



N° 459

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2024

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025** (n° 324),

TOME VII

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

PAR Mme BRIGITTE KLINKERT

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I. DES MOYENS BUDGÉTAIRES PLUS RESSERRÉS POUR LA POLITIQUE MIGRATOIRE .....</b>	<b>7</b>
A. LE PROGRAMME <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> .....	7
B. LE PROGRAMME <i>INTÉGRATION ET ACCÈS A LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> .....	10
C. LES FONDS DE CONCOURS .....	11
<b>II. ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS ET LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES (LPC) : QUELLE DIPLOMATIE POUR LA FRANCE ? .....</b>	<b>13</b>
A. ÉLOIGNEMENT CONTRAINT DES ÉTRANGERS : ÉTAT DES LIEUX... 13	
1. Les grandes tendances récentes de la migration .....	13
2. Des évolutions juridiques récentes.....	14
3. Des moyens matériels nouveaux.....	17
B. LA FAIBLE DÉLIVRANCE DES LPC : PRINCIPAL OBSTACLE À L'ÉLOIGNEMENT .....	18
1. Le nombre insuffisant de LPC délivrés et ses causes .....	18
2. L'exemple de l'Algérie .....	19
3. Les autres causes de non-éloignement des personnes retenues en centre de rétention administrative (CRA).....	20
C. LES VISAS : UN LEVIER AU MANIEMENT DELICAT .....	21
1. Une procédure lourde en droit européen.....	22
2. Un outil peu convaincant en droit français pour favoriser les réadmissions .....	22
D. LA NÉCESSITÉ D'UN DIALOGUE POLITIQUE FRANC AVEC LES PAYS D'ORIGINE .....	24
1. Faire valoir nos objectifs politiques .....	24
2. Coopérer avec des États devenus eux-mêmes des terres d'immigration .....	26
3. S'appuyer sur l'aide publique au développement.....	27
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....</b>	<b>31</b>

**ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA  
RAPPORTEURE POUR AVIS ..... 33**

## INTRODUCTION

La mission *Immigration, asile et intégration* (IAI) regroupe les crédits, hors dépenses de personnel, de la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur. Cette mission se structure autour de trois grands axes : la gestion des flux migratoires, l'accueil et l'examen de la situation des demandeurs d'asile et l'intégration des ressortissants étrangers en situation régulière, en particulier celle des réfugiés. La politique de l'asile représente près des deux tiers des crédits de la mission.

Deux opérateurs participent à la mise en œuvre de la politique relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en charge de l'accueil et de l'intégration des ressortissants étrangers admis au séjour, et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), chargé de la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride ou de protégé subsidiaire.

Les crédits de paiement (CP) de la mission *Immigration, asile et intégration* passent de 2,16 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2024 à 2,05 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2025, en baisse de 5,04 %. Les autorisations d'engagement (AE), quant à elles, diminuent de 1,97 %, à 1,73 milliard d'euros.

La mission comprend deux programmes : le programme n° 303 *Immigration et asile* (qui représente environ 82 % des crédits de la mission en 2025) et le programme n° 104 *Intégration et accès à la nationalité française* (qui représente 18 % de ces crédits).

La rapporteure pour avis, après avoir examiné les principaux axes du budget de l'immigration, de l'asile et de l'intégration pour le prochain exercice, concentrera son analyse sur la politique diplomatique de la France en matière de laissez-passer consulaires (LPC) face à l'enjeu de l'éloignement des ressortissants étrangers en situation irrégulière. La faible délivrance des LPC de ceux-ci est en effet l'une des principales raisons du défaut d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF). Ce sujet soulève des problématiques à la fois juridiques, politiques et diplomatiques qu'il importe d'explorer si l'on veut enregistrer des progrès dans la maîtrise des flux migratoires.



## I. DES MOYENS BUDGÉTAIRES PLUS RESSERRÉS POUR LA POLITIQUE MIGRATOIRE

La mission *Immigration, asile et intégration* est appelée à contribuer, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, à l'effort de redressement des finances publiques. Les crédits de paiement de la mission diminuent ainsi de 5,04 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2024, passant de 2,16 milliards d'euros à 2,05 milliards d'euros. Le plafond d'emplois des opérateurs est fixé à 2 258 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Les crédits de paiement du programme n° 303 *Immigration et asile* diminueront légèrement en 2025 (- 2,54 %), tandis que ceux du programme n° 104 *Intégration et accès à la nationalité française* régresseront plus fortement (- 15,05 %).

### A. LE PROGRAMME IMMIGRATION ET ASILE

Pour 2025, les dotations du programme 303 *Immigration et asile* s'élèvent à 1,36 milliard d'euros en AE et à 1,68 milliard d'euros en CP, respectivement en augmentation de 2,04 % et en baisse de 2,54 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2024. Ce programme <sup>(1)</sup> comporte deux actions principales : *Garantie de l'exercice du droit d'asile* (n° 2) et *Lutte contre l'immigration irrégulière* (n° 3).

Dotée de 1,09 milliard d'euros en AE (+ 12,63 %) et de 1,4 milliard d'euros en CP en 2025 (- 0,19 %), l'action n° 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* finance l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) <sup>(2)</sup>, en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ou en hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA). Elle finance également l'accueil, dans des centres provisoires d'hébergement (CPH), de personnes vulnérables ayant récemment obtenu une protection internationale ; le but est ici de favoriser la sortie de ces personnes des lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile. Les crédits demandés pour le parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés s'élèvent à 639,1 millions d'euros en AE (+ 13 %) et à 944,8 millions d'euros en CP (- 5 %).

---

(2) Il existe par ailleurs une action n° 1 intitulée *Circulation des étrangers et politique des visas*. Dotée comme l'an passé de 520 000 euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2025, elle finance la mise en place de dispositifs visant à simplifier les procédures de délivrance des visas aux étrangers de bonne foi au sein du réseau diplomatique et consulaire, tout en maintenant un contrôle adéquat notamment du point de vue sécuritaire. Il existe enfin une dernière action (n° 4), dite *Soutien*, qui regroupe une partie des moyens de fonctionnement de la direction générale des étrangers en France. Les crédits de cette action sont en forte augmentation dans le projet de loi de finances pour 2025, avec 87,9 millions d'euros en AE et 76,9 millions d'euros en CP.

(1) Les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) constituent un sas d'entrée dans l'hébergement et assurent une mission d'orientation vers d'autres dispositifs d'hébergement plus adaptés aux profils des demandeurs d'asile. Ils limitent la reconstitution de campements dans les territoires les plus en tension.

L'augmentation sensible (+ 12,6 %) des autorisations d'engagement de l'action n° 2 en 2025 est due principalement à l'inscription d'autorisations budgétaires pour couvrir des places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) en Île-de-France.

L'action n° 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* finance aussi le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), dont la gestion est assurée par l'OFII. Son montant de base s'élève à 6,80 euros par personne et par jour. La dotation prévue à ce titre pour 2025 s'élève à 246,6 millions d'euros (hors frais de gestion). Elle est en diminution de 16 % (- 47,2 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2024. Elle repose sur une hypothèse de 147 300 demandes d'asile introduites en guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) en 2025. À cette ADA *stricto sensu* s'ajoute l'ADA versée aux bénéficiaires de la protection temporaire (BPT), et en particulier aux Ukrainiens ayant fui leur pays pour s'installer en France. La dotation prévue ici s'élève à 106,8 millions d'euros (hors frais de gestion). Quant aux frais de gestion de l'ADA, 6,2 millions d'euros (en AE et en CP) sont inscrits dans le projet de loi de finances et prendront la forme d'une subvention à l'OFII.

L'action n° 2 porte par ailleurs la subvention pour charge de service public versée à l'OFPRA. La subvention inscrite au projet de loi de finances pour 2025 s'élève à 97,2 millions d'euros, contre 107,9 millions d'euros pour l'exercice 2024. Elle sera toutefois complétée par des fonds européens du Fonds asile, migration et intégration (FAMI), à hauteur de 10,8 millions d'euros, si bien que la dotation consolidée de l'établissement s'élèvera à 108 millions d'euros. La baisse des crédits budgétaires nécessaires pour financer l'OFPRA, du fait de la comptabilisation de ces ressources européennes importantes, explique pour une bonne part, la légère baisse des crédits de paiement de l'action n° 2 en 2025.

Le plafond d'emplois de l'OFPRA sera relevé de 1 036 à 1 065 ETPT. Ce relèvement, qui s'inscrit dans le sillage des recrutements effectués au cours des années récentes, vise à renforcer la capacité de décision de l'opérateur et, ainsi, à poursuivre la réduction du délai de traitement des demandes d'asile, l'objectif fixé par la loi étant de parvenir à un délai moyen de traitement de deux mois <sup>(1)</sup>. La réduction du délai d'instruction des demandes constitue en effet un enjeu crucial en ce qu'elle a un impact direct sur le coût global de l'ADA pour l'État. Le recrutement de 29 officiers de protection affectés à l'instruction des demandes d'asile en 2025 a pour but la poursuite de cet objectif. Il convient de rappeler à cet égard que l'OFPRA remplit également une mission de délivrance d'actes d'état civil aux personnes protégées. L'OFPRA a bénéficié de 8 ETPT en 2023 et de 16 ETPT supplémentaires en 2024 afin d'accélérer la délivrance de ces documents et de réduire le stock de dossiers en instance. Le nombre de dossiers d'état civil traités en 2023 a ainsi doublé par rapport à 2022.

---

(1) Cf. loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI), rapport annexé, 3.7.



L'action n° 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* est en nette diminution. Elle atteint 173,3 millions d'euros en AE (- 42,2 %) et 199,3 millions d'euros en CP (- 23,55 %).

Elle est d'abord destinée à financer notamment le fonctionnement courant des centres de rétention administrative (CRA), celui des locaux de rétention administrative (LRA) et celui des zones d'attente des personnes en instance (ZAPI) : 69 millions d'euros en AE et en CP sont prévus à ce titre. Des crédits sont également prévus pour la prise en charge sanitaire des personnes en CRA (20,13 millions d'euros en AE et en CP), ainsi que pour leur accompagnement social et juridique (10,5 millions d'euros en AE et en CP).

L'action n° 3 financera aussi la poursuite de l'extension du parc de LRA et de CRA. L'objectif fixé par le Gouvernement est de porter à 3 000 le nombre de places en CRA (plan « CRA 3000 »). La loi du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur dispose en effet : « *Afin de lutter contre l'immigration clandestine alimentée par un dévoiement du droit d'asile et de favoriser les reconduites à la frontière, (...) le nombre de places en centres de rétention administrative sera progressivement porté à 3 000* »<sup>(1)</sup>. S'agissant des LRA, il a été demandé aux préfets de zone d'accroître leurs capacités d'au moins un tiers.

Les travaux de sécurisation des CRA, également financés par cette action, se poursuivront en 2025. Ils sont rendus nécessaires par la priorité désormais donnée au placement des auteurs de troubles à l'ordre public (TOP). Le rehaussement du niveau de sécurité s'impose pour tenir compte de ce nouveau public, plus difficile, auteur de nombreux incidents, et notamment d'évasions ou de tentatives d'évasion dans plusieurs CRA.

21,6 millions d'euros en AE et 43,19 millions d'euros en CP, au total, sont prévus pour couvrir ces dépenses d'investissement en matière immobilière.

Enfin l'action n° 3 finance les frais d'éloignement, par voie aérienne ou maritime, des étrangers en situation irrégulière, mission confiée à la direction nationale de la police aux frontières (DNPAF). Après avoir connu une importante augmentation l'année dernière, ces crédits sont en léger reflux, avec 52,07 millions d'euros en AE et 56,38 millions d'euros en CP.

La rapporteure pour avis souligne que l'effort de redressement budgétaire nécessaire demandé à l'ensemble des ministères se traduit par une diminution trop importante des crédits dédiés à l'action n° 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière*. En effet cette action est une priorité gouvernementale à laquelle il convient d'affecter les moyens nécessaires pour assurer son effectivité.

---

(1) Cf. loi précitée, rapport annexé, 3.7.

## **B. LE PROGRAMME INTÉGRATION ET ACCÈS A LA NATIONALITÉ FRANÇAISE**

Le programme n° 104 *Intégration et accès à la nationalité française* voit sa dotation fortement diminuer en 2025 : 369 millions d'euros en AE (- 14,37 %) et 366 millions d'euros en CP (- 15,05 %) sont prévus à ce titre dans le projet de loi de finances. Ce programme se décompose en quatre actions : *Accueil des étrangers primo-arrivants* (n° 11), *Intégration des étrangers primo-arrivants* (n° 12), *Accès à la nationalité française* (n° 14) et *Accompagnement des foyers de travailleurs migrants* (n° 16).

L'action n° 11 *Accueil des étrangers primo-arrivants* porte le financement de la subvention pour charge de service public et de la subvention pour charge d'investissement de l'OFII ainsi que ses dépenses d'intervention : 268,3 millions d'euros en AE et en CP sont prévus à ce titre en 2025, soit une hausse de 9,09 %. Le plafond d'emplois de l'OFII est en revanche en diminution de 29 ETPT <sup>(1)</sup> ; il est ainsi ramené à 1 193 ETPT.

L'accueil des étrangers primo-arrivants qui souhaitent demeurer de manière relativement durable sur le territoire national est concrétisé par la signature d'un contrat d'intégration républicaine (CIR). Le CIR comprend, outre un entretien d'orientation, des cours de langue française et une formation civique. Les marchés de formations civique et linguistique seront renouvelés en 2025. La rapporteure pour avis rappelle à ce sujet que les exigences en matière de maîtrise de la langue française, pour pouvoir obtenir certains titres de séjour de longue durée (carte pluriannuelle et carte de résident), ont été rehaussées par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

L'action n° 12 *Intégration des étrangers primo-arrivants* se voit attribuer 98,3 millions d'euros en AE et 95,4 millions d'euros en CP, en baisse respectivement de 43,73 % et de 45,41 %. L'action n° 12 vise à faciliter l'intégration des personnes étrangères, y compris les bénéficiaires de la protection internationale, pendant les années qui suivent leur admission à séjourner durablement sur le territoire français. Cette politique d'intégration des étrangers primo-arrivants est mise en œuvre de manière territorialisée ; plus de 80 % des crédits de l'action n° 12 sont ainsi mis à disposition des préfets de région pour l'intégration sociale et professionnelle des étrangers primo-arrivants.

Les crédits de l'action n° 12 financent également des programmes tels que le programme AGIR (Accompagnement global et individualisé des réfugiés). Lancé en 2022, ce programme devrait être mis en œuvre dans toute la France en 2025. Il a pour objet de mettre en place un guichet unique départemental pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. Ce guichet doit permettre de les accompagner vers le logement et l'emploi, en coordonnant mieux

---

(1) Cinq ETPT sont par ailleurs transférés au programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur, compte tenu du transfert (de l'OFII vers la DGEF) de la compétence en matière d'amendes administratives infligées aux employeurs ayant recours à des travailleurs non autorisés à travailler.

l'ensemble des acteurs locaux de l'intégration : service public de l'emploi, de l'hébergement et du logement, de l'insertion, acteurs associatifs, etc. Au 31 juillet 2024, 31 446 bénéficiaires de la protection internationale au total avaient déjà été orientés par l'OFII vers le programme AGIR.

L'action n° 14 *Accès à la nationalité française* garantit les moyens de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) du ministère de l'intérieur. Cette sous-direction assure les naturalisations par décret et coordonne l'activité des plateformes en préfecture dans l'instruction des demandes de naturalisation et l'enregistrement des déclarations de nationalité au titre du mariage avec un conjoint français, à raison de la qualité d'ascendant de Français ou de la qualité de frère ou sœur de Français. Cette action est dotée en 2025 de 1,3 million d'euros en AE et en CP, soit un montant stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2024.

L'action n° 16 *Accompagnement des foyers de travailleurs migrants* contribue au financement du plan de transformation des foyers de travailleurs migrants (FTM) en résidences sociales, mis en œuvre depuis 1997. Les AE et CP de cette action sont en diminution de 85,55 % dans le projet de loi de finances pour 2025, avec un montant de 1,3 million d'euros pour les unes et les autres. Cette diminution s'explique par une simplification de l'organisation administrative décidée en 2024 par la direction générale des étrangers en France (DGEF) et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), ayant conduit au transfert d'une partie des crédits d'intervention du programme 104 vers le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires*.

### **C. LES FONDS DE CONCOURS**

À la mission *Immigration, asile et intégration* sont rattachés des fonds de concours tels que le fonds asile, migration et intégration et l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV). Le FAMI et l'IGFV permettent de financer des projets d'assistance juridique et d'amélioration de l'accueil en CRA, ainsi que le financement du retour et des aides au retour. Dans le domaine de l'asile, le FAMI contribue au financement des opérations de relocalisation de demandeurs d'asile depuis d'autres États membres de l'Union européenne et de réinstallation de réfugiés en provenance de pays tiers. Dans le domaine de l'intégration, le FAMI cofinance le projet « AGIR ».

La prévision de rattachement des fonds européens sur la mission *Immigration, asile et intégration* pour 2024 est évaluée à 20,7 millions d'euros pour le programme 104 et à 83,7 millions d'euros pour le programme 303.

## **Synthèse du budget de l'immigration, de l'asile et de l'intégration pour 2025**

### **Mission *Immigration, asile et intégration (IAI)***

Autorisations d'engagement : 1,73 milliard d'euros (- 1,97 %).

Crédits de paiement : 2,05 milliards d'euros (- 5,04 %).

### **Programme n° 303 *Immigration et asile***

Autorisations d'engagement : 1,36 milliard d'euros (+ 2,04 %).

Crédits de paiement : 1,68 milliard d'euros (- 2,54 %).

### **Points saillants concernant le programme 303 :**

Représente 82 % des crédits de la mission IAI.

Augmentation sensible des AE pour l'action n° 2 relative à l'exercice du droit d'asile.

Nette diminution des crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière : - 42,2 % en AE et - 23,55 % en CP.

### **Programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française***

Autorisations d'engagement : 369 millions d'euros (- 14,37 %).

Crédits de paiement : 366 millions d'euros (- 15,05 %).

### **Points saillants concernant le programme 104 :**

Augmentation sensible des crédits dédiés à l'accueil des étrangers primo-arrivants : + 9,09 % en AE et en CP.

Forte baisse des moyens consacrés à l'intégration des étrangers primo-arrivants : - 43 % en AE et - 45 % en CP.

## **II. ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS ET LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES (LPC) : QUELLE DIPLOMATIE POUR LA FRANCE ?**

L'actualité a malheureusement remis, de manière tragique, au premier plan le problème de l'inexécution des OQTF. Cette inexécution n'est pas toujours liée à une difficulté d'identification de la nationalité de l'étranger ou d'obtention d'un LPC. Toutes les mesures d'éloignement prononcées par les préfets ne sont pas immédiatement ni nécessairement exécutoires. Des mesures prononcées, parfois, ne sont pas notifiées, par exemple parce que l'étranger en situation irrégulière n'est plus localisé. Dans d'autres cas, des mesures sont abrogées par l'administration, du fait d'un recours non contentieux, ou compte tenu du changement de situation de l'étranger, avec, par exemple, la naissance d'un enfant français. La décision peut enfin avoir été annulée par un juge après un recours contentieux.

Il reste que, en dehors de ces cas, l'absence d'exécution des OQTF est principalement liée au défaut d'obtention d'un LPC dans des délais utiles. C'est pourquoi la rapporteure pour avis a souhaité consacrer ses travaux à ce sujet. Après avoir fait un point sur les évolutions récentes à la fois des chiffres, du droit et des moyens en matière d'immigration irrégulière, elle analysera les causes de la faible délivrance des LPC. Elle se penchera ensuite sur les moyens de remédier à cet état de fait. Face aux résultats décevants du recours à la politique des visas comme moyen de pression sur les États de retour, elle incitera à placer cette question au cœur d'un dialogue politique bilatéral avec ceux-ci, dialogue qui devra être franc et global.

### **A. ÉLOIGNEMENT CONTRAINT DES ÉTRANGERS : ÉTAT DES LIEUX**

L'immigration irrégulière est nourrie par plusieurs canaux dont le franchissement irrégulier des frontières n'est que l'un des principaux. La gestion de cette immigration fait l'objet d'un encadrement juridique complexe, de nature légale, réglementaire et jurisprudentielle, qui a connu et continue de connaître de nombreuses évolutions.

#### **1. Les grandes tendances récentes de la migration**

En matière d'immigration illégale, la pression migratoire aux portes de l'Union européenne est en baisse en 2024, avec 166 003 entrées irrégulières à la date de septembre 2024, soit - 42 % par rapport à septembre 2023 (285 472 entrées irrégulières en 2023). On constate toutefois une reprise très récente des arrivées irrégulières. Ainsi, au cours du mois de septembre 2024, 24 963 entrées ont été enregistrées (+ 11 % par rapport à août 2024, où 22 577 entrées étaient comptabilisées). Les principales voies d'entrées irrégulières dans l'Union européenne sont maritimes et 2023 a connu des arrivées massives *via* la Méditerranée centrale. Cette voie a décliné en 2024 tandis que la route par la Méditerranée occidentale (Espagne, Canaries) a beaucoup augmenté.

S'agissant de la demande d'asile, celle-ci a globalement retrouvé en Europe son niveau d'avant la crise sanitaire. En 2024, en France, la demande telle qu'elle est enregistrée dans les guichets uniques pour demandeurs d'asile dans les préfectures est en baisse sur les huit premiers mois de l'année 2024, de l'ordre de 7 % par rapport à 2023. La demande d'asile auprès de l'OFPRA, en revanche, a augmenté sur la même période en 2024 d'environ 11 % par rapport à l'année précédente. Ceci s'explique par l'accroissement du nombre de personnes entrant normalement dans le champ du règlement Dublin mais dont la demande est finalement examinée par l'OFPRA, en raison de l'absence de reprise par l'État d'entrée dans les délais requis.

La demande d'asile contribue, à côté des franchissements irréguliers, à nourrir l'immigration illégale. Les personnes qui ne se voient pas reconnaître une protection internationale demeurent en effet, dans leur immense majorité, sur le territoire national. Déjà, dans un rapport de 2015, la Cour des comptes avait estimé à plus de 96 % la proportion des déboutés du droit d'asile qui demeuraient en France malgré le rejet de leur demande. L'immigration irrégulière est en outre nourrie par le maintien sur le territoire national de ressortissants étrangers au-delà de la date d'expiration de leur visa ou de leur titre de séjour, dans une proportion qu'il est très difficile de chiffrer.

Le nombre total des ressortissants étrangers en situation irrégulière est difficile à chiffrer puisqu'il s'agit, par définition, de dénombrer des personnes qui se dérobent au contrôle des autorités françaises. Il est néanmoins possible de l'évaluer par le biais des statistiques du ministère de la santé, *via* le nombre de personnes bénéficiant de l'aide médicale d'État (AME). En dix ans (2011-2021) le nombre de bénéficiaires de cette aide s'est accru de 80 %, passant de 210 000 à 380 000. Or, une étude de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES), réalisée sur un échantillon de 1 223 personnes dans les agglomérations parisiennes et bordelaises en 2019, arrive à la conclusion que 49 % des personnes éligibles à l'aide médicale d'État ne font pas valoir leurs droits. En conséquence, le ministre de l'intérieur Gérard Darmanin pouvait estimer devant la commission des lois du Sénat, le 2 novembre 2022, à un chiffre compris « *entre 600 000 et 900 000* », le nombre d'étrangers séjournant irrégulièrement sur le territoire français.

## **2. Des évolutions juridiques récentes**

La loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration du 26 janvier 2024 a apporté plusieurs modifications importantes destinées à faciliter l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (ESI). Elle a prévu, par exemple, que lorsqu'un étranger avait été définitivement débouté de sa demande d'asile (par l'OFPRA puis la CNDA), la préfecture devait édicter une obligation de quitter le territoire français à son égard, dans un délai de quinze jours après en avoir été informée. La loi a porté à quatre jours la durée de rétention initiale (au lieu de 48 heures), durée au cours de laquelle un étranger peut être maintenu en lieu de rétention administrative. Elle a par ailleurs donné au juge pénal la possibilité de

prononcer une interdiction du territoire français pour tout délit puni d'une peine d'emprisonnement d'une durée supérieure ou égale à trois ans, et non plus seulement pour des cas spécifiques qu'elle énumère <sup>(1)</sup>.

De manière très récente, le premier ministre a annoncé une nouvelle prorogation pour six mois du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures (RCFI), mesure permise par le code Schengen et qui avait été décidée initialement par les autorités françaises à la suite des attentats du 13 novembre 2015. Rappelons que l'Allemagne a également rétabli de tels contrôles à l'ensemble de ses frontières en septembre dernier. Une note des autorités françaises (NAF) a donc été transmise en vue d'une prorogation à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2024. Cette nouvelle prorogation se justifie notamment au regard des exigences de sécurité, dans le contexte des mouvements migratoires d'ampleur dans et vers l'Union européenne. Seule la perspective de l'entrée en vigueur au printemps 2026 des dispositions du pacte européen sur la migration et l'asile, qui a pour finalité notamment de renforcer les contrôles aux frontières extérieures et de lutter contre les mouvements secondaires, pourrait permettre, le cas échéant, d'envisager une levée du RCFI.

Une évolution juridique récente est venue toutefois compliquer la mission de contrôle des frontières intérieures. Elle résulte de l'arrêt du Conseil d'État « ADDE » du 2 février 2024. Cet arrêt tire les conséquences d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 septembre 2023 qui avait estimé, sur le fondement de la directive « Retour » de 2008, que la France ne pouvait pas prendre de mesure de non-admission de personnes entrant illégalement sur son territoire sans qu'elles puissent « *bénéficier d'un certain délai pour quitter volontairement le territoire* ». L'arrêt du Conseil d'État est venu traduire cette décision dans le droit national. Désormais, les personnes interpellées à la frontière doivent se voir appliquer la procédure de retenue pour vérification du droit au séjour (RVDS), d'une durée de 24 heures maximum, ce qui confère à la personne le droit à un interprète, un avocat, un médecin, etc. <sup>(2)</sup>. Il résulte notamment de cette jurisprudence que les procédures de réadmission sans délai ni formalité des étrangers en situation irrégulière vers les pays frontaliers (principalement l'Italie, l'Allemagne ou l'Espagne) qui s'exécutaient sur le fondement d'accords bilatéraux, ne peuvent plus être mis en œuvre sans une RVDS préalable. Cette jurisprudence a considérablement compliqué la tâche de la police aux frontières, nécessité des investissements lourds en termes de logistique et de personnel et nui à l'efficacité des contrôles aux points de passage que sont Montgenèvre, Vintimille, etc.

Concernant spécifiquement la rétention, le ministère de l'intérieur concentre désormais, aux termes d'une instruction ministérielle du 3 août 2022, les éloignements sur deux publics sensibles. Le premier est celui des « TOP » (troubles à l'ordre public). Il appartient aux préfets de département d'identifier les personnes remplissant ce critère. Les risques de troubles à l'ordre public peuvent résulter notamment de la mise en cause dans des faits de violences sur personnes

---

(2) Article 35 de la loi du 26 janvier 2024..

(1) Articles L743-24 à L743-25 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

dépositaires de l'autorité publique, d'atteintes aux personnes (violences, vols avec violences, extorsions, etc.), de violences intrafamiliales, proxénétisme, infractions sexuelles (exhibition, agression, viol, viol en réunion ou sur mineur, etc.), d'infractions en lien avec les stupéfiants ou d'atteintes aux biens réitérées ou avec violences (vols, destructions, escroquerie, recel). Une recommandation de la rapporteure pour avis, outre l'augmentation du nombre de places de rétention qui est une orientation déjà en cours de mise en œuvre, est de prioriser les cas de rétention au sein même des publics dits « TOP », notamment sur les auteurs d'infractions sexuelles et d'infractions en lien avec les stupéfiants. Le second public sensible est celui des individus radicalisés. Les autorités algériennes, en particulier, sont réticentes à reprendre ces derniers dont elles considèrent souvent qu'ils se sont radicalisés en France ; ce serait donc, d'après elles, à la France de les prendre en charge. Toutefois lorsque la France se montre insistante à propos de certains profils, les autorités algériennes consentent à les reprendre. En tout état de cause, la remise des cas signalés (radicalisés, condamnés pour faits de terrorisme, etc.) fait l'objet, au regard de sa sensibilité, d'un traitement particulier entre services spécialisés.



### **Le déroulement d'un éloignement contraint**

La personne reconduite est présentée à la division nationale de l'éloignement (DNE) de la DNPAF par une équipe de pré-achemineurs (service territorial) en vue d'une prise en charge par les escorteurs deux heures avant le départ de l'avion. Le dossier de la personne est vérifié afin de s'assurer de la présence des documents nécessaires (mesure d'éloignement et document de voyage, c'est-à-dire passeport ou LPC, etc.).

L'individu et ses bagages font l'objet d'une fouille de sûreté. Un dialogue est établi avec l'intéressé pour le conduire à accepter la mesure. Si, cependant, il s'y oppose, des moyens de contrainte peuvent être utilisés, de façon graduée et proportionnée, ainsi que des dispositifs de protection pour les policiers (casque de boxe, masque chirurgical en cas de crachat, etc.).

Une heure avant le départ de l'avion, les escorteurs sont amenés sur piste avec le reconduit et pré-embarquent à bord de l'avion (avant les autres passagers).

Chacune de ces opérations mobilise en règle générale entre 5 et 7 policiers de l'Unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention (UNESI) selon la destination finale. Ces chiffres ne tiennent pas compte des pré-achemineurs qui les accompagnent jusqu'au départ effectif de l'avion.

L'article L 744-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que l'étranger est informé par le responsable du lieu de rétention de toutes les prévisions de déplacement le concernant, liées aux audiences, à la présentation au consulat et aux conditions du départ. Cependant, il est précisé que le retenu peut ne pas être prévenu en cas de menace pour l'ordre public à l'intérieur ou à l'extérieur du lieu de rétention, ou si la personne ne paraît pas psychologiquement à même de recevoir ces informations.

Les éloignements de nuit sont extrêmement rares, l'autorité administrative interdisant les décollages et les atterrissages du trafic aérien entre 22h et 6h (et de minuit à 5h pour le trafic commercial).

### **3. Des moyens matériels nouveaux**

La France compte actuellement 26 CRA. Un plan d'ouverture de places en CRA portera le nombre de celles-ci à 3 000 d'ici à la fin de l'année 2027<sup>(1)</sup>. En 2024, la capacité de rétention a été portée à 1 959 places avec la livraison du CRA d'Olivet (90 places) et l'extension du CRA de Perpignan (+12 places) en 2023. Elle reste identique en 2025, la prochaine livraison étant prévue en 2026 avec le CRA de Bordeaux, d'une capacité de 140 places.

Un effort de création de LRA est également déployé actuellement. En 2023, un LRA permanent, d'une capacité de deux places, a été créé à Beauvais<sup>(2)</sup>. Au premier semestre 2024, deux LRA permanents ont également été créés : celui de Caen, d'une capacité de quatre places, et celui de la Seyne-sur-Mer, d'une capacité de deux places.

---

(2) Cf. loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

(1) Arrêté de la préfète de l'Oise du 27 décembre 2023.

## B. LA FAIBLE DÉLIVRANCE DES LPC : PRINCIPAL OBSTACLE À L'ÉLOIGNEMENT

La faible exécution des OQTF résulte essentiellement du faible taux de délivrance des LPC. En 2023, sur un total de 2 120 annulations d'éloignements, 96 % de ces annulations ont été dues à des refus de délivrance de LPC (2 041), émanant essentiellement des autorités des pays du Maghreb. La rapporteure pour avis en rappellera les raisons principales en illustrant cette explication par le cas de l'Algérie.

### 1. Le nombre insuffisant de LPC délivrés et ses causes

La faible obtention des LPC, notamment de la part des États du Maghreb, constitue la principale difficulté rencontrée en matière d'exécution des OQTF. On note certes une amélioration en 2024 par rapport aux années précédentes. L'Algérie a dépassé en 2023, comme en 2024, les résultats de l'année 2019, qui constitue l'année de référence. Le Maroc et la Tunisie s'en approchent et suivent, en tendance, une trajectoire de dépassement de l'année 2019.

Le nombre de LPC demeure toutefois faible, au regard du nombre d'OQTF émises par la France à l'encontre de ressortissants de ces trois pays, comme le montre le tableau ci-après, établi d'après les données d'Eurostat pour l'année 2023.

#### OQTF PRONONCÉES ET EXECUTÉES EN 2023 EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPEENNE

		Étrangers ressortissants des pays du Maghreb		Total étrangers toutes nationalités
		Nombre	%	
<b>A. Étrangers visés par une obligation de quitter le territoire en 2023</b>	<i>Dans l'UE</i>	106 455	22,0%	484 160
	<i>En France</i>	47 535	34,5%	137 730
<b>B. Étrangers ayant quitté le territoire à la suite d'une obligation de le quitter en 2023</b>	<i>Depuis l'UE</i>	8 590 (B/A = 8,1%)	9,4%	91 465 (B/A = 18,9%)
	<i>Depuis la France</i>	3 625 (B/A = 7,6%)	34,1%	10 625 (B/A = 7,7%)

Données Eurostat 2023 – Base de données « Gestion des migrations »

Plusieurs facteurs interviennent pour expliquer ce faible taux. Certaines raisons techniques sont avancées. Les dossiers envoyés par les préfectures peuvent être incomplets, non conformes aux protocoles en vigueur ou inexploitable par les autorités consulaires. Le dialogue entre préfectures, ministère de l'intérieur et consuls vise à remédier à ces cas. Il arrive également que les préfectures ne saisissent pas le bon consulat, ou que le consulat saisi s'estime incompétent sur une base territoriale, par exemple si la demande de LPC émane d'une préfecture qui n'est pas dans la circonscription consulaire du consulat interrogé. Ces erreurs peuvent provenir aussi d'une mauvaise clarification par les autorités consulaires maghrébines de leurs compétences territoriales, ou d'une méconnaissance par elles de nos propres procédures administratives.

La principale explication du faible taux de délivrance des LPC tient toutefois à la non-reconnaissance de nationalité. Les individus visés par une OQTF et une demande de LPC sont souvent dépourvus de documents d'identité, ce qui oblige le ministère de l'intérieur et les consulats à identifier leur nationalité en fonction d'un faisceau de critères (déclaration de l'individu, langues maîtrisées, connaissance du pays, etc.). Or, les ressortissants du Maghreb, surtout dans les régions frontalières, peuvent facilement se faire passer comme ressortissants d'un autre pays que celui dont ils sont originaires. Des erreurs ont également eu lieu (réadmissions d'Algériens au Maroc ou de Tunisiens en Algérie), qui ont suscité des tensions avec les pays partenaires. Un cas particulier est celui du Maroc, qui se fonde, pour identifier les ressortissants présumés marocains, sur son fichier national biométrique. Or, celui-ci est incomplet et certains ressortissants n'y sont pas enregistrés, ce qui conduit le Maroc à ne pas les reconnaître, nonobstant la présence d'autres indices de nationalité.

Par ailleurs le faible taux d'exécution des OQTF par rapport à la moyenne européenne peut s'expliquer par le fait que les autorités françaises ont tendance à prononcer plus systématiquement une OQTF lorsque les intéressés ont été déboutés du droit d'asile.

## **2. L'exemple de l'Algérie**

La question de la mobilité entre la France et l'Algérie occupe une place centrale dans notre relation bilatérale. En effet, il n'y a pas un seul Algérien qui n'ait une histoire avec la France ; la question de la circulation entre les deux pays est donc cruciale et se pose de manière forte pour la population algérienne, pour les autorités du pays et pour la presse qui se fait largement l'écho des débats français en matière d'immigration.

Il existe trois principales raisons spécifiques qui expliquent le faible taux de délivrance de LPC par l'Algérie, taux qui se situe à l'heure actuelle aux alentours de 10 %.

La première raison tient à l'organe titulaire de la compétence en matière migratoire en Algérie. Cette compétence n'appartient pas au ministère de l'intérieur mais au ministère algérien des affaires étrangères. Or, ce dernier n'hésite pas à lier sa pratique migratoire aux aléas de la relation bilatérale et joue volontiers sur le levier de la délivrance des LPC, contrairement au ministère de l'intérieur qui tendrait à avoir une position plus accommodante.

La deuxième raison tient à l'organisation du dispositif consulaire algérien en France. En effet, si l'Algérie dispose de dix-neuf consulats en France, les performances de ces derniers sont très variables en matière de taux de délivrance des LPC, certains atteignant 20 % tandis que d'autres ne dépassent pas 5 %. Il y a manifestement une forme de latitude donnée aux consuls dans l'appréciation de l'opportunité de délivrer les LPC. Certains consulats dans le Sud de la France ont pratiquement cessé d'en délivrer. Le rappel par Alger de son ambassadeur en

France, en juillet dernier <sup>(1)</sup>, n'est pas de nature à renforcer la coordination du dispositif consulaire.

En troisième lieu, les compétences d'un certain nombre de consulats algériens ne sont pas calquées sur le découpage administratif régional français. De ce fait, une préfecture peut avoir comme interlocuteurs plusieurs consulats algériens, ce qui nuit à la fluidité des échanges.

### 3. Les autres causes de non-éloignement des personnes retenues en centre de rétention administrative (CRA)

Il ne faut jamais perdre de vue que, si l'absence de délivrance de LPC explique en grande partie l'inexécution des OQTF, elle n'est pas la seule cause de non-éloignement des personnes retenues en CRA. D'autres difficultés peuvent conduire à annuler, ou à repousser, l'éloignement forcé des étrangers en situation irrégulière. Outre les libérations judiciaires, on peut citer les contraintes du trafic aérien international, l'impossibilité physique de mettre en œuvre les éloignements forcés, les impossibilités dues par exemple à des actes d'automutilation des personnes concernées ou encore les refus d'embarquer. Ces derniers donnent lieu à judiciarisation, puisqu'il s'agit d'une infraction, avant mise en œuvre d'un nouvel éloignement. Les pays vers lesquels les éloignements sont aujourd'hui physiquement impossibles sont notamment la Russie, l'Ukraine, la Libye, la Syrie, et l'Afghanistan. Vers ces cinq derniers pays, ainsi que vers le Yémen, la Palestine, la Biélorussie et le Liban, il n'existe actuellement aucune liaison aérienne utilisable pour la mise en œuvre d'éloignements forcés.

Le nombre d'éloignements effectués, les principales causes de non-éloignement et le nombre de libérations par les autorités judiciaires sont rappelés dans les tableaux ci-après. Ces chiffres permettent de constater que le nombre de cas de forclusion de la rétention faute de reconnaissance consulaire est en forte augmentation tandis que les cas de refus d'embarquer sont en nette diminution.

#### Les principales causes de non-éloignement des retenus en CRA

	Libérations par l'autorité judiciaire	Non-obtention de LPC	Forclusion de la rétention faute de reconnaissance consulaire	Refus d'embarquer
2019	1 934	116	36	3 458
2020	2 942	111	131	1 579
2021	5 525	62	452	5 039
2022	5 941	52	492	4 048
2023	8 141	44	460	1 697
9 mois 2024	4 725	19	681	1 305

(1) Après l'annonce d'un renforcement du soutien français au plan d'autonomie marocain pour le territoire contesté du Sahara occidental.

### Eloignements depuis les CRA et durée moyenne de rétention

	Nombre d'éloignements	dont SEP <sup>(1)</sup>	Durée moyenne de rétention
2019	3 449	462	23,01 jours
2020	5 009	983	19,17 jours
2021	6 133	1 216	24,28 jours
2022	6 905	1 657	25,99 jours
2023	6 064	1 568	30,42 jours
9 mois 2024	4 424	1 176	31,73 jours

### Nombre de libérations par l'autorité judiciaire

	JLD1	JLD2	JLD3	JLD4
2019	764	109	194	42
2020	2 028	281	438	86
2021	2 079	318	713	135
2022	1 994	338	914	235
2023	2 245	388	2 028	383
9 mois 2024	1 418	228	719	223

Source : DNPAF

En tout état de cause, il ressort des différentes auditions qu'une extension de la durée légale de rétention au-delà de 90 jours ne serait pas de nature à apporter des résultats plus satisfaisant en matière d'exécution d'OQTF. Tout d'abord car les autorités consulaires des pays de retour ont connaissance de cette durée et ont tendance à laisser les individus placés en rétention jusqu'à forclusion de celle-ci, soit qu'ils délivrent en fin de rétention le LPC, soit que le refus soit signifié au terme de la rétention. Il existe peu de cas où une durée plus longue aurait permis d'obtenir un LPC et donc permettre la réadmission de l'individu dans le pays de départ. En outre, l'allongement de cette durée serait perçu par certains des pays de retour avec lesquels les discussions sont difficiles comme un durcissement de la politique migratoire française qui ne serait pas de nature à réengager le dialogue souhaité. Enfin car cette rétention, en n'offrant pas les garanties d'efficience suffisantes pour les raisons susévoquées constitue une atteinte renforcée aux libertés fondamentales des intéressés et pourrait susciter une intervention supplémentaire du JLD conduisant à une augmentation des libérations par l'autorité judiciaire, qui ont pour conséquence une non-réadmission des individus.

### C. LES VISAS : UN LEVIER AU MANIEMENT DELICAT

Pour remédier au faible taux de délivrance des LPC, le recours à la politique des visas, comme moyen de pression sur les pays d'origine, a été expérimenté mais n'a pas donné les résultats escomptés.

(1) SEP : sortants d'établissements pénitentiaires.

## **1. Une procédure lourde en droit européen**

Le droit de l'Union européenne permet d'adopter envers un pays faiblement coopératif sur le plan migratoire, notamment en ce qui concerne les retours, un certain nombre de restrictions en matière de visas. La procédure est toutefois lourde. Elle consiste d'abord à inscrire un pays sur une liste d'examen, puis à mettre en œuvre des mesures pour restreindre l'accès au visa, telles que l'augmentation tarifaire, le rétablissement de l'obligation de visa elle-même pour certains publics ou encore la suspension de la délivrance des visas.

Si donc la coordination au plan européen apparaît comme opportune, notamment pour harmoniser la politique des États membres en termes de critères et de volume de délivrance, ainsi que de relations politiques bilatérales, on ne peut que regretter que le dispositif européen actuellement existant autorise peu de réactivité et de souplesse.

## **2. Un outil peu convaincant en droit français pour favoriser les réadmissions**

Le droit français permet d'utiliser le levier des restrictions en matière de visas face à des États se montrant peu coopératifs en matière migratoire, notamment dans leur délivrance de LPC. La politique des visas constitue l'étape initiale de la politique migratoire, avant la délivrance d'un titre de séjour requis pour séjourner en France au-delà de trois mois. On distingue les visas de court séjour, valables pour trois mois, et les visas de long séjour. Le visa est en principe un prérequis pour l'obtention d'un permis de séjour, à une exception près : le visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) qui dispense de l'obligation de solliciter une carte de séjour<sup>(1)</sup>.

Le levier des visas a été utilisé par le Gouvernement français en 2021 et 2022 avec les trois États du Maghreb, ce qui a suscité de vives tensions. Des objectifs en termes de quotas de refus ont ainsi été fixés. Le 28 septembre 2021, le Gouvernement a annoncé une réduction de 50 % d'octroi des visas français pour l'Algérie et le Maroc, et de 30 % pour la Tunisie par rapport à l'année 2020. Cette décision s'inscrivait en réaction à la coopération limitée des pays du Maghreb à délivrer les LPC, refusant ainsi de rapatrier leurs ressortissants en situation irrégulière.

Au Maroc, par exemple, le taux de refus de visa par les autorités consulaires françaises était passé de 17 % à 32 %. Cette politique n'a pas eu toutefois les effets escomptés. D'un côté, elle n'a pas entraîné d'amélioration notable de la délivrance des LPC. De l'autre côté, elle a suscité beaucoup de ressentiment dans les populations locales. Des visas ont ainsi été refusés en se fondant sur des erreurs matérielles minimales. Des personnes ayant demandé un visa pour des raisons

---

(1) Le VLS-TS a été mis en service en juin 2009 pour faciliter l'arrivée en France de quatre catégories de bénéficiaires de visas de long séjour : conjoints de ressortissant français, étudiants, travailleurs salariés et visiteurs.

familiales, professionnelles ou de santé ont essuyé un refus alors qu'elles avaient, par le passé, obtenu un visa dans des circonstances identiques. Des personnes ayant toutes les justifications et pièces nécessaires ont été déboutées. Au final, les classes moyennes, les plus francophones et francophiles, ont été les plus touchées. Vis-à-vis de l'Algérie, la politique de restriction de visas avait conduit à une crise bilatérale, avec cessation des contacts, rupture des canaux de communication et arrêt total de délivrance des LPC. Une nouvelle tentative en ce sens conduirait à nouveau, selon toute probabilité, à la suspension de toute délivrance de LPC et des réadmissions.

Dans ces conditions, le Gouvernement a préféré lever les mesures restrictives à l'égard de la Tunisie le 31 août 2022, et celles à l'égard de l'Algérie et du Maroc en décembre 2022.

Le levier des visas est également affaibli par le fort contentieux dont il est l'objet. Loin de constituer un acte de Gouvernement ou une prérogative souveraine de l'État, la délivrance d'un visa est en effet soumise à recours. Environ 17 000 recours administratifs sont enregistrés chaque année contre les décisions de refus de visa. Les décisions de refus de visa de long séjour sont soumises à la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France. Les recours administratifs contre les décisions de refus de visas de court séjour sont examinés par la sous-direction des visas, au sein de la DGEF.

La personne dont le recours administratif a été rejeté peut saisir le tribunal administratif de Nantes d'un recours juridictionnel. Celui-ci examine chaque année environ 4 000 affaires de cette nature, dont la majorité concerne des demandes de réunification familiale. Selon la DGEF, les évolutions jurisprudentielles récentes se sont montrées très favorables au demandeur, en appréciant de manière particulièrement restrictive les motivations des consulats (fraude, risque migratoire, incohérences dans les dossiers des demandeurs, etc.). Cela se traduit par un taux d'annulation important au tribunal administratif et à la cour administrative d'appel de Nantes (de 50 % à 60 % en fonction des chambres).

Il résulte de tout ce qui précède qu'il serait illusoire de voir dans l'outil des visas le moyen privilégié pour inciter les États d'origine à reprendre leurs ressortissants. Cela ne signifie pas pour autant que la bonne coopération consulaire avec eux ne doit pas être prise en compte par les autorités françaises. Elle demeure une condition nécessaire pour les exonérations de visa que la France peut accorder, à titre national ou au niveau européen. C'est pourquoi d'ailleurs la France suit attentivement les négociations européennes sur la révision du mécanisme de suspension des exonérations<sup>(1)</sup>. Il reste aussi que le niveau de coopération consulaire influence, par nature, les conditions de délivrance des visas, ne serait-ce parce que les postes consulaires n'ont pas la même évaluation du risque migratoire si les perspectives de retour sont faibles en cas d'immigration irrégulière.

---

(1) Le 13 mai 2024, les représentants des États membres réunis au sein du Comité des représentants permanents (Coreper) ont arrêté une position commune sur un projet de règlement qui met à jour le mécanisme permettant à l'Union européenne de suspendre les voyages sans visa pour les pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa lorsqu'ils voyagent vers l'espace Schengen.

Plutôt que d'agir sur les visas, il pourrait être tentant d'agir sur les passeports diplomatiques dont bénéficient les classes dirigeantes des pays de départ. Toutefois, les États sont souverains en matière de délivrance de passeports diplomatiques. Le nombre de passeports diplomatiques algériens, marocains ou tunisiens en circulation est d'ailleurs très difficile à évaluer. Des facilités ont certes été prévues, fondées sur des accords d'exemption de visa au bénéfice des passeports diplomatiques pour des séjours inférieurs à 90 jours. Toutefois ces facilités sont réciproques : les Français titulaires de passeports diplomatiques disposent des mêmes facilités d'entrée. Toute révocation unilatérale de ces accords entraînerait l'extinction au profit des Français titulaires de passeports diplomatiques de ces facilités. Une mesure de ce type vis-à-vis des États du Maghreb fragiliserait notre position de négociation avec eux, de telles initiatives pouvant alimenter un narratif nationaliste et entraîner des rétorsions.

En tout état de cause, limiter les facilités pour les élites des pays de dialogue peut être un outil pour amorcer la discussion mais pas un moyen de dialogue durable et structuré.

#### **D. LA NÉCESSITÉ D'UN DIALOGUE POLITIQUE FRANC AVEC LES PAYS D'ORIGINE**

Le recours à la politique des visas comme outil de pression s'étant révélé décevant et contre-productif, c'est plutôt la voie d'un dialogue politique franc qui permettra d'améliorer la délivrance des LPC. Ce dialogue est d'autant plus possible que les pays d'origine des personnes soumises à des OQTF, c'est-à-dire pour une large part les pays du Maghreb, sont eux-mêmes confrontés à des phénomènes importants d'immigration irrégulière.

##### **1. Faire valoir nos objectifs politiques**

Un durcissement par la France de sa politique migratoire (restriction des visas, nouvelles possibilités données à la police aux frontières en matière d'identification, extension de la durée de rétention, conditionnalité de l'aide publique au développement, etc.) risque d'entraîner des mesures de rétorsion s'il ne s'inscrit pas dans le cadre d'un dialogue politique.

Afin de ne pas susciter une dégradation de la coopération migratoire et de la relation bilatérale, des mesures restrictives devraient être discutées en amont, avec nos partenaires du Maghreb, dans des formats dédiés ou au plus haut niveau politique. L'expérience de la limitation unilatérale de la délivrance de visas démontre que l'absence de dialogue préalable, la mise en œuvre de mesures sans concertation et la communication à sens unique dégradent durablement l'ensemble des champs de la coopération sur le long terme. Les pays du Maghreb ont donc une approche politique de la coopération migratoire et la lient à la qualité de la relation bilatérale. Toute mesure unilatérale est susceptible d'entraîner des conséquences



négligentes sur la coopération. Inversement, l'amélioration de la coopération est corrélée à l'amélioration des relations politiques.

Les autorités algériennes, tunisiennes et marocaines, en particulier, sont bien conscientes de nos objectifs et ne les remettent pas en cause en tant que tels. Il n'y a pas, de leur part, d'obstacle de principe à la reprise de leurs ressortissants visés par une OQTF. Actuellement, malgré les tensions sur la question du Sahara occidental, il est frappant de constater que l'Algérie a maintenu – à un rythme certes ralenti – les réadmissions alors qu'on s'attendait à une suspension. Des opérations de réadmission ont ainsi toujours lieu sur une base de 20 à 40 personnes par semaine.

Cette approche politique est désormais privilégiée par les ministères compétents en France. L'instauration d'un référent migratoire au sein de chaque ambassade et la création d'un poste d'ambassadeur aux migrations constituent des évolutions qui vont dans ce sens et qu'il convient de saluer. Ce dialogue politique peut au demeurant emprunter plusieurs canaux. L'année 2024 a permis la réactivation de plusieurs formats de dialogue sur les questions migratoires avec les pays du Maghreb tels que le comité de pilotage de l'accord de gestion concerté avec la Tunisie <sup>(1)</sup> et la réunion plénière du groupe migratoire mixte permanent avec le Maroc <sup>(2)</sup>. Depuis 2018, des accords et arrangements administratifs avec le Maroc, le Sénégal et la Tunisie ont pu être conclus ou améliorés en matière d'identification, de délivrance de LPC et de retour. Avec l'Algérie, nous ne disposons pas de dialogue migratoire formalisé. Des réunions régulières sont organisées entre les services compétents des ministères de l'intérieur et de l'Europe et des affaires étrangères, d'une part, et l'ambassade d'Algérie en France, d'autre part. La construction d'un dialogue migratoire structuré avec l'Algérie demeure toutefois un chantier à entreprendre.

Cette approche de nature politique est partagée sur le plan européen, comme en témoigne la signature du mémorandum d'entente entre l'Union européenne et la Tunisie le 16 juillet 2023. Cet accord vise à mettre en œuvre une nouvelle approche globale de la coopération, fondée autour de la stabilité macro-économique, de l'économie et du commerce, de la transition énergétique verte, du rapprochement entre les peuples et des migrations et mobilités. Il a permis d'enregistrer des avancées en matière d'énergie et de migrations. Les arrivées de migrants en Italie depuis les côtes tunisiennes ont ainsi diminué de 70 % entre 2023 et 2024 (en année glissante). Les mesures de prévention des départs ont été renforcées. On peut regretter cependant que le suivi technique de cet accord demeure compliqué et qu'il n'ait pas vraiment permis, pour l'instant, un travail sur les causes profondes des migrations. Les autorités tunisiennes ont répété à maintes reprises ne pas vouloir être les garde-côtes de l'Europe et se sont abstenues de célébrer ou valoriser l'anniversaire de la signature de l'accord de 2023.

---

(2) Dernière réunion le 1<sup>er</sup> mars 2024, suivie de la réunion de plusieurs sous-comités.

(1) Dernière réunion le 3 octobre 2024.

L'Espagne, pour ce qui la concerne, a clairement fait le choix d'un traitement éminemment politique de la question migratoire avec le Maroc. Les deux pays partagent plusieurs frontières – terrestres à Ceuta et Melilla, maritimes aux îles Canaries – et la géographie dicte en partie cette politique. L'amélioration de la situation migratoire aux frontières maroco-espagnoles a suivi l'évolution du langage espagnol sur le Sahara occidental.

Ainsi, il pourrait être envisagé dans le cas de l'Algérie, d'instituer un outil de dialogue politique permanent et structuré afin de rendre la coopération bilatérale en matière de réadmission moins sujette à des considérations d'opportunité ou de fluctuation de la relation diplomatique. Un tel choix pourrait se traduire par un accord bilatéral ou en étant inclus dans un accord bilatéral existant.

## **2. Coopérer avec des États devenus eux-mêmes des terres d'immigration**

Le développement d'un dialogue sans concession, mais constructif, en matière migratoire, avec en particulier les États du Maghreb, s'impose d'autant plus que ceux-ci sont devenus eux-mêmes des lieux de destination de l'immigration et que, par ailleurs, ils sont en train d'accomplir, s'agissant en tout cas du Maroc, leur transition démographique. La France et ces États doivent donc désormais relever des défis de même nature, ce qui devrait les amener à gérer ensemble les flux dans le respect des droits de l'Homme et des conventions internationales.

Les trois pays du Maghreb constituent en effet à la fois des pays de transit et des pays d'immigration, régulière ou irrégulière, en provenance notamment d'Afrique subsaharienne. La Tunisie connaît de longue date une immigration professionnelle en provenance d'Afrique francophone (Côte d'Ivoire, Guinée notamment). Se trouvant sur la route de la Méditerranée centrale, elle connaît également une immigration irrégulière, en provenance d'Afrique centrale et de l'Ouest.

Il est au demeurant difficile d'estimer le nombre de migrants irréguliers en Tunisie. Leur situation est très dégradée (violence à leur encontre, conditions de vie précaires, maladies, objets de racketts et de trafics, etc.). Il y a là un sujet de grande préoccupation qui doit être au centre de notre dialogue politique. Le pouvoir tunisien a fortement durci son discours et son action vis-à-vis des migrants, réguliers comme irréguliers. Le président Kaïs Saïed a dénoncé en février 2023 l'immigration légale et illégale comme un « complot » visant à modifier l'identité arabo-islamique de la société tunisienne. Ces propos ont été suivis d'une vague de violence à l'encontre des migrants, ainsi que d'arrestations arbitraires. Des refoulements de migrants dans le désert, voire des déportations par-delà les frontières tunisiennes vers l'Algérie ou la Libye, ont été constatées par les principales organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'Homme en Tunisie, conduisant à la mort de plusieurs migrants. Les autorités ont par ailleurs accru la pression sur les ONG et les organisations internationales qui traitent de migrations : les dirigeants de l'association Tunisie Terre d'Asile ont été arrêtés et incarcérés sur le fondement de la pénalisation des financements étrangers d'association ; les travaux

du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sont par ailleurs entravés. Ce dernier n'est plus en mesure d'enregistrer les demandes d'asile. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est désormais le seul acteur à pouvoir agir sur la gestion des flux migratoires en Tunisie, ainsi que dans la protection des migrants. La Tunisie ne dispose d'ailleurs pas, à proprement parler, d'un droit des étrangers ni d'un droit des réfugiés, si bien que la gestion des flux migratoires n'est pas encadrée par des règles de droit.

Les autorités tunisiennes ont renforcé leur action en matière de prévention des départs mais aussi de retours volontaires vers les pays d'origine. Cela a permis la diminution en 2024 de 80 % des départs en provenance de Tunisie. La France soutient financièrement les programmes de retours volontaires mis en place par l'OIM et les autorités tunisiennes, notamment à travers la mise à disposition d'une expertise technique internationale.

Le Maroc constitue lui aussi un pays d'immigration légale comme illégale. Il a beaucoup investi dans l'accueil d'étudiants africains, qui seraient environ 20 000 au sein de ses universités et écoles (École nationale d'administration de Rabat, École militaire de Meknès, écoles d'ingénieurs, etc.). Le Maroc se situe sur la route de la Méditerranée occidentale ainsi que sur la route atlantique en direction des Canaries. Le royaume connaît de ce fait une immigration illégale, de transit mais également d'installation, face à laquelle il déploie des moyens importants (prévention des départs, retours volontaires, sécurisation des frontières etc.). Il est confronté à une augmentation très forte des flux sur les voies atlantiques et de Méditerranée occidentale. L'Union européenne soutient les efforts du Maroc à hauteur de 52 millions d'euros.

L'Algérie, à l'instar du Maroc, accueille depuis longtemps une immigration légale en provenance d'Afrique subsaharienne. Le pays devient également un pays de transit sur la voie de la Méditerranée occidentale. Les autorités algériennes ont une approche peu respectueuse des droits des migrants : l'armée et les forces de sécurité intérieure algériennes ont pratiqué des rafles, des refoulements vers les frontières tunisiennes et libyennes à l'Est ou nigérienne au Sud, voire des déportations de migrants dans le désert, notamment à la frontière libyenne, entraînant des situations humanitaires d'urgence. Plusieurs décès de migrants ont été rapportés dans ce cadre.

La gestion des flux migratoires et la prévention des départs, mais aussi le respect des droits des migrants, et en particulier des personnes les plus vulnérables, doivent être au cœur du dialogue politique à instaurer.

### **3. S'appuyer sur l'aide publique au développement**

Parmi les volets de ce dialogue politique, l'aide publique au développement (APD) est appelée à tenir une place particulière. Lors de sa réunion du 5 mai 2023, le conseil présidentiel du développement, qui réunit les principaux ministres concernés sous la présidence du chef de l'État, a défini, sur le plan sectoriel, dix

nouveaux objectifs politiques prioritaires de la politique d'APD, rebaptisée à cette occasion « *stratégie française d'investissement solidaire et durable* ». Le dixième de ces objectifs est le suivant : « *aider nos partenaires à lutter contre les réseaux d'immigration clandestine* ». L'Agence française de développement (AFD) a intégré dans son mandat la question migratoire (projets en matière de prévention des départs, retours Sud-Sud, etc.).

L'inscription de la dimension migratoire dans la stratégie française d'aide au développement ne saurait prendre la forme d'une pure et simple conditionnalité qui, par exemple, ferait dépendre la mise en œuvre d'un projet d'une augmentation chiffrée du taux de délivrance des LPC. Il ne s'agirait plus, d'ailleurs, dans ce cas, d'aide publique au développement au sens où l'entend le comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et les financements concernés ne pourraient être comptabilisés comme tels. Au surplus, la mise en place de cette conditionnalité stricte aurait peu d'effet sur le plan migratoire. Au Maroc, par exemple, premier pays d'engagement de l'AFD au Maghreb, l'aide française serait facilement substituable par d'autres bailleurs (États-Unis, Allemagne, Espagne), et nous perdriions une présence importante et reconnue dans le pays. En Algérie, l'aide au développement est marginale (l'Algérie refuse tout endettement extérieur et les engagements de l'AFD y sont limités à quelques subventions) : la suspension de l'aide au développement y serait donc indolore. S'agissant enfin de la Tunisie, sa situation financière ne lui permet pas de contracter de nouveaux prêts.

Sans conditionner explicitement l'APD à certains résultats quant aux indices migratoires, il est possible de faire comprendre à nos partenaires que cette aide est un tout, et qu'elle est appelée à progresser, ou au contraire à ralentir, en fonction de la qualité de la coopération dans les autres domaines, y compris dans le domaine migratoire.

Surtout, cette aide peut être orientée, le cas échéant sous forme d'expertise technique fournie par Expertise France, vers le renforcement des capacités de maîtrise des flux migratoires, par exemple par la formation des forces de sécurité ou la délivrance de matériels. Les travaux de fiabilisation de l'état-civil, tels notamment que les mène CIVIPOL, opérateur de coopération technique internationale du ministère de l'intérieur<sup>(1)</sup>, peuvent également se révéler stratégiques. Un état civil fiable et numérisé représente en effet la possibilité pour la France de standardiser les prises d'empreintes, dans le cadre de l'identification des personnes retenues, afin de pouvoir plus facilement les renvoyer vers leur pays d'origine<sup>(2)</sup>. Plus généralement, l'aide publique au développement permet d'agir

---

(2) <https://www.civipol.fr/fr/>: « CIVIPOL bâtit des coopérations de sécurité avec des États partenaires (...) intervient sur le cadre normatif, met en place une expertise spécialisée (...). L'assistance technique est l'activité centrale de CIVIPOL, financée très majoritairement par les bailleurs de fonds internationaux. Sur le terrain, nos experts représentants des différents métiers du Ministère français de l'intérieur, coconstruisent, avec les États partenaires, des réponses à des enjeux communs de sécurité intérieure. »

(8) *La France a également débloqué 27,5 millions d'euros en 2023 pour financer des projets en matière migratoire avec les autorités tunisiennes. Ces fonds ont notamment permis de financer des moyens d'identification biométriques en Tunisie.*

sur les causes profondes des migrations : développement économique, éducation, assainissement, santé, agriculture, etc.



## **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

*Au cours de sa réunion du mercredi 30 octobre 2024, la commission examine le présent avis budgétaire.*





## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS**

- M. Éric Jalon, préfet, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur, M. Ludovic Pacaud, sous-directeur de la performance et des ressources, M. Gabriel Morin, sous-directeur de l'animation et du financement de la politique de l'asile à la direction de l'asile, Monsieur Jérôme Guerreau, adjoint au directeur de l'immigration, et M. David Massias, chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière ;
- M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ;
- M. Didier Leschi, directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;
- M. Guillaume Gallouin, directeur national adjoint de la police aux frontières ;
- M. Alexis Andres, directeur adjoint d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et M. William Farhi, adjoint à la sous-directrice d'Afrique du Nord ;
- M. Stéphane Romatet, ambassadeur, Haut Représentant de la République française en Algérie, et Mme Léa Sillard, cheffe de cabinet et conseillère politique.