviennent de Chine, du Maroc et des Etats-Unis.

2. La répartition par motif d'immigration

L'immigration familiale a connu une légère diminution entre 2007 et 2011. Elle reste toutefois le premier motif d'immigration, avec plus de 82 000 titres en 2011. La part de l'immigration professionnelle, qui a diminué entre 2009 et 2010, a progressé en 2011 pour se stabiliser à environ 12,7 % de l'immigration globale (plus de 25 000 titres). Enfin, l'immigration des étudiants, qui progresse depuis plusieurs années, atteint, environ 32 % en 2011 (64 500 titres).

B. DES NATURALISATIONS EN FORTE BAISSSE AVEC DE NETTES DISPARITÉS TERRITORIALES

1. Une forte baisse du nombre de naturalisations

Le nombre de naturalisations¹ est passé de 65 305 en 2010 à 46 479 en 2011, ce qui représente une diminution de 28,8 %. 17 873 personnes ont été naturalisées au premier semestre 2012, soit, en tendance annuelle, une baisse de 23 %.

Cette très forte diminution ne résulte d'aucun changement législatif ni réglementaire, mais seulement d'instructions ministérielles confidentielles adressées aux préfets.

¹ *Hors effets collectifs : en application du principe de l'effet collectif, posé par la loi du 26 juin 1889, les enfants mineurs non mariés acquièrent la nationalité en même temps que leurs parents, s'ils résident avec eux de manière habituelle.*

2. Un taux de décisions positives qui varie considérablement entre les préfetures

Autant que cette diminution soudaine intervenue sans aucun débat ni aucune information de la représentation nationale, **la divergence des taux de décisions positives entre les différentes préfetures peut susciter un certain étonnement.**

Rappelons que le conseil de modernisation des politiques publiques, dans sa décision du 12 décembre 2007, a considéré qu'il y avait lieu, s'agissant du traitement des demandes de naturalisation par décret, de « *supprimer le double niveau d'instruction, ce qui permettra de réduire les délais tout en préservant l'égalité de traitement* ». Au vu des conclusions du rapport de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), les orientations suivantes avaient été arrêtées :

- les décisions de naturalisation devaient toujours être prises au niveau national par décret du Premier ministre, sur rapport du ministre en charge des naturalisations, mais sur proposition des préfets ;

- s'agissant des décisions défavorables, elles seraient désormais prises par les préfets, mais transmises systématiquement à l'administration centrale, en vue de l'exercice par le ministre, en tant que de besoin, de son pouvoir hiérarchique.

Après une période d'expérimentation de 6 mois dans 21 départements à compter du 1er janvier 2010, la mesure de déconcentration du traitement des demandes de naturalisation a été généralisée à l'ensemble du territoire national à compter du 1er juillet 2010.

La formation des agents des préfetures de département concernées par la généralisation de la mesure de déconcentration a été organisée entre avril et mai 2010. Au total, 260 agents ont été formés.

Les taux de décisions favorables par département figurent en annexe du présent rapport. On y observe une diminution quasi générale du taux de naturalisations et des divergences entre départements qui ne s'expliquent pas de manière évidente.

Lors de son audition à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du budget de la mission « *Immigration* », le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'était envisagée la création de plateformes interdépartementales pour l'examen des dossiers de naturalisation, fondées sur le principe de la professionnalisation et de la mutualisation des pratiques des agents des préfetures et visant à « *rendre le dispositif plus juste et plus transparent* ».

3. L'annonce d'une nouvelle politique de la naturalisation

Par une circulaire en date du 12 octobre 2012, le ministre de l'intérieur a entendu infléchir les pratiques de l'administration en la matière, en précisant que :

- la condition d'insertion professionnelle ne saurait, dans un contexte de crise, conduire à « *écarter systématiquement de la naturalisation des personnes victimes d'une situation de l'emploi difficile, d'une période de non emploi ou d'un défaut de formation préalable* » ;

- un examen attentif doit être réservé aux demandes de naturalisation des jeunes de moins de 25 ans résidant en France depuis au moins 10 ans et y ayant suivi une scolarité continue d'au moins 5 ans, qui doivent bénéficier d'une « *forte présomption d'assimilation* », même s'il n'ont pas encore obtenu leur diplôme ;

- un examen bienveillant doit également être réservé aux jeunes diplômés et aux « *hauts potentiels* », même s'ils ne sont pas titulaires d'un contrat à durée indéterminée ;

- les périodes passées en séjour irrégulier ne doivent plus figurer au nombre des critères conduisant à refuser systématiquement la naturalisation ;

- la connaissance suffisante de l'histoire, de la culture et de la société françaises prévue par l'article 21-24 du code civil doit être appréciée de manière souple, au cours d'une conversation, et sans qu'une réponse inexacte puisse constituer à elle seule une cause de rejet de la demande.

Il est également prévu qu'une circulaire générale vienne prochainement « *remettre à plat* » l'ensemble des critères de naturalisation.

Votre rapporteuse se félicite de cette évolution visant à rompre avec une attitude excessivement restrictive qui a conduit au cours des dernières années, et particulièrement en 2011, à refuser la naturalisation à de nombreuses personnes pour des motifs parfois contestables, entraînant ainsi de nombreuses saisines du tribunal administratif de Nantes, déjà fortement sollicité en matière de recours contre les refus de visas.

III. UNE POLITIQUE DE L'IMMIGRATION COÛTEUSE, À L'ORIGINE D'UN ABONDANT CONTENTIEUX

A. UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF EN FORTE CROISSANCE

1. Un nombre global d'affaires en constante augmentation

La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a eu de nombreuses conséquences organisationnelles et financières pour l'administration et pour les juridictions, qui n'ont pas réellement été anticipées.

Ainsi, les juridictions administratives n'ont-elles pas disposé de moyens humains et financiers supplémentaires pour faire face à l'accroissement du nombre et de la complexité des recours contre les mesures d'éloignement qui en a été la conséquence.

Le vice-président du Conseil d'Etat, Jean-Marc Sauvé, a ainsi indiqué, lors de son audition par votre commission qu'en matière de progression du nombre de recours devant l'ensemble des juridictions administratives, son inquiétude portait « surtout » sur le contentieux des étrangers, qui connaît en raison de la loi du 16 juin 2011 une croissance très forte.

En effet, ce contentieux (visas, titres de séjour, éloignement) est passé de 45 255 affaires enregistrées en 2010 à 53 463 affaires en 2011, soit une augmentation de 19,4 %. Le nombre d'affaires enregistrées sur les sept premiers mois de 2012 est de 34 883, soit une augmentation de 15,1 % par rapport à la même période de 2011.

Du fait de ces augmentations, le contentieux des étrangers représentait en 2012 près de 32 % du contentieux devant les tribunaux administratifs contre 29 % en 2011 et 24 % en 2010, avec toutefois de fortes variations selon les régions : ce taux peut ainsi monter à 40 % dans les tribunaux parisiens ; il est moins élevé dans l'Ouest de la France à l'exception du tribunal administratif de Nantes, chargé du contentieux des visas et de la naturalisation. **C'est donc désormais environ un tiers de l'activité des tribunaux administratifs qui est consacré au contentieux des étrangers (titres de séjour, éloignement...).**

A cet accroissement du contentieux des titres de séjour et des mesures d'éloignement s'ajoute une forte progression de celui de la naturalisation, avec une hausse de 120 % entre 2009 et 2011 ; la hausse s'est confirmée en 2012.

Pour faire face à l'ensemble de cette progression, le vice-président du Conseil d'Etat a indiqué lors de son audition que les juridictions administratives allaient bénéficier de 40 postes supplémentaires par an sur la période 2013-2015 (dont 17 magistrats et 23 personnels administratifs). **Il est toutefois à craindre que cet apport ne suffise pas à enrayer la progression des stocks et l'allongement des délais de jugement, d'autant qu'une partie significative de ces moyens humains devraient être affectés à la Cour nationale du droit d'asile plutôt qu'aux juridictions administratives ordinaires.**

2. Un contentieux des titres de séjour alimenté par la brièveté de leur durée de validité et par la surcharge de travail des préfectures

Les recours contre les refus de titres de séjour ont récemment connu une progression très forte : + 18,8 % pour les sept premiers mois de 2012 par rapport à la même période de 2011.

La durée de validité d'un titre de séjour temporaire de droit commun est d'un an, que ce soit pour les étrangers venus en France en qualité de visiteurs, pour les étudiants, les scientifiques, les artistes et les personnes venant en France pour y exercer une activité professionnelle, ou pour les personnes venant en France pour des raisons familiales.

L'abondance du contentieux est alimentée par cette brièveté des titres de séjour, qui oblige les étrangers à faire de nombreuses visites à la préfecture, encombrant les services pour demander des renouvellements de titres qui leur seront le plus souvent accordés, en particulier en matière de vie privée et familiale (personnes résidant depuis plus de 10 ans en France, mariées avec un Français). En conséquence, les préfectures sont surchargées et leurs personnels travaillent dans des conditions difficiles, devant parfois faire face à l'hostilité de certains demandeurs excédés.

En outre, dans un grand nombre de cas, les demandes de titres ne sont pas traitées dans les quatre mois suivant la réception du dossier complet. L'absence de réponse de l'administration dans ce délai valant refus, celui-ci est contesté par l'étranger. Même lorsque le tribunal administratif annule ce refus et enjoint au préfet de délivrer le titre, la préfecture ne parvient pas à traiter cette injonction dans les délais et l'étranger doit à nouveau saisir le juge.

Pour tenter de diminuer les files d'attente, plusieurs préfectures ont tenté de mettre en place des systèmes de réservation par internet et par téléphone. Selon l'association Avocats pour la défense des droits des étrangers, entendue par votre rapporteuse, les résultats ne seraient guère probants.

En revanche, l'introduction des visas de long séjour valant titre de séjour au 1^{er} juin 2009 a permis de simplifier quelque peu les procédures entraînant une diminution massive du nombre de cartes de séjour temporaires.

La création d'un titre de séjour d'une durée intermédiaire entre celle des actuelles cartes de séjour temporaire et la carte de résident valable dix ans constituerait une évolution pertinente. La carte « compétences et talents », instituée par la loi du 24 juillet 2006 et valable pour trois ans, ne concerne en effet actuellement qu'un peu plus de 300 personnes en France. Le ministre de l'Intérieur a d'ailleurs annoncé la création d'un tel titre de séjour intermédiaire (d'une durée de trois ans) par le biais d'un projet de loi qui serait examiné par le Parlement au début de 2013.

Il convient enfin de développer la possibilité de demander le renouvellement d'un titre de séjour par courrier, voire d'étendre cette possibilité aux premières demandes par l'intermédiaire d'un avocat, ce qui est déjà expérimenté par certaines préfectures.

3. Un contentieux de l'éloignement renforcé par la loi du 16 juin 2011

Au sein du contentieux des étrangers, les recours contre les mesures d'éloignement ont connu la plus forte progression, avec une augmentation de 24,4% sur les sept premiers mois de 2012 par rapport à la même période de 2011 et même une augmentation de 35,7 % en année glissante par rapport à la même période de 2011.

De manière plus qualitative, la loi du 16 juin 2011 a rendu **les décisions plus longues et plus complexes**, avec davantage d'annulations partielles. En effet, dans l'hypothèse où une personne de nationalité étrangère se trouve en situation irrégulière sur le territoire, et outre la décision sur l'éventuelle demande de titre de séjour, le préfet doit d'abord décider de prononcer une obligation de quitter le territoire français (OQTF) avec ou sans délai de départ volontaire. Pour choisir entre ces deux options, il doit, en particulier, évaluer le risque que l'étranger se soustraie à l'obligation de quitter le territoire, en fonction de six critères différents dont certains, tel la présence de « garanties de représentation », sont d'interprétation complexe. Puis, après avoir fixé le pays de renvoi, il doit également examiner l'opportunité de prononcer une interdiction de retour, en tenant compte de la durée de présence de l'étranger sur le territoire français, de la nature et de l'ancienneté de ses liens avec la France, de la circonstance qu'il a déjà fait l'objet ou non d'une mesure d'éloignement et de la menace pour l'ordre public que représente sa présence. Enfin, s'il a opté pour une OQTF sans délai de départ volontaire, le préfet choisit entre une mesure d'assignation à résidence et une mesure de rétention.

La nouvelle mesure d'interdiction de retour, systématiquement appliquée par certaines préfectures, est, en particulier, à l'origine de nombreux recours. Du 18 juillet 2011, date d'entrée en vigueur de la loi du 16 juin 2011, au mois de juin 2012, 8 754 interdictions de retour ont été prononcées sur les 77 323 obligations de quitter le territoire français qui ont été prises, soit dans 11,32 % des cas.

Selon votre rapporteuse, cette mesure, que la directive « *Retour* » n'obligeait nullement à instaurer, devra être reconsidérée prochainement, à l'occasion d'une réforme d'ampleur du droit des étrangers, annoncée par le ministre.

6 derniers mois 2011		6 premiers mois 2012	
OQTF prononcées	Interdictions de retour prononcées	OQTF prononcées	Interdictions de retour prononcées
35 024	4 271	42 299	4 483

4. Un contentieux des visas en forte augmentation

La délivrance des visas fait également l'objet de très nombreux recours, dont une grande partie serait sans doute évitable.

Les requérants qui se voient opposer un refus à une demande de visa peuvent d'abord exercer, dans un délai de deux mois, un recours devant la commission de recours contre les refus de visa d'entrée en France, créée en novembre 2000. Ce n'est que lorsque la commission rejette le recours, ou en l'absence de réponse dans un délai de deux mois (décision implicite de rejet), que les requérants peuvent saisir la juridiction administrative, éventuellement en référé.

Le délai moyen entre la réception d'un recours et l'examen de celui-ci par la commission a été de 57 jours sur les 8 premiers mois de l'année 2012, 70 % des recours faisant l'objet d'une décision dans le délai des 2 mois.

Les recours pour excès de pouvoir contre l'annulation d'une décision de refus de visa ont augmenté de 90% en 2010. Ces recours portent essentiellement sur des refus de visa à caractère familial. Le tribunal administratif de Nantes est compétent en premier ressort sur le contentieux des visas depuis le 1^{er} avril 2010.

Secteur d'activité	Cumul. 2011 (4 trimestres)	1 ^{er} trim. 2012	2 nd trim. 2012	Cumul 2012 (6 premiers mois)
Activité contentieuse				
Recours reçus	1.861	581	543	1.124
Décisions de la Juridiction administrative				
Nombre de décisions	1.179	267	355	858
⇒ rejets	488	124	202	462
⇒ non lieu à statuer	338	78	54	181
⇒ annulations	258	45	79	175
⇒ désistements	95	20	20	40

Ainsi, le taux de réformation des décisions de l'administration était supérieur à 50 % jusqu'en 2012, puis semble avoir connu un infléchissement au second trimestre de cette année. Cette situation est due, d'une part au taux élevé d'annulation des décisions de l'administration par le juge, d'autre part au fait que la commission de recours rend parfois un avis positif tardivement, ce qui conduit à la délivrance du visa.

L'attitude excessivement restrictive de l'administration en matière de délivrance de visas est coûteuse pour l'Etat. Ainsi, les frais de justice, dans le cadre du contentieux des visas, ont augmenté de 16 % en 2010 par rapport à 2009 pour s'établir à 458 850 euros.

Ce contentieux devrait continuer à connaître une croissance forte, notamment à cause du transfert de la compétence du Conseil d'Etat au tribunal administratif de Nantes : désormais, il peut y avoir appel et cassation là où la juridiction administrative suprême jugeait en première et dernière instance.

5. Des pistes d'amélioration ?

a) Les « pôles interservices éloignement »

Le ministère de l'intérieur a mis en place¹, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, des cellules nommées « *pôles interservice éloignement (PIE)* » qui viennent en appui des préfectures qui placent des étrangers en situation irrégulière dans les centres de rétention administrative de Lille-Lesquin, Lyon-Saint-Exupéry, Saint-Jacques-de-la-Lande et Toulouse Cornebarrieu. Les préfectures de la Moselle, de Seine-et-Marne et des Bouches-du-Rhône ont ensuite rejoint cette organisation. Les pôles interservices éloignement s'efforcent d'assurer une représentation systématique de l'Etat devant les juridictions administratives et judiciaires, notamment en mobilisant, en complément des personnels de la préfecture, des personnels de la réserve civile connaissant bien la procédure. L'administration mesure la « performance » des PIE en calculant le rapport nombre de personnes reconduites/nombre de personnes placées en CRA. Ainsi, en 2010, le taux de performance pour les CRA non assistés par un PIE était de 37 % contre 42 % pour ceux qui sont assistés.

Par ailleurs, dans toutes les préfectures, les liens entre les bureaux des étrangers et les services interpellateurs sont renforcés afin d'améliorer la qualité des procédures et de diminuer le taux d'annulation par les juridictions.

b) Un projet de loi créant une nouvelle retenue des étrangers en situation irrégulière

Dans deux arrêts El Dridi du 28 avril 2011 et Achughbadian du 6 décembre 2011, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que la directive « retour » du 16 décembre 2008, qui autorise les États membres à prendre un certain nombre de mesures administratives, y compris coercitives, afin d'assurer l'éloignement effectif d'un étranger en situation irrégulière, ne permet pas aux États membres de punir d'une peine d'emprisonnement le seul fait, pour un étranger, de séjourner irrégulièrement sur son territoire.

La Cour de cassation a tiré les conséquences de cette jurisprudence par trois arrêts en date du 5 juillet 2012, jugeant que, désormais, les services

¹ Circulaire NORIMIM0800050C du 31 décembre 2008.

de police et de gendarmerie n'avaient plus la possibilité de placer en garde à vue un étranger en situation irrégulière auquel nulle autre infraction n'est reprochée. Or la garde à vue était jusqu'à présent la principale procédure utilisée par les services de police ou de gendarmerie pour retenir un étranger afin de faire le point sur sa situation et, le cas échéant, décider de le placer en rétention administrative en vue de son éloignement.

Afin de combler le vide juridique résultant de ces décisions, le gouvernement a déposé le 28 septembre un projet de loi tendant à créer une nouvelle mesure de retenue administrative d'une durée maximale de seize heures, donc plus brève que la garde à vue mais plus longue que la simple vérification d'identité, et explicitement destinée à vérifier le droit au séjour de la personne appréhendée.

6. Des évolutions plus profondes sans doute souhaitables

En premier lieu, s'il est louable de vouloir renforcer la sécurité juridique des procédures et d'assurer une meilleure représentation de l'Etat devant les juridictions administratives et judiciaires, il convient aussi de s'interroger, en amont, sur la manière dont sont prises les décisions relatives au séjour et à l'éloignement, et notamment sur la prise en compte de la jurisprudence administrative.

En matière d'éloignement en particulier, **l'insuffisante détermination des procédures laisse le champ libre au contentieux**. En effet, la nouvelle architecture définie par la directive dite « retour » du 16 décembre 2008, qui prévoit une gradation des mesures applicables aux étrangers en situation irrégulière, la rétention n'étant que le stade ultime, n'a été transposée que de manière très imparfaite par la loi du 16 juin 2011.

Cette loi laisse ainsi au préfet un vaste panel de mesures d'éloignement, avec chacune des exigences juridiques et des modalités de saisine du juge différentes, ce qui multiplie les sources de contentieux et les possibilités d'annulation :

- OQTF sans refus de titre préalable avec délai de départ volontaire ;
- OQTF suivant un refus de titre et avec ou sans délai de départ volontaire ;
- OQTF sans délai de départ volontaire ;
- OQTF sans délai de départ volontaire avec placement en rétention ;
- OQTF sans délai de départ volontaire avec assignation à résidence ;
- OQTF sans délai de départ volontaire avec placement en rétention et interdiction de retour sur le territoire ;
- etc.

Il semble donc nécessaire de réexaminer l'ensemble des dispositions législatives relatives à l'éloignement introduites par la loi du 16 juin 2011.

Par ailleurs, on ne peut que regretter que les tribunaux administratifs usent rarement du pouvoir d'injonction qui leur est conféré par la loi du 8 février 1995. Lorsqu'une telle injonction est prononcée, il arrive fréquemment que le justiciable doive à nouveau saisir le juge administratif pour que celui-ci assortisse l'injonction d'une astreinte.

A cet égard, le vice-président du Conseil d'Etat a indiqué, lors de son audition par votre commission, que la juridiction administrative ne pourrait plus longtemps faire l'économie d'une réflexion sur le passage, dans certains domaines et en particulier en matière de recours des étrangers, d'un contentieux de la légalité à un plein contentieux. **Saisi de la contestation d'un rejet de titre de séjour, le juge pourrait ainsi statuer lui-même sur la possibilité que l'étranger puisse obtenir un tel titre**, sa situation étant examinée à la date de la décision juridictionnelle et non à la date d'une décision administrative prise un, voir deux ans auparavant. Ceci permettrait également de purger des erreurs non substantielles commises par l'administration. Une telle évolution impliquerait aussi que les préfetures instruisent les dossiers à la lumière de l'ensemble des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et pas seulement au regard d'un seul article. Votre rapporteuse approuverait pleinement un tel changement, qui serait susceptible de diminuer le nombre de décisions administratives à prendre ainsi que le nombre de recours contentieux.

En attendant de telles évolutions, il serait souhaitable, dans les circulaires en préparation, que le ministère demande aux préfetures de mettre l'accent sur l'exécution des décisions de justice dans les délais impartis par le juge. Par ailleurs, la formation juridique, tant initiale que continue, des fonctionnaires affectés au service des étrangers, devrait constituer une priorité, afin de garantir la meilleure sécurité juridique possible pour les décisions relatives au droit au séjour.

B. LE COÛT ÉLEVÉ DE LA POLITIQUE D'ÉLOIGNEMENT

1. La politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière

La politique de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière se caractérise toujours par une relative inefficacité au regard des objectifs annoncés.

En effet, en 2008, 2009 et 2010, le taux de mesures d'éloignement (APRF et OQTF) non exécutées est resté d'environ 75%. Le taux d'annulation par les juridictions administratives et judiciaires des mesures d'éloignement a dépassé 35 % en 2010. En outre, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires pour l'éloignement des étrangers placés en rétention est en

constante diminution depuis 2005. En 2010, la non-délivrance de laissez-passer était ainsi responsable de 35,5 % des échecs d'éloignement du territoire.

La promulgation de la loi du 16 juin 2011, qui comportait de nombreuses dispositions relatives aux mesures d'éloignement et à leur contentieux, n'a pas fait évoluer radicalement cette situation, même si le taux des mesures d'éloignement non exécutées a reculé à 65 % en 2011. Ainsi, en 2011, 84 439 OQTF et APRF ont été prononcés, mais 35 912 éloignements ont été effectués, dont environ 8 500 éloignements « volontaires » aidés ; pour les six premiers mois de 2012, 42 523 OQTF et APRF et 20 293 éloignements ont été exécutés (28 451 sur les 9 premiers mois de 2012).

Les objectifs chiffrés d'éloignement ont été heureusement abandonnés par le ministère de l'intérieur, ce qui constituait une réforme indispensable pour mettre fin aux inconvénients graves de la « politique du chiffre ». Toutefois, les résultats de cet infléchissement ne pourront se manifester qu'au cours des prochains mois.

2. Une politique coûteuse

Notre collègue Pierre Bernard-Reymond avait tenté, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, **d'évaluer le coût total de la politique de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière**. Il avait donc additionné des dépenses relatives au fonctionnement des centres de rétention administrative¹, aux frais d'éloignement (billets d'avion, de train ou de bateau), à la prise en charge sanitaire et sociale dans les centres de rétention administrative, à l'exercice des droits des personnes placées en centre de rétention administrative (cf. le point sur ce marché ci-dessus). En ajoutant les coûts de garde et d'escorte des CRA (mais pas des locaux de rétention administrative, cf. l'encadré ci-dessous), notre collègue évaluait à 415,2 millions d'euros le coût des reconduites à la frontière. En ramenant cette somme au nombre de personnes concernées (19.800 personnes en 2008), **le coût était ainsi évalué à 20 970 euros par personne reconduite**.

M. Bernard-Reymond soulignait toutefois que ce coût ne prenait pas en compte les services des préfetures compétents dans ce domaine, **l'aide juridictionnelle attribuée aux personnes retenues, ainsi que le coût du contentieux devant les tribunaux liés à la rétention administrative et à la reconduite à la frontière**. Les dommages et intérêts que certains avocats peuvent obtenir pour leur client pour le préjudice subi du fait de la rétention ou de l'éloignement ne sont pas comptabilisés non plus. Enfin, les coûts de la rétention dans les zones d'attente aéroportuaires, en particulier à Roissy-Charles de Gaulle et à Orly, ne sont pas inclus dans l'évaluation. Or, l'association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers

¹ A cet égard, le passage de la durée maximale de retenue de 32 jours à 45 jours, prévu par la loi du 16 juin 2011, devrait également avoir pour effet d'accroître les coûts de la rétention.

(ANAFE), entendue par votre rapporteuse, a souligné que de nombreux étrangers sont retenus pendant quatre jours dans les zones d'attentes alors qu'il est évident que, compte tenu de la fragilité des motifs qui ont conduit la police à les retenir, le juge des libertés et de la détention va les libérer¹.

Cette évaluation ayant lancé le débat sur le coût de la politique de reconduite, le ministre de l'intérieur a demandé en juillet 2009 à l'inspection générale de l'administration de rendre un rapport sur le sujet. **Selon ce rapport, le coût global de la politique d'éloignement pouvait être estimé à 232 millions d'euros**, sans compter les coûts afférents aux différentes juridictions qui n'ont pu être évalués, soit un montant de l'ordre de 12.000 euros par reconduite.

L'IGA faisait toutefois observer que rapporter le coût global au nombre d'éloignements n'était pas forcément pertinent dans la mesure où les ressortissants étrangers en situation irrégulière pouvait être interpellés et même placés en rétention, sans être finalement reconduits (de même que les coûts de la politique judiciaire ne peuvent être rapportés aux seules personnes effectivement condamnées). L'IGA proposait par conséquent deux autres méthodes de calcul d'un coût moyen : soit un coût calculé par rapport au coût moyen des 3 principales phases du dispositif (interpellation, placement en centre de rétention administrative et reconduite) qui s'élève alors à 6.300 euros ; soit un coût moyen de parcours type, qui se monte à 5.130 euros pour une reconduite sans escorte et 11.150 euros avec escorte. Là encore, les coûts liés au contentieux ne sont pas pris en compte, ce qui fausse l'évaluation.

Enfin, en 2011 comme en 2010, près d'un tiers des personnes faisant l'objet d'une décision d'éloignement du territoire ont finalement quitté la France dans le cadre d'un « retour aidé », pour un montant total d'environ 3 millions d'euros. La majorité de ces personnes sont des ressortissants communautaires, qui pourront donc revenir en France dès qu'ils le souhaiteront. Les fonds de l'aide au retour semblent donc toujours utilisés de manière très inefficace. Une réflexion doit donc débiter le plus rapidement possible sur la nature et les modalités d'attribution de ces aides.

3. Le bilan du marché passé pour l'assistance juridique dans les centres de rétention administrative

a) Historique du marché

En application des dispositions de l'article R. 553-14 du CESEDA, modifié par le décret du 22 août 2008, un appel d'offres a été lancé le 28 août 2008 pour l'assistance aux étrangers placés en rétention dans

¹ C'est par exemple le cas d'étrangers dûment munis de visas et d'une carte bancaire mais sans argent liquide.

l'exercice de leurs droits, les CRA étant répartis en 8 lots définis selon le critère de proximité géographique.

Cette procédure de mise en concurrence, dont les motivations ont suscité de nombreuses interrogations, a marqué le début d'une procédure longue et coûteuse qui ne s'est achevée qu'en décembre 2011.

L'appel d'offres a d'abord été annulé par décision du juge des référés auprès du Tribunal administratif de Paris du 30 octobre 2008 en raison de la pondération insuffisante, dans le cahier des charges, du critère de la qualification juridique des futurs prestataires.

Un second appel d'offres a été lancé le 19 décembre 2008, l'allotissement demeurant inchangé. Il a également fait l'objet de recours contentieux : référé précontractuel, puis recours en référé suspension, après la notification de l'attribution des lots. L'exécution des marchés a été suspendue par ordonnance du juge des référés le 30 mai 2009, décision annulée par le Conseil d'Etat le 16 novembre 2009. Le Tribunal administratif de Paris s'est prononcé sur le fond le 22 décembre 2009, validant sept des huit marchés passés et **annulant le marché attribué à l'association Collectif Respect pour les trois centres de rétention d'outre mer.**

Les nouveaux marchés, attribués à la CIMADE (lots n° 1 – CRA de Bordeaux, Rennes, Toulouse et Hendaye, 4 – CRA de Nîmes, Perpignan et Sète et 6 – CRA du Mesnil-Amelot), à l'Ordre de Malte (lot n° 2 – CRA de Geispolsheim, de Lille et de Metz), Forum Réfugiés (lot n° 3 – CRA de Lyon, Marseille et Nice), à France Terre d'Asile (lot n° 7 – CRA de Palaiseau, Plaisir, Coquelles et de Rouen-Oissel) et à l'ASSFAM (lot n° 8 – CRA de Paris), **ont été mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2010.**

Pour les CRA de l'Outre-mer, un nouvel appel d'offres a été lancé le 22 avril 2010. Déclaré infructueux en septembre 2010, une nouvelle procédure a été lancée. **Confiée à la Cimade, la mise en œuvre du marché est intervenue le 5 avril 2011.**

En décembre 2010, le marché portant sur le lot 6 (CRA Mesnil Amelot 1, 2 et 3) a été résilié du fait de la non-mise en service des CRA Mesnil Amelot 2 et 3. Il a été procédé à la rédaction d'un règlement transactionnel. En 2011 a été mis en place un MAPA (marché à procédure adapté) pour ce même lot. Il a été déclaré infructueux le 7 juillet 2011. En effet, seule la CIMADE avait déposé une offre, supérieure au montant prévisionnel indiqué dans le règlement de consultation. La CIMADE a été réquisitionnée pour les CRA Mesnil Amelot 1 et 2, les 1^{er} et 15 juillet 2011. Elle a refusé d'obtempérer à la réquisition concernant le CRA Mesnil Amelot 3. Le CRA Mesnil Amelot 2, quant à lui, a ouvert le 1^{er} août 2011.

Un nouvel appel d'offres, toujours sous forme de MAPA, a été ouvert avec une date de clôture des offres arrêtée au 30 septembre 2011, la date de début des prestations ayant été fixée au 1er novembre 2011 pour une durée de 14 mois. A l'issue de la consultation, le lot 6 a été attribué à la CIMADE. Par

mise au point du 29 novembre 2011, la prise d'effet du lot 6 du marché relatif à l'assistance juridique des retenus dans les centres de rétention administrative du Mesnil-Amelot 2 et 3 a été reportée du 1er novembre 2011 au 1^{er} décembre 2011 avec maintien de son terme au 31 décembre 2012.

Parallèlement, des négociations avaient été engagées avec l'ordre des avocats du barreau de Meaux, en tant que personne morale, afin de mettre en place l'assistance aux retenus, pour une durée de trois mois, de l'ouverture du CRA Mesnil Amelot 3 le 19 septembre 2011 à la notification du nouveau marché. La collaboration avec l'ordre de des avocats du barreau de Meaux s'est achevée le 30 novembre 2011, date à laquelle est entré en vigueur le nouveau marché.

b) Coût du marché alloti

En 2012, le coût de marché s'établit comme suit :

Montant annuel du marché CRA – Prix révisés 2012		
Lot	Associations	Montants Annuels
Lot 1	CIMADE	665 498,75
Lot 2	Ordre de Malte	661 130,81
Lot 3	Forum Réfugiés	835 278,45
Lot 4	CIMADE	518 183,72
Lot 5	CIMADE	352 551,16
Lot 6	CIMADE	708 340,00
Lot 7	France Terre d'Asile	564 870,60
Lot 8	ASSFAM	711 306,36
Total		5 017 159,85

Notons qu'en 2009 (donc avant la mise en concurrence), le coût de l'assistance aux étrangers était, en incluant à la fois la Cimade pour l'ensemble des CRA et la Croix rouge pour la zone d'attente de Roissy, de 4,36 millions d'euros.

Le marché arrive à son terme le 31 décembre 2012. En concertation avec les associations titulaires du marché, le ministère de l'intérieur a décidé de ne pas repasser un marché pluriannuel immédiatement après la date de fin du précédent, afin d'étudier l'articulation entre l'assistance juridique en rétention et en assignation à résidence.

Les locaux de rétention administrative

Au terme du recensement des LRA réalisé au début de l'année 2009, 48 structures ont été répertoriées dont 44 en métropole et 4 en Outre-mer. Une expertise a été conduite pour vérifier d'une part, la conformité des locaux aux prescriptions du CESEDA (article R. 553-6 et 7), d'autre part, l'opportunité du maintien des structures au regard de leur taux d'occupation moyen et de leur implantation par rapport aux centres de rétention administrative.

A cette occasion, il a été porté une attention particulière aux LRA implantés dans les hôtels de police afin de s'assurer de la séparation des locaux de rétention et des locaux de garde à vue.

Le recensement des LRA s'est traduit par la réalisation de travaux de mises en conformité au CESEDA de plusieurs établissements, et par la fermeture de 27 LRA survenue en métropole depuis 2009.

Au 30 juin 2012, les LRA étaient au nombre de 17 en métropole, soit 108 places (97 dédiées à l'accueil des hommes et 11 réservées aux femmes) et de 4 en outre-mer qui représentent une capacité d'hébergement de 31 places dédiées aux hommes.

Le ministère ne fournit pas de statistiques sur le nombre de personnes placées en local de rétention administrative.

4. Les salles d'audience délocalisées

L'installation de salles d'audiences délocalisées a été présentée par le gouvernement comme un progrès à la fois humain et financier. Les difficultés rencontrées pour les mettre en œuvre et les critiques dont elles font l'objet remettent en cause cette vision optimiste.

a) Quelle utilisation des salles d'audience ?

Trois arrêts de la Cour de cassation du 16 avril 2008¹ ont précisé que l'installation des salles d'audiences à l'intérieur des CRA était illégale dans la mesure où la loi prévoit qu'elles doivent être construites « à proximité immédiate du lieu de rétention ». Ces arrêts ont conduit à la fermeture des salles installées dans les CRA de Marseille et Toulouse.

Depuis, sur les 25 CRA et 15 zones d'attentes permanentes en fonctionnement sous gestion de la police aux frontières, seuls quatre sites disposent d'une annexe du TGI à proximité : les CRA de Coquelles, Marseille, du Mesnil-Amelot et la zone d'attente de Roissy.

Actuellement, deux annexes du TGI fonctionnent effectivement :

- au CRA de Coquelles depuis 2005 ;
- au CRA de Marseille, une nouvelle salle d'audience a été ouverte le 2 mars 2009, dans un bâtiment disponible à 200 mètres du CRA.

¹ 1ère chambre civile, n° 06-20390 ; 06-20391 ; 06-20879.

En revanche, le respect de la jurisprudence de la Cour de Cassation ne permet pas l'utilisation des salles d'audience qui se trouvent au sein des CRA de Nîmes et Toulouse.

b) Analyse des coûts

La présentation des retenus devant le JLD à l'annexe du TGI génère, en coût de personnel la charge des escortes (sur la base d'un gardien de la paix au 11^{ème} échelon).

	2011		1 ^{er} semestre 2012	
	Nombre d'escortes	Heures fonctionnaires	Nombre d'escortes	Heures fonctionnaires
Salle délocalisée de Coquelles	190	3034	83	1332
Salle délocalisée de Marseille	257	2860	189	2041

Les coûts générés par les annexes du TGI se décomposent suivant le tableau ci-dessous. A titre de comparaison, sont présentés les coûts exposés en cas de conduite d'un retenu du CRA de Coquelles au tribunal de grande instance de Boulogne sur mer :

Coût par retenu escorté		2011	2012
Salle délocalisée de Marseille	Titre II	358,44 €	391,78 €
Salle délocalisée de Coquelles	Titre II	514,34 €	582,23 €
TGI de Boulogne sur Mer	Titre II	836,92 €	972,05 €
	Coût du transport	17,64 €	18,06 €
	TOTAL	854,56 €	990,11 €

Toutefois, ces données ne prennent pas en compte les coûts d'investissement des salles d'audience et ne permettent donc pas de dire à quel moment celles-ci seront « amorties ».

c) Perspectives

(1) Annexe du TGI de Meaux – CRA du Mesnil-Amelot

Afin de permettre au TGI de Meaux de faire face à l'augmentation d'activité suscitée par la création de deux centres de rétention administrative supplémentaires au Mesnil-Amelot et de réduire les coûts, une annexe de ce TGI, constituée de deux salles d'audiences, a été installée au centre de rétention. **Réceptionnée par le ministère de la justice le 27 juillet 2010,**

cette annexe n'a pu cependant entrer en fonction, d'une part du fait de la non-affectation du personnel par le ministère de la justice, d'autre part en raison de difficultés dans la répartition des charges financières de fonctionnement entre les ministères de la justice et de l'Intérieur. En avril 2012 a cependant été décidée **la prise en charge des coûts de fonctionnement sur le programme 303 du ministère de l'Intérieur** (Immigration et asile).

La signature entre France Domaines et le ministère de l'intérieur d'une convention d'utilisation, entérinant l'affectation des bâtiments à ce dernier, est intervenue à la fin du mois de septembre 2012.

L'ouverture du secteur judiciaire s'accompagne nécessairement d'un dédoublement des personnels entre les deux sites (tribunal de grande instance et annexe au Mesnil-Amelot) et soulève des difficultés d'organisation s'agissant des permanences du week-end. Les avocats doivent également organiser le dédoublement de leurs permanences. Enfin, le TGI subordonne l'ouverture au recours impératif à la numérisation des procédures.

(2) Zone d'attente (ZAPI) de Roissy Charles De Gaulle

En 1999 a été décidée la création, au sein de la zone d'attente de Roissy, d'un « *espace judiciaire* » relevant du tribunal de grande instance de Bobigny. La structure, livrée en 2001, dispose d'une surface de 180 m². Intégrée au bâtiment de la zone d'attente, elle a toutefois d'un accès indépendant.

Cet équipement, dont le coût de construction s'est élevé à près de 2 millions d'euros en 2000, n'a jamais été mis en service. Lors d'une visite des installations en juin 2003, les représentants du ministère de la justice, de la cour d'appel de Paris et du TGI de Bobigny ont demandé des aménagements complémentaires en invoquant le manque d'identification de cet espace judiciaire, l'absence de salle des pas perdus, la nécessité de disposer d'un lieu de restauration pour les magistrats et le besoin d'une seconde salle d'audience. Un comité de pilotage, qui s'est tenu le 16 juillet 2010, a validé ces demandes, avec une date de livraison pour le troisième trimestre 2012 **et un budget de 2 175 000 euros dont 1 400 000 euros pour les travaux, financé à part égale sur les budgets immigration (programme 303) et police nationale (programme 176).**

Au terme de la procédure de sélection, le projet du groupe GTPR, présentant l'offre la plus économiquement avantageuse au regard des attentes des représentants de la justice, a été retenu. Le calendrier de réalisation, (le chantier a commencé à la mi-septembre 2012 pour une durée de 39 semaines) permet d'envisager une livraison du bâtiment en mai 2013.

d) Une évolution contestable

Selon le ministère de l'Intérieur, « *les étrangers en situation irrégulière retenus sont les premiers bénéficiaires de la mise en place de ces salles d'audience* ». En effet, une présentation dans les annexes de TGI serait plus « confortable » qu'un transfert impliquant un départ groupé tôt le matin, de longues attentes au tribunal et des repas froids pris dans des conditions peu satisfaisantes. Par ailleurs, l'existence d'une salle d'audience à proximité du CRA permet de réduire substantiellement le nombre d'escortes, coûteuses en effectifs policiers et en coût de fonctionnement.

Cette vision des choses fait toutefois peu de cas de l'impact symbolique d'une justice rendue à proximité immédiate d'un lieu de rétention. Entendu par votre rapporteuse, le syndicat de la juridiction administrative a fait valoir qu'il n'était pas conforme à la dignité de la justice que des audiences soient ainsi organisées en dehors des tribunaux. En outre, le caractère public des audiences est mis à mal du fait de la difficulté qu'il y a à se rendre sur les sites des centres de rétention. Enfin, les économies réalisées sur le budget du programme « *police nationale* » sont en partie compensées par des coûts supplémentaires dus au dédoublement des personnels du tribunal.

5. Les coûts élevés de la politique d'éloignement dans les départements d'outre-mer

Le renforcement de l'activité de la police et de la gendarmerie n'a pas entraîné, au cours des dernières années, de diminution des entrées de migrants dans les collectivités d'outre-mer. En 2011, la Cour des Comptes relevait que « *les flux migratoires irréguliers présentent (...) des spécificités qui rendent leur maîtrise difficile* », de sorte que « *les résultats sont peu satisfaisants* ». Mayotte et la Guyane totalisent à elles-seules 95,94 % du total des reconduites.

A partir de juin 2011, la Guadeloupe a connu une reprise des reconduites à la frontière vers Haïti, interrompues à la suite du séisme de janvier 2012. En Guyane, le nombre de reconduites à la frontière a atteint un record de 9 000. A Mayotte, comme l'ont montré nos collègues Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan¹, 26 405 personnes ont été reconduites à la frontière en 2011. **Le coût des reconduites à la frontière à Mayotte est estimé entre 50 millions et 70 millions d'euros par an.** Nos collègues concluent ainsi à la nécessité d'une nouvelle politique de coopération entre la France et les Comores qui s'appuierait notamment sur les liens familiaux existant entre les habitants des deux territoires.

¹ *Rapport d'information de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, fait au nom de la commission des lois n° 675 (2011-2012) - 18 juillet 2012.*

Au total, la Cour des comptes a estimé que l'augmentation du nombre de reconduites à la frontière dans les départements d'outre-mer « traduit les difficultés persistantes à maîtriser les entrées irrégulières sur le territoire plus que l'efficacité de la politique menée ; celle-ci, essentiellement fondée sur le renforcement des moyens des forces de sécurité, finit par atteindre ses limites ».

C. LA QUESTION DU RAPPORT COÛT/BÉNÉFICE DE L'IMMIGRATION : UNE ÉVALUATION DIFFICILE

Plusieurs études et ouvrages parus au cours des dernières années ont tenté de comparer les coûts de l'immigration aux bénéfices qu'elle génère. Cependant, aucune évaluation ne s'est montrée jusqu'à présent totalement convaincante.

1. Le chiffrage du document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration »

Le document de politique transversale (DPT) « *Politique française de l'immigration et de l'intégration* » permet de mettre en perspective les crédits de la mission « immigration » au sein de **l'ensemble des crédits ministériels contribuant à la mise en œuvre de la politique française de l'immigration et de l'intégration**. Sont ainsi concernés, à des titres divers, 19 programmes différents, appartenant à 13 missions, pour un montant total approximatif de 4,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Pour le PLF 2013, les programmes dont la contribution est significative sont les suivants :

- le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », par l'intermédiaire d'une partie de ses dépenses au titre de l'action 3 « instruction des demandes de visas », pour un montant d'environ 45,3 millions d'euros (AE et CP). Rappelons que les crédits correspondants à la gestion informatique des visas (Réseau mondial visas et le déploiement des visas biométriques) ont été transférés au programme « Immigration et asile » ;

- le programme 147 « Politique de la ville » (pour 60,3 millions d'euros), à travers les actions « actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville » (58,7 millions d'euros) : il s'agit des crédits consacrés aux actions des CUCS rapportés au pourcentage de population étrangère (15,7%) vivant dans les quartiers prioritaires ainsi qu'aux actions de lutte anti-discriminations et d'accès au droit conduites à l'échelle nationale ou régionale ; cette manière de relier les crédits des CUCS aux étrangers suscite toutefois la perplexité de votre rapporteuse ;

- le programme 140 « Enseignement scolaire public du premier degré », pour 62,7 millions d'euros et le programme 141 « Enseignement scolaire public du premier degré » pour 35,1 millions d'euros, correspondant

aux crédits engagés pour accueillir les élèves primo-arrivants, en masse salariale et en crédits de fonctionnement ;

- le programme 150 « Formation supérieure et recherche universitaire » qui constitue, avec une contribution évaluée à 1,96 milliard d'euros, l'apport le plus important à la politique transversale. Cette contribution est évaluée en appliquant la proportion d'étudiants étrangers en université à l'assiette globale des crédits du programme ;

- la contribution du programme « protection maladie » (588 millions d'euros), au titre de l'aide médicale de l'Etat (AME), qui bénéficie aux étrangers résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois mais ne remplissant pas la condition de régularité du séjour exigée pour l'admission à la couverture maladie universelle (CMU) ; ce montant est toutefois en baisse par rapport à 2012 (625 millions d'euros) ;

- le programme 176 « Police nationale », correspondant à la politique de lutte contre l'immigration illégale et ses filières menée en particulier par la police aux frontières (PAF). Ces services contribuent ainsi à l'interpellation des personnes en situation irrégulière et à la mise en œuvre des mesures d'éloignement, y compris la garde des CRA, dont la gendarmerie s'est complètement retirée. L'évaluation des crédits correspondants par le DPT se monte à 734 millions d'euros (693 millions d'euros en LFI 2012) ;

- il convient sans doute d'ajouter, bien qu'elle ne figure pas au DPT, une partie du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » qui représente 369 millions d'euros en crédits de paiement. En effet, en sus des crédits de la Cour nationale du droit d'asile, comme on l'a vu, près du tiers de l'activité des juridictions administrative est consacrée au contentieux des étrangers, ce qui correspondrait grossièrement à 123 millions d'euros supplémentaires consacrée à la politique d'immigration. Il conviendrait enfin d'ajouter les dépenses liées à l'activité des juges de la liberté et de la détention, plus difficiles à évaluer.

D'autres dépenses ne figurent pas au budget de l'Etat, comme la prise en charge des mineurs étrangers isolés, qui est essentiellement assumée par les conseils généraux¹.

¹ Toutefois, en septembre 2011, le ministère de la Justice a mis en place en Seine-Saint-Denis un dispositif visant à rééquilibrer la charge financière supportée par ce département. Ce dispositif a permis de réorienter dans d'autres départements les jeunes arrivant en Seine-St-Denis et identifiés comme mineurs isolés étrangers. L'acheminement des jeunes sur leur lieu de placement définitif est assuré par la Croix-Rouge, sur la base d'une convention conclue avec le ministère de la Justice pour un montant qui s'établit à 180 000 euros depuis le début de l'année 2012, et qui devrait être renouvelée jusqu'au 31 décembre, soit 60 000 euros supplémentaires.

2. La difficulté d'établir un bilan « coût/bénéfice » global de l'immigration

Au-delà du seul point de vue du budget de l'Etat, plusieurs études ont récemment tenté d'établir un bilan coût/avantage de l'immigration¹, en s'efforçant de prendre en compte des facteurs tels que le taux d'activité des immigrés, leur contribution à la protection sociale et aux impôts, les dépenses sociales dont ils bénéficient. Leurs résultats, très divergents, évoquent des contributions positives pouvant aller jusqu'à 12 milliards d'euros aussi bien que des soldes négatifs allant jusqu'à 30 milliards d'euros.

Ainsi, les études d'économistes ayant contribué à l'« *audit de la politique d'immigration, d'intégration et de codéveloppement* », publié par des parlementaires tendent à montrer que le taux d'activité entre des étrangers de 30 à 49 ans et des Français du même âge est sensiblement identique (90 % et 95 %). **En outre, les migrants sont présents dans tous les secteurs de l'économie**, avec une complémentarité sur le marché du travail dont les besoins sont divers en qualifications, ce qui tend à démontrer qu'une politique migratoire ne mettant l'accent que sur l'immigration des personnes qualifiées est inefficace. En ce qui concerne le problème du vieillissement de la population, l'audit indique que **l'immigration compense partiellement le déficit de naissances mais ne peut lutter à elle seule contre le vieillissement**. En tout état de cause, une « immigration zéro » aurait pour conséquence un besoin de financement de la protection sociale de 5 % du PIB en 2050.

Une équipe de chercheurs de l'université de Lille travaillant pour le compte de la mission recherche (MiRe) de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), s'est efforcée d'analyser les diverses influences des flux migratoires et de leurs caractéristiques sur les finances de la protection sociale en France. Selon les auteurs, la structure par qualification et par âge des immigrés est une caractéristique essentielle qui détermine en grande partie les principaux effets sur les finances de la protection sociale. Or, les immigrés sont plus jeunes que les personnes nées en France, ont une espérance de vie moindre et des retraites inférieures. De ce fait, même s'ils sont plus souvent au chômage et bénéficient davantage des aides sociales, **les immigrés auraient une contribution financière globale positive au système de protection sociale**.

Inversement, d'autres études tendent à établir que l'immigration coûte davantage qu'elle ne rapporte à l'Etat, en particulier du fait des dépenses de structures supplémentaires que l'Etat doit financer (éducation, santé, logement) pour accueillir la population immigrée. Si elles ont leur intérêt en prenant en compte des coûts que d'autres études ne considèrent pas avec la

¹ *Audit de la politique d'immigration, d'intégration et de codéveloppement, réalisé par des membres des Parlements français et européen.*

même précision, elles semblent également tributaires de présupposés qui, à leur tour, ont pu être remis en cause.

Ainsi, un déficit public ne signifie pas toujours une perte pour l'économie nationale s'il se traduit par un surcroît de consommation de la part de ceux qui en bénéficient. En outre, une partie du moindre apport de cotisations sociales fournies par les immigrés provient de ce que la qualification égale, ils occupent toujours des emplois moins bien rémunérés. Dans cette optique, ce ne sont pas les immigrés, mais plutôt la discrimination dont ils font l'objet sur le marché du travail, qui représente un coût supplémentaire.

Par ailleurs, les transferts financiers entre les migrants et leurs pays d'origine, que ce soit du fait des solidarités familiales ou à la suite de la création par des immigrés, en France, d'associations de développement, contribuent à maintenir le niveau de l'aide aux pays en voie de développement.

Enfin, votre rapporteuse s'est attaché à montrer dans le présent avis qu'une partie non négligeable des coûts liés à l'immigration était due à la politique menée dans ce domaine au cours des dernières années. En effet, non seulement cette politique a parfois donné une image négative de notre pays au-delà de nos frontières, en particulier les restrictions imposées aux étudiants souhaitant travailler en France à l'issue de leurs études ou encore l'approche répressive privilégiée en ce qui concerne les roms, qui a suscité l'adoption d'une résolution du Conseil de l'Europe¹ et une mise en garde de l'Organisation des Nations-Unies ; mais encore, cette politique a été très coûteuse, notamment en raison de l'insécurité juridique des décisions de l'administration à tous les stades, de la délivrance des visas à la naturalisation, insécurité juridique à l'origine d'un contentieux de plus en plus abondant et générant des frais qui n'apparaissent pas dans la présente mission budgétaire.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à l'immigration et à l'intégration de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2013.

¹ Résolution du Conseil de l'Europe du 9 novembre 2011, prise sur le rapport du comité européen des droits sociaux (CEDS).

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII)

- M. Stéphane Frattaci, secrétaire général
- M. François Lucas, directeur de l'immigration
- M. Rémy-Charles Marion, chef du service des affaires générales et des finances
- M. Michel Auboin, directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté

Syndicat de la juridiction administrative

- Mme Fabienne Corneloup, présidente
- M. Hervé Guillou, vice-président

Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

- M. Jean-Luc Frizol, secrétaire général, directeur général par intérim
- Mme Yolande Muller, directrice générale adjointe

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

- Mme Catherine Herrero, membre du bureau
- Mme Aurélia Keravec, membre du bureau
- Mme Laure Blondel, coordinatrice juridique de la zone d'attente de Roissy
- Mme Brigitte Espuche, déléguée générale

Avocats pour la défense des droits des étrangers

- Mme Mylène Stambouli, présidente

ANNEXE 2

TAUX D'ACCEPTATION DES DEMANDES DE NATURALISATION PAR DÉPARTEMENT

Départements		2007	2008	2009	2010	2011	2012 (au 30 juin)
1	Ain	70,42 %	76,93 %	74,86 %	72,94 %	57,61 %	59,26 %
2	Aisne	64,25 %	72,47 %	71,74 %	75,23 %	65,86 %	33,33 %
3	Allier	66,41 %	74,65 %	74,63 %	68,61 %	45,96 %	37,74 %
4	Alpes-de-Haute-Provence	60,47 %	81,74 %	71,84 %	77,66 %	64,04 %	62,50 %
5	Hautes-Alpes	62,30 %	75,76 %	67,02 %	66,34 %	54,55 %	63,64 %
6	Alpes-Maritimes	73,05 %	75,81 %	71,36 %	74,73 %	58,41 %	54,27 %
7	Ardèche	62,34 %	75,14 %	76,47 %	63,98 %	52,61 %	52,38 %
8	Ardennes	81,88 %	78,16 %	71,43 %	60,36 %	52,49 %	67,07 %
9	Ariège	80,56 %	67,89 %	71,79 %	88,89 %	42,25 %	68,18 %
10	Aube	64,93 %	62,07 %	56,65 %	58,87 %	49,88 %	28,67 %
11	Aude	69,54 %	79,02 %	74,44 %	60,80 %	55,32 %	39,49 %
12	Aveyron	73,24 %	75,50 %	73,40 %	65,65 %	51,61 %	60,00 %
13	Bouches-du-Rhône	63,02 %	69,24 %	54,99 %	54,72 %	36,12 %	35,74 %
14	Calvados	68,05 %	68,30 %	63,90 %	62,87 %	39,79 %	42,16 %
15	Cantal	54,84 %	80,65 %	68,57 %	56,72 %	52,50 %	40,00 %
16	Charente	59,12 %	73,77 %	55,50 %	57,43 %	52,44 %	48,28 %
17	Charente-Maritime	42,86 %	64,33 %	73,91 %	68,25 %	47,52 %	52,11 %
18	Cher	79,29 %	72,43 %	72,18 %	61,93 %	47,46 %	59,42 %
19	Corrèze	75,59 %	75,13 %	83,03 %	65,14 %	49,72 %	58,54 %
2A	Corse-du-Sud	78,66 %	77,64 %	87,73 %	82,58 %	54,07 %	39,63 %
2B	Haute-Corse	82,26 %	91,80 %	81,32 %	82,47 %	68,81 %	62,50 %
21	Côte-d'Or	63,74 %	73,36 %	76,60 %	75,00 %	60,26 %	92,86 %
22	Côtes-d'Armor	59,32 %	73,11 %	69,47 %	59,50 %	36,17 %	35,59 %
23	Creuse	67,86 %	73,68 %	96,15 %	53,13 %	62,22 %	8,91 %
24	Dordogne	63,20 %	78,41 %	67,95 %	75,00 %	38,10 %	24,84 %
25	Doubs	71,72 %	72,86 %	64,06 %	62,39 %	53,63 %	31,91 %
26	Drôme	76,60 %	77,37 %	73,46 %	71,68 %	53,36 %	33,50 %
27	Eure	72,73 %	59,86 %	67,42 %	69,64 %	31,22 %	53,14 %
28	Eure-et-Loir	71,18 %	75,99 %	67,24 %	54,89 %	43,90 %	62,50 %
29	Finistère	65,34 %	67,35 %	66,77 %	64,36 %	37,12 %	65,26 %
30	Gard	74,92 %	80,89 %	76,89 %	66,50 %	40,88 %	29,21 %
31	Haute-Garonne	65,34 %	70,28 %	66,46 %	68,20 %	35,87 %	36,81 %
32	Gers	59,26 %	77,78 %	65,15 %	70,49 %	52,78 %	28,95 %
33	Gironde	67,04 %	79,82 %	75,04 %	55,47 %	40,13 %	38,69 %
34	Hérault	72,10 %	76,79 %	67,33 %	62,73 %	38,78 %	40,54 %
35	Ille-et-Vilaine	71,49 %	70,87 %	64,84 %	60,12 %	45,44 %	35,59 %
36	Indre	58,67 %	76,84 %	66,13 %	59,26 %	35,76 %	30,00 %
37	Indre-et-Loire	69,17 %	66,92 %	61,26 %	49,15 %	37,41 %	41,44 %
38	Isère	71,27 %	74,89 %	69,78 %	69,91 %	44,83 %	48,42 %
39	Jura	75,98 %	79,32 %	72,27 %	70,83 %	58,82 %	62,77 %

Départements		2007	2008	2009	2010	2011	2012 (au 30 juin)
40	Landes	80,65 %	77,65 %	74,76 %	66,04 %	58,33 %	51,06 %
41	Loir-et-Cher	66,67 %	73,67 %	56,42 %	53,85 %	39,68 %	26,12 %
42	Loire	78,72 %	79,46 %	75,26 %	75,04 %	40,42 %	45,97 %
43	Haute-Loire	72,41 %	85,12 %	82,28 %	78,00 %	63,29 %	40,63 %
44	Loire-Atlantique	65,01 %	60,00 %	59,17 %	55,79 %	39,55 %	35,17 %
45	Loiret	75,22 %	72,45 %	59,55 %	52,03 %	30,54 %	35,56 %
46	Lot	67,42 %	69,44 %	89,09 %	83,33 %	56,25 %	28,00 %
47	Lot-et-Garonne	74,51 %	78,84 %	70,95 %	74,30 %	50,77 %	47,77 %
48	Lozère	83,33 %	92,50 %	75,00 %	87,50 %	71,43 %	75,00 %
49	Maine-et-Loire	66,96 %	68,91 %	57,94 %	55,63 %	37,45 %	34,13 %
50	Manche	48,44 %	68,42 %	56,12 %	65,00 %	44,68 %	32,26 %
51	Marne	69,72 %	71,95 %	71,11 %	68,35 %	39,79 %	37,12 %
52	Haute-Marne	82,05 %	73,20 %	75,82 %	84,62 %	58,14 %	45,71 %
53	Mayenne	55,17 %	69,01 %	59,62 %	60,26 %	38,92 %	41,18 %
54	Meurthe-et-Moselle	75,45 %	77,06 %	74,54 %	69,99 %	58,54 %	47,86 %
55	Meuse	72,55 %	57,14 %	65,43 %	55,07 %	57,35 %	50,00 %
56	Morbihan	68,39 %	62,20 %	73,18 %	72,67 %	37,06 %	42,75 %
57	Moselle	74,56 %	79,72 %	70,67 %	70,33 %	52,12 %	59,18 %
58	Nièvre	67,61 %	66,33 %	62,61 %	62,00 %	60,00 %	67,86 %
59	Nord	77,20 %	79,05 %	73,67 %	72,54 %	51,79 %	49,93 %
60	Oise	66,46 %	72,39 %	67,02 %	64,35 %	50,97 %	48,83 %
61	Orne	65,31 %	72,04 %	65,99 %	60,25 %	47,62 %	44,62 %
62	Pas-de-Calais	64,32 %	74,44 %	73,35 %	68,69 %	56,87 %	37,76 %
63	Puy-de-Dôme	76,94 %	80,88 %	71,24 %	63,47 %	41,67 %	44,29 %
64	Pyrénées-Atlantiques	77,65 %	83,61 %	77,94 %	71,68 %	58,82 %	65,35 %
65	Hautes-Pyrénées	69,93 %	72,31 %	68,75 %	65,27 %	47,66 %	38,00 %
66	Pyrénées-Orientales	60,35 %	66,78 %	67,90 %	57,98 %	38,51 %	26,13 %
67	Bas-Rhin	70,01 %	74,01 %	67,94 %	60,82 %	52,54 %	55,54 %
68	Haut-Rhin	70,77 %	77,31 %	76,23 %	71,89 %	59,45 %	49,85 %
69	Rhône	73,89 %	79,78 %	71,86 %	67,07 %	50,62 %	44,07 %
70	Haute-Saône	61,98 %	76,13 %	71,19 %	78,47 %	71,25 %	63,89 %
71	Saône-et-Loire	77,21 %	82,21 %	68,82 %	65,71 %	60,73 %	58,44 %
72	Sarthe	63,89 %	66,46 %	60,38 %	53,35 %	37,91 %	48,51 %
73	Savoie	70,11 %	74,64 %	75,32 %	66,76 %	52,70 %	41,32 %
74	Haute-Savoie	82,41 %	78,46 %	79,15 %	76,25 %	57,95 %	41,56 %
75	Paris	64,85 %	70,74 %	66,07 %	64,92 %	51,76 %	45,62 %
76	Seine-Maritime	69,07 %	74,98 %	69,79 %	61,81 %	32,47 %	36,01 %
77	Seine-et-Marne	72,56 %	73,92 %	66,85 %	65,76 %	47,81 %	51,99 %
78	Yvelines	78,09 %	80,96 %	75,90 %	70,20 %	53,24 %	55,00 %
79	Deux-Sèvres	50,56 %	73,33 %	72,07 %	70,91 %	40,89 %	49,49 %
80	Somme	67,43 %	64,40 %	77,27 %	75,00 %	46,50 %	42,86 %
81	Tarn	64,11 %	73,14 %	61,32 %	60,10 %	52,26 %	34,88 %
82	Tarn-et-Garonne	67,84 %	77,10 %	67,78 %	68,12 %	44,50 %	60,74 %
83	Var	65,80 %	72,20 %	71,31 %	66,04 %	56,37 %	66,67 %
84	Vaucluse	64,32 %	73,63 %	69,10 %	62,02 %	48,99 %	52,32 %
85	Vendée	73,53 %	74,76 %	74,05 %	63,58 %	44,25 %	27,63 %
86	Vienne	55,07 %	76,34 %	68,00 %	48,68 %	26,17 %	29,09 %
87	Haute-Vienne	69,33 %	72,18 %	75,32 %	45,03 %	41,32 %	35,71 %

Départements		2007	2008	2009	2010	2011	2012 (au 30 juin)
88	Vosges	74,15 %	80,69 %	76,50 %	70,27 %	52,24 %	56,82 %
89	Yonne	78,60 %	79,59 %	71,97 %	65,63 %	49,87 %	51,61 %
90	Territoire de Belfort	75,61 %	67,77 %	68,42 %	66,67 %	64,81 %	63,16 %
91	Essonne	73,25 %	73,52 %	71,30 %	63,34 %	49,80 %	61,61 %
92	Hauts-de-Seine	74,07 %	75,26 %	73,83 %	69,88 %	53,03 %	50,66 %
93	Seine-Saint-Denis	72,29 %	70,96 %	63,74 %	57,44 %	37,50 %	34,80 %
94	Val-de-Marne	78,59 %	79,23 %	70,94 %	64,18 %	42,71 %	43,77 %
95	Val-d'Oise	69,52 %	71,93 %	61,90 %	67,35 %	44,57 %	39,19 %
971	Guadeloupe	73,70 %	73,64 %	73,99 %	75,17 %	43,15 %	44,26 %
972	Martinique	73,97 %	60,47 %	68,00 %	74,65 %	37,50 %	54,76 %
973	Guyane	66,76 %	61,01 %	59,91 %	56,14 %	38,26 %	33,44 %
974	Réunion	72,88 %	74,71 %	77,27 %	67,16 %	51,30 %	56,45 %
976	Mayotte	58,72 %	63,98 %	1,52 %	0,00 %	25,36 %	48,45 %
975	Saint-Pierre-et-Miquelon	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %
978	Saint-Martin / Saint-Barthélemy	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	33,33 %	0,00 %
986	Wallis et Futuna	0,00 %	0,00 %	33,33 %	0,00 %	25,00 %	0,00 %
987	Polynésie	63,64 %	70,00 %	93,75 %	91,67 %	90,00 %	100,00 %
988	Nouvelle Calédonie	77,59 %	79,59 %	71,11 %	68,57 %	69,47 %	61,76 %
999	Etranger	60,47 %	57,65 %	55,03 %	39,83 %	40,61 %	61,75 %
Total		70,93 %	73,78 %	67,52 %	64,29 %	46,79 %	44,66 %