



...le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, mission

« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Si les modifications apportées en première lecture par le Sénat au projet de loi n° 304 pour contrôler l'immigration améliorer l'intégration, ont posé **les fondations d'une nouvelle stratégie migratoire ambitieuse et assumée pour la France, ce réarmement juridique doit nécessairement être prolongé d'un effort budgétaire conséquent pour produire ses pleins effets**. Sur le rapport de Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère, **la commission des lois a considéré que le compte n'y était pas et, en conséquence, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »** pour 2024.

Le montant des crédits demandés au PLF 2024 s'élève à **1,75 Md€ en autorisations d'engagement (AE)**, soit une diminution de 35 % par rapport à 2023, et à **2,15 Md€ en crédits de paiement (CP)**, soit une augmentation de 7 % (+ 147 M€). Ces importantes variations de crédits doivent néanmoins être analysées avec prudence :

- **Une part non négligeable relève d'une réorganisation à somme nulle de la nomenclature budgétaire¹ ou de facteurs conjoncturels**. L'importante diminution des AE est notamment une conséquence mécanique du renouvellement l'année précédente des conventions pluriannuelles d'hébergement des demandeurs d'asile ;
- **Les hausses de crédits observées ne révèlent pas d'effort budgétaire global mais se concentrent sur deux postes de dépenses déterminés dont la trajectoire haussière était actée depuis la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)**. Il s'agit de l'extension du parc de rétention administrative, pour le porter à 3 000 places en 2027 (+ 120 M€ en AE et + 60 M€ en CP en 2024, + 60 M€ par an jusqu'en 2027), et du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, avec la création de 1 500 nouvelles places (+ 16,3 M€)².

On note par ailleurs **de légères fluctuations dans les moyens attribués aux deux opérateurs de l'État : l'OFPRA et l'OFII**. Dans un contexte d'augmentation continue de la demande d'asile, l'OFPRA verra ses moyens financiers (+4,4 M€) et humains (+7 ETP) rehaussés, notamment pour renforcer le service de l'état civil. *A contrario*, le plafond d'emplois de l'OFII demeure inchangé pour 2024 et son budget connaît une diminution de 9 %. Si 7 M€ supplémentaires lui sont accordés pour financer la réforme du dispositif d'aide au retour volontaire, sa subvention pour charges de service public décroît de 34 M€³.

En définitive, **la plupart des mouvements de crédits sont artificiels ou superficiels et les grands équilibres de la mission n'évoluent qu'à la marge pour 2024**. L'absence de rattachement des crédits liés à l'accueil des réfugiés ukrainiens est par ailleurs toujours aussi contestable en termes de sincérité budgétaire. **En dépit d'effets d'annonces récurrents, les chiffres ne suivent pas et la politique migratoire ne semble donc toujours pas être considérée comme prioritaire par le Gouvernement**. Alors que la commission des lois plaide de longue date pour une augmentation massive des moyens correspondants, **ce budget relève, une nouvelle fois, davantage d'une gestion a minima dépourvue de réelle ambition politique**.

¹ Il s'agit de la redistribution des crédits de l'ancienne action 15 « Accompagnement des réfugiés » au profit de l'action 12 « Accueil des étrangers primo-arrivants » (3,3 M€) et, surtout, de l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » (transfert des 11 768 places de CPH - 118,7 M€, afin de rassembler sur une même action l'ensemble des places du DNA), du transfert de crédits vers l'action 4 pour la réalisation des grands chantiers numériques ainsi que de la rétrocession de 38,5 M€ en AE et 37,9 M€ en CP de crédits issus du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » pour le financement des projets numériques de la DGEF »

² Selon les données communiquées par le ministère de l'intérieur, seront également financés par cette somme le recrutement d'agents de protection de l'OFPRA et le déploiement des espaces France asile prévus par le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, dans sa version déposée par le Gouvernement sur le Bureau du Sénat en février 2023.

³ Cette diminution serait compensée par une augmentation des recettes attendues sur le fonds européen « Fonds Asile Migration Intégration ».

1. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE POLITIQUE DURABLEMENT EN ÉCHEC

A. UNE PRESSION MIGRATOIRE ÉLEVÉE ET QUI S'ACCENTUE

La tendance observée en 2021 s'agissant de la reprise des flux d'immigration irrégulière se confirme et s'amplifie sur la période récente. Après la relative accalmie due à la crise sanitaire, la France est désormais confrontée à des volumes d'arrivées clandestines inédits depuis la « crise migratoire » de 2015. Les traditionnels indicateurs pertinents connaissent en effet une hausse constante sur les dernières années. Les **barres des 90 000 refus d'entrée et des 400 000 bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) ont notamment été franchies pour la première fois en 2022**. Pour rappel, seules 155 000 personnes étaient concernées par cette prestation en 2004 (+ 158 % depuis).

Indicateurs indirects représentatifs des flux d'immigration irrégulière

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Refus d'entrée**	64 345	87 231	71 136	55 937	52 390	81 046	91 129	-
Interpellations ESJ***	97 112	119 635	110 691	124 893	107 515	120 898	119 386	62 793
Bénéficiaires AME	311 310	315 800	314 856	335 483	368 890	380 493	400 327	-

Source : Commission des lois à partir des données actualisées transmises par le ministère de l'intérieur

* Premier semestre 2023 ** En métropole *** Étrangers en situation irrégulière

Le budget pour 2024 n'est pas à la mesure de la pression migratoire réelle. Dans une mission où les deux tiers des crédits sont encore fléchés vers la demande d'asile (1,4 Md€, 65 %), les montants alloués à la lutte contre l'immigration irrégulière sont réduits à la portion congrue (260 M€, 12 %). L'augmentation importante de 53,8 % des CP attribués à l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » du programme 303, doit en outre être analysée avec précaution. Pour importante qu'elle soit en pourcentage, cette hausse porte sur des montants marginaux en volume et sur des postes de dépenses ciblés, puisqu'une grande majorité viendra financer le plan « CRA 3 000 » (60 M€ en CP). **En dépit de l'abondement des crédits issus de la loi du 24 janvier 2023 de programmation pour le ministère de l'intérieur (109 M€), le budget proposé est donc à nouveau drastiquement sous-dimensionné.**

B. UNE POLITIQUE DE RETOUR TOUJOURS AUSSI LABORIEUSE

1. Un découplage croissant entre édicition et exécution des mesures d'éloignement

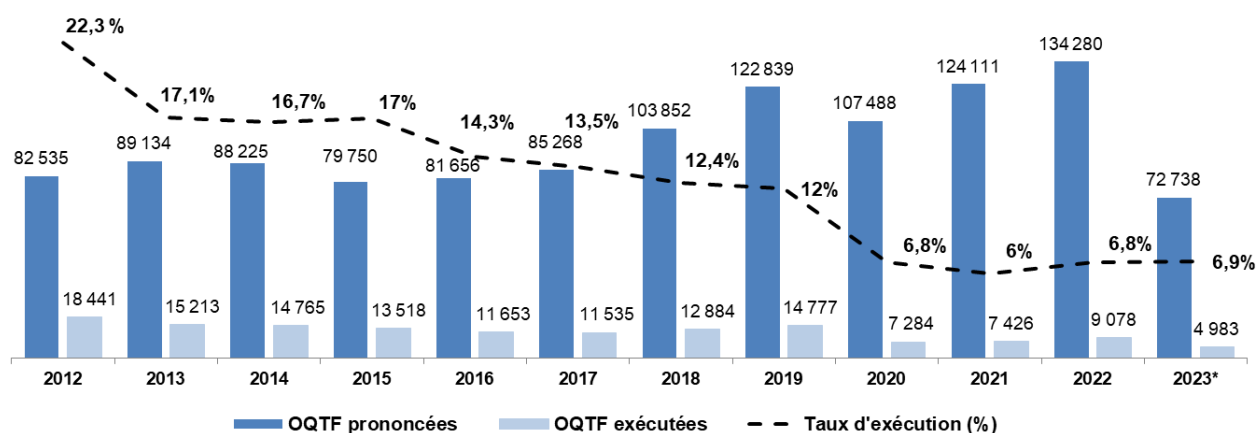
Le décrochage des mesures d'éloignement exécutées par rapport aux mesures prononcées n'est pas nouveau et a déjà été abondamment mis en évidence par la commission des lois¹. Il ne fait toutefois que s'accroître sur les dernières années. Selon les données transmises par le ministère de l'intérieur, l'administration et les juges prononcent désormais davantage de mesures d'éloignement qu'à la veille de la crise sanitaire (152 181 en 2019 contre 153 042 en 2022 ; 153 042 au premier semestre 2023)². En parallèle, l'augmentation des éloignements exécutés est à peine perceptible. **Alors que la disparition des contraintes liées à la crise sanitaire aurait dû permettre une reprise des éloignements, celle-ci ne s'est de toute évidence pas matérialisée.** La police aux frontières (PAF) a ainsi procédé à 11 410 retours forcés en 2022 contre 10 091 en 2021 et nous sommes loin d'avoir retrouvé nos capacités d'éloignement pré-pandémiques. Pour mémoire 18 906 retours forcés avaient encore été exécutés en 2019 et 32 912 en 2011³.

¹ Voir notamment : rapport d'information n° 626 (2021-2022) de François-Noël BUFFET « Services de l'État et immigration, retrouver sens et efficacité », 10 mai 2022 ; rapport n° 433 (2022-2023) de Muriel JOURDA et Philippe BONNECARRÈRE sur le projet de loi n° 304 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, 15 mars 2023.

² Avec une répartition pour 2022 et le premier semestre 2023 de respectivement 134 280 et 72 738 obligations de quitter le territoire français, 2 051 et 1 300 interdictions de territoire français, 344 et 280 expulsions ainsi que 16 367 et 7 633 réadmissions.

³ Projets annuels de performance « Immigration, Asile et Immigration » des PLF pour 2013 et 2021.

Taux d'exécution des OQTF (2012-2023)



Source : Commission des lois à partir des données actualisées transmises par le ministère de l'intérieur¹

* Premier semestre 2023

Sous les réserves méthodologiques d'usage², **l'effondrement du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) sur la dernière décennie reste le premier symbole d'une politique d'éloignement en échec et d'un affaissement inquiétant de l'autorité de l'État.** Aucune éclaircie n'est en vue pour l'année 2023, avec un taux d'exécution de 6,9 % et moins de 5 000 OQTF exécutées au premier semestre. En l'absence de sursaut, **tout laisse à penser que ce taux restera en fin d'année pour la quatrième fois consécutive sous la barre peu glorieuse de 7 %.**

2. Une augmentation des capacités d'éloignement trop réduite et trop lente

Les rapporteurs ne minorent pas le parcours d'obstacle auxquels sont confrontés les agents de la PAF, dont le dévouement est remarquable, pour exécuter les décisions d'éloignement. L'absence de LPC représente notamment un obstacle impossible à surmonter dans bien des cas, malgré une légère amélioration du taux moyen de délivrance dans les délais en 2022 (66 % contre 54 % l'année précédente). Cette moyenne recouvre néanmoins des réalités disparates, en particulier s'agissant des trois États du Maghreb qui représentent 51 % des demandes de LPC et avec des taux de délivrance dans les délais bien inférieurs à la moyenne au premier semestre 2023 (32,3 % pour l'Algérie, 32 % pour la Tunisie et 45,7 % pour le Maroc).

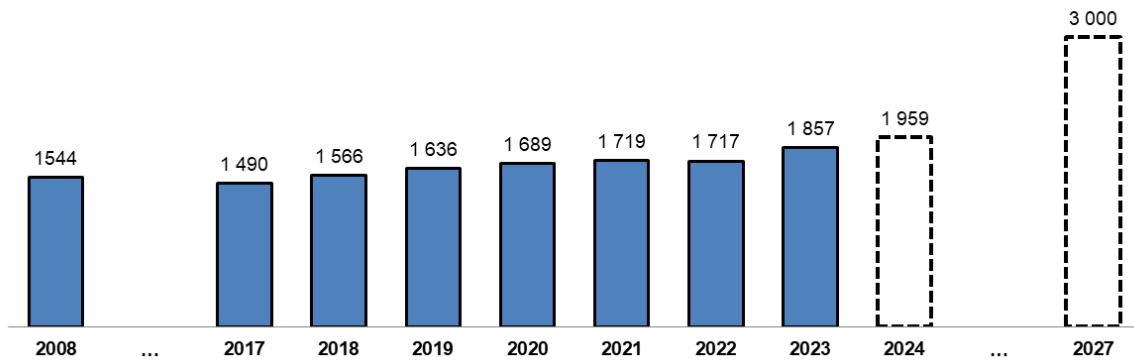
Force est de constater que le budget proposé pour 2024 ne changera pas fondamentalement la donne et ne répondra notamment pas aux difficultés d'un dispositif de rétention administrative qui touche ses limites. Malgré les hautes ambitions affichées, **le développement des capacités des centres de rétention administrative (CRA) se poursuit à un rythme lent.** Si 102 places supplémentaires doivent prochainement être livrées pour une capacité totale de 1 959 places en 2024 (livraison du CRA d'Olivet- 90 places - et extension de celui de Perpignan - 12 places), la prochaine programmée est celle du CRA de Bordeaux (140 places) et ne devrait pas intervenir avant 2026.

Cet état de fait rend plus qu'improbable le respect de la trajectoire fixée dans la LOPMI (3 000 places à horizon 2027), et ce d'autant plus que d'importants chantiers de sécurisation vont devoir être conduits dans les prochains mois en conséquence, notamment, des instructions ministérielles du 3 août 2022 qui ont conduit à privilégier le placement en CRA des profils les plus dangereux pour l'ordre public. Par ailleurs, le taux d'éloignement des étrangers placés en CRA stagne à 43,2 %.

¹ Des retraitements de données portant sur les années 2016 à 2022 expliquent les évolutions marginales observées par rapport aux données présentées l'année précédente.

² Le taux d'exécution des OQTF est un indicateur comportant plusieurs limites liées à l'existence d'un décalage temporel entre l'émission de la mesure et son exécution, à l'impossibilité d'exécuter certaines OQTF le temps que les recours juridictionnels les visant soient purgés, des difficultés à quantifier avec certitude le nombre de retours spontanés ainsi que de la possibilité qu'un même étranger fasse l'objet de plusieurs OQTF distinctes.

Capacité des CRA hexagonaux (au 31/12)



Source : Commission des lois à partir des données actualisées transmises par le ministère de l'intérieur

2. LA POLITIQUE DE L'ASILE : UNE BAISSÉ DES DÉLAIS MODESTE ET FRAGILE, UNE BUDGÉTISATION DE L'ALLOCATION POUR DEMANDEURS D'ASILE AMBITIEUSE

A. UNE DYNAMIQUE DE RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT QUI SE PROLONGE MAIS RESTE FRAGILE

La période actuelle se caractérise par **une intensité inédite des flux de demandes d'asile**. Sur l'année 2022, 136 724 premières demandes ont été enregistrées dans les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) et 115 091 introduites à l'OFPPRA, soit **des niveaux analogues aux maxima observés en 2019**. Cette tendance se prolonge sur les huit premiers mois de l'année 2023, avec l'enregistrement de 93 400 primo-demandes en GUDA (+12 %). Les estimations du ministère de l'intérieur sur l'année pleine sont de 150 000 demandes enregistrées et 140 000 demandes introduites, soit des records absolus.

Les rapporteurs saluent le fait que cette situation n'ait pas remis en cause la dynamique actuelle de réduction des délais de traitement. Le délai moyen total était de 311 jours en septembre 2023, soit la meilleure performance sur les dix dernières années, et ce alors même qu'il avait grimpé jusqu'à 518 jours au plus fort de la crise sanitaire. **Sur les derniers mois, des progrès modestes mais réguliers doivent encore être soulignés à l'ensemble des étapes de la chaîne de l'asile :**

- **en GUDA** : après une hausse en 2022 due à la crise ukrainienne (4,1 jours), le délai d'enregistrement est de nouveau conforme aux objectifs en 2023 (3,1 jours) ;
- **à l'OFPPRA** : le délai moyen était de 121 jours¹ au premier semestre 2023 contre 148 jours au 30 septembre 2022 et 261 jours en 2021. L'office a rendu 134 454 décisions en 2022 et devrait pouvoir franchir à nouveau le seuil des 140 000 sur l'année en cours². Il est à l'heure actuelle l'organisme le plus performant en Europe et a, par ailleurs, divisé par deux son stock de dossiers en deux ans et demi ;
- **à la CNDA** : malgré une régression du nombre de jugements prononcés en 2022 (67 142, -2 %), le délai moyen constaté diminue pour se porter 190 jours en septembre 2023 contre 222 jours en 2021. Cette situation paradoxale s'explique par une diminution parallèle de 10 % du nombre de recours.

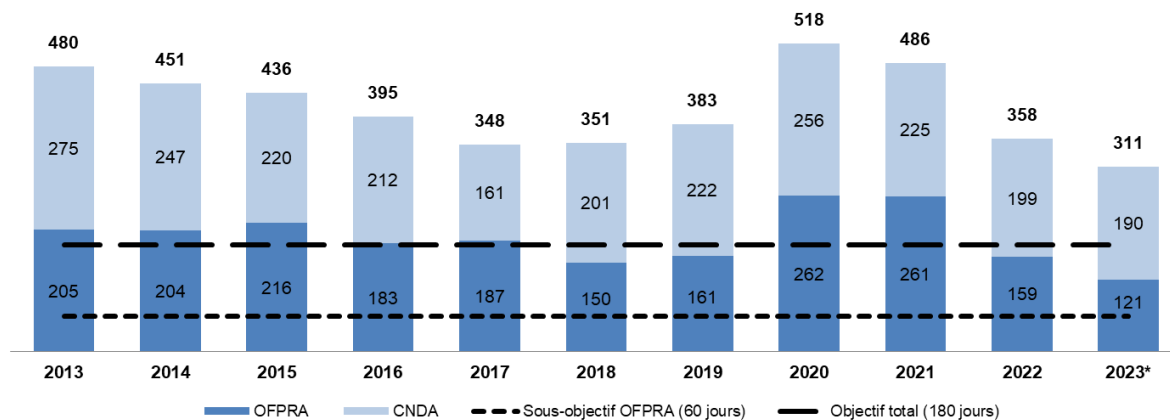
Si ces progrès sont indéniables, l'analyse doit toutefois être tempérée. Pour positifs qu'ils soient, les délais actuels sont toujours largement supérieurs aux objectifs. **Alors que le ministère de l'intérieur estimait envisageable d'atteindre courant 2023 le palier des 60 jours d'examen à l'OFPPRA, force est de constater qu'il est resté hors d'atteinte et qu'il devrait selon toute vraisemblance en être de même en 2024.**

¹ Ce délai est descendu jusqu'à 115 jours pendant le premier semestre, avant un léger reflux en fin de période.

² Ce seuil a déjà été franchi en 2021 avec 139 810 décisions rendues (ministère de l'intérieur).

Dans un contexte de forte augmentation de la demande d'asile, ces progrès restent en outre extrêmement fragiles. Le ministère de l'intérieur fait état d'un objectif de 155 000 décisions rendues par l'OFPRA en 2024, soit un niveau jamais atteint de 13 000 par mois qui lui permettrait d'absorber le record attendu de 150 000 demandes introduites. **Les rapporteurs considèrent que les chances de voir ce scénario se concrétiser sont ténues, compte tenu du caractère aléatoire des fluctuations de la demande d'asile et des aléas inhérents à la gestion quotidienne d'un opérateur de cette dimension.** La survenue en 2023 de deux premières journées de grèves à l'OFPRA depuis 2018 en est le dernier exemple en date. **S'agissant de la CNDA, la réduction du délai en 2022 résulte avant tout d'un concours de circonstances favorable dont la reproduction n'a rien d'acquis et sur laquelle il serait imprudent de miser.**

Délai moyen d'examen des demandes d'asile par l'OFPRA et de jugement par la CNDA (en jours)



* Au 30 septembre 2023 - Source : Commission des lois à partir des données transmises par le ministère de l'intérieur

B. LES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL : DES RÉSULTATS TOUJOURS EN DEMI-TEINTES

1. Des progrès dans la maîtrise des dépenses de l'ADA qui doivent être analysés avec prudence et demandent une confirmation en 2024

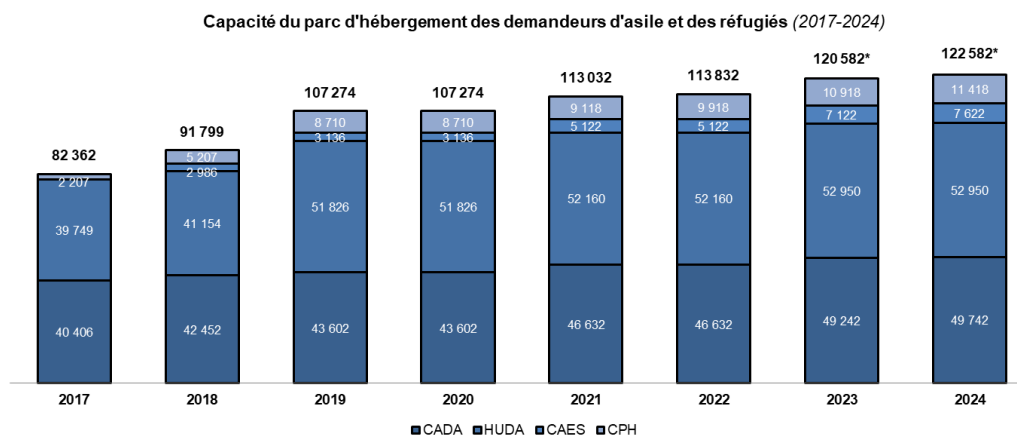
Après une diminution de plus d'un tiers en loi de finances pour 2023 (-36 %), la dotation prévue pour l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) connaît une nouvelle baisse de 20 M€ au PLF pour 2024 pour se porter à 320 M€. Les premiers éléments d'exécution transmis par le ministère de l'intérieur tendent plutôt à conforter ces choix puisque 336,7 M€ de crédits ont été versés au titre de l'ADA du 1er janvier au 31 août 2023, dont 134,1 M€ pour les bénéficiaires de la protection temporaire, et la prévision actualisée sur l'année courante est de 275,1 M€. Le ministère de l'intérieur avance par ailleurs qu'une marge de sécurité a été prévue pour 2024, puisque l'enveloppe serait volontairement calculée sur une hypothèse maximaliste de 180 000 demandes d'asile enregistrées, alors que le scénario de référence retenu pour le reste de la programmation est de 160 000.

Si un tel scénario n'est pas irréaliste, il appelle néanmoins deux réserves. L'analyse de la dotation de l'ADA est, d'une part, toujours faussée par l'exclusion des crédits finançant l'accueil des réfugiés ukrainiens. D'autre part, cette prévision repose sur deux hypothèses résolument optimistes : la capacité de l'OFPRA à rendre 155 000 décisions et celle de la CNDA à traiter « en flux » les recours enregistrés. **Les rapporteurs réservent donc leur jugement sur la pertinence de cette nouvelle diminution de la dotation de l'ADA.**

2. Un parc d'hébergement qui s'élargit mais une gestion qui manque de fluidité

L'agrandissement du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés se poursuivra sur l'année 2024, pour laquelle la création de 1 500 places d'hébergement supplémentaires est programmée (réparties équitablement entre centres d'accueil des demandeurs d'asile -CADA-, centres d'accueil et d'examen des situations -CAES-, et centres provisoire d'hébergement -CPH). Ces créations de places s'ajoutent aux 4 900 réalisées l'année précédente et permettront de porter la capacité totale du parc à 122 582 places, soit une augmentation de 50 % depuis 2017 (82 362 places).

Si les rapporteurs reconnaissent que cet effort va dans le bon sens, ils relèvent néanmoins que le dimensionnement comme la gestion du parc d'hébergement sont encore perfectibles. L'offre est de fait encore largement inférieure à la demande avec un taux de demandeurs d'asile hébergés qui stagne à un niveau très insatisfaisant (58 %). Par ailleurs, on observe une hausse significative du taux de présence indue qui se porte à 19,6 % des places en août 2023 (contre 16 % en 2021). Elle pourrait paradoxalement s'expliquer par l'accélération des délais de traitement des demandes d'asile.



Source : Commission des lois à partir des documents budgétaires

Les efforts doivent être intensifiés pour atteindre la cible d'un taux de présence indue de 7 % en 2024. Les rapporteurs suivront avec attention la mise en œuvre de l'instruction du 19 avril 2023 relative au pilotage du parc d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés qui prévoit notamment la systématisation du recours par les préfets aux référés mesures-utiles et l'application de pénalités financières à l'encontre des opérateurs ne mettant pas à disposition les places financées par les pouvoirs publics¹.

3. UN DISPOSITIF D'INTÉGRATION QUI RESTE LE PARENT PAUVRE DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

A. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE : DE PREMIERS EFFORTS BIENVENUS POUR SOULAGER LES SERVICES DES ÉTRANGERS EN PRÉFECTURE

1. Un renforcement des services des étrangers en préfecture qui devenait urgent

Les flux d'immigration régulière connaissent toujours une dynamique haussière prononcée qui place sous tension les services des étrangers en préfecture. Les dernières données disponibles font état d'un volume de primo-délivrances de titres de séjour de 316 000 en 2022 et d'un stock de 3,8 millions de titres valides, soit une augmentation de respectivement 90 000 et 1 million de titres en 8 ans (228 685 et 2 842 135 en 2015). Cela s'est traduit par une dégradation des délais de délivrance ou de renouvellement des titres de séjour ainsi que des conditions de travail des agents des services des étrangers et des magistrats administratifs. Si la sortie de la crise sanitaire avait permis de réamorcer une dynamique de réduction des délais, le déclenchement du conflit en Ukraine l'a ensuite de nouveau interrompue et les délais progressent de nouveau à des niveaux très supérieurs aux objectifs.

Force est de constater que les promesses de l'exécutif tardent à se concrétiser sur ce sujet. Le plan de renfort triennal 2022-2024 des effectifs des services des étrangers par 570 ETP (avec 245 ETP en 2023) leur a certes redonné de l'oxygène, mais le recrutement massif de vacataires est une réponse d'urgence qui ne peut devenir la norme. De même, l'affectation promise d'un tiers du schéma d'emplois issu de la LOPMI à ces services (350 ETP) débouche en 2024 sur un fléchage limité à seulement 33 ETP supplémentaires. Les rapporteurs renouvellent donc leurs observations de l'an passé : s'ils reconnaissent certains efforts, ceux-ci sont « d'une envergure trop limitée face à l'ampleur des difficultés ».

¹ Aux termes de l'instruction, « l'administration détermine un montant de pénalité financière qui ne peut excéder le coût des places indisponibles au cours des douze derniers mois ».

2. Des évolutions des pratiques d’instruction des demandes de titres prometteuses

Ce contexte incite à achever au plus vite la dématérialisation des procédures de dépôt et d’instruction des demandes de titres de séjour. Le basculement vers le numérique présente en effet le double avantage de réduire drastiquement le nombre de passages nécessaires en préfecture (de quatre à un ou deux) et de générer des économies évaluées à 15 M€. **Un grand pas a été franchi en 2023 dans le déploiement de l’administration numérique des étrangers en France (ANEF)**, avec la dématérialisation de titres de séjour « vie privée familiale » (soit la deuxième catégorie en volume) et la numérisation des demandes d’acquisition de la nationalité. **Les rapporteurs apprécient positivement l’avancée de ce chantier titanesque de la dématérialisation des demandes de titres et appellent à poursuivre les efforts en 2024.** Ils rappellent néanmoins le fait **qu’une réussite complète du processus passera nécessairement par la réduction du nombre de titres de séjour et par une homogénéité dans les pièces à fournir par catégorie.**

B. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS TROP LIMITÉE POUR RELANCER UN DISPOSITIF D’INTÉGRATION GRIPPÉ

Le constat est ancien : l’intégration est le parent pauvre de notre politique migratoire et le découplage entre le volume d’admission au séjour et la qualité de l’intégration est chaque année plus marqué. Il est donc regrettable que l’augmentation de 24 % des crédits d’intégration en 2023 n’ait pas de lendemain, avec une hausse limitée à 3 % en 2024.

Il est vrai que le contrat d’intégration républicaine (CIR) a été profondément rénové, avec la conclusion des nouveaux marchés plus ambitieux en 2022, et que le volume de signatures augmente régulièrement (110 080 en 2022 et 83 664 au 31 août 2023). Pour autant, les résultats demeurent largement perfectibles. S’agissant du volet linguistique, le taux d’atteinte du niveau A1 s’est nettement détérioré en 2022 (67 %, - 9 points) avant une légère reprise en 2023 (69,3 % au 30 septembre). **Ces performances en demi-teinte sont particulièrement préoccupantes.** À titre d’illustration, cela signifie qu’un étranger sur deux ayant bénéficié de 600 heures de cours de langue parle ou écrit encore très mal le français à l’issue de cette formation.

4. LES ACCORDS INTERNATIONAUX : UN IMPENSÉ DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

A. UNE CONSTELLATION D’ACCORDS MIGRATOIRES MÉCONNUE MAIS FONDAMENTALE

Les rapporteurs ont souhaité approfondir l’avis budgétaire par l’analyse d’une réalité méconnue : la France est partie à plus de 110 accords internationaux avec des pays d’émigration dont le périmètre et les conséquences sont variables. Si certains accords comme les accords de gestion concertée couvrent la quasi-totalité des aspects de la politique migratoire, d’autres régissent des points déterminés, à l’instar des accords relatifs aux laissez-passer consulaires. **La crédibilité des analyses et des propositions de réforme de la politique migratoire de la France suppose donc nécessairement une prise en compte effective de cette réalité.** Dans le détail, la France est partie à près de :

- **63 accords relatifs à la lutte contre l’immigration irrégulière** : ils se décomposent en 38 accords bilatéraux et 18 accords européens de réadmission qui régissent les conditions de reprise des ressortissants des États parties et définissent notamment des procédures d’éloignement communes. En outre, la France a conclu 7 accords portant exclusivement sur les LPC afin d’améliorer la coopération consulaire à ce sujet ;
- **7 accords de gestion concertée et de co-développement** qui ont été conclus à partir de 2006 avec des États africains afin d’institutionnaliser un dialogue sur l’immigration entre pays d’origine et pays d’accueil reposant sur trois piliers : l’organisation de la migration légale (avec des conditions dérogatoires de délivrance des visas et des titres de séjour), la lutte contre l’immigration irrégulière et le co-développement ;

- **29 accords centrés sur les mobilités professionnelles** : ils se décomposent en 11 accords « Jeunes professionnels » visant à permettre favoriser la mobilité des jeunes diplômés (pour un bilan modeste de 91 admissions au séjour en 2022), 14 accords autorisant des jeunes se rendant en vacances en France à y exercer un emploi à titre subsidiaire (dit « permis vacances travail, le visa est par exemple valable un an avec le Japon) et 4 accords *ad hoc* ;
- **14 accords précisant les conditions de circulation et de séjour** avec des États exclusivement africains.

B. FOCUS SUR L'ACCORD FRANCO-ALGÉRIEN DU 27 DÉCEMBRE 1968

Si la plupart des accords internationaux dont la France est partie en matière migratoire sont méconnus, tel n'est pas le cas de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968¹. La pertinence de cet accord, amendé à trois reprises en 1985, 1994 et 2001, est en effet régulièrement questionnée dans le débat politique français.

1. Un accord qui régit complètement les conditions d'accès au séjour, de circulation et d'exercice d'une activité professionnelle des Algériens

L'accord de 1968 « régit de manière complète »² les conditions d'admission au séjour, d'exercice d'une activité professionnelle et de circulation des ressortissants algériens en France. Seules les dispositions de droit commun de portée générale et qui ne sont pas incompatibles avec une disposition de l'accord de 1968 s'appliquent donc aux Algériens dans ces trois domaines. En revanche, ceux-ci sont bien soumis aux dispositions du droit commun en dehors du champ de l'accord, en particulier en matière d'éloignement ou d'asile.

2. Un statut spécial plutôt favorable aux Algériens sur certains points majeurs, sans que ce constat ne puisse être généralisé

Si les avenants successifs à l'accord de 1968 ont rapproché le statut spécial dont bénéficient les Algériens du droit commun, cette dynamique s'est interrompue après 2001, date de la dernière révision. **Les modifications législatives intervenues depuis lors ne sont en effet pas applicables aux Algériens.** Ils ne peuvent par exemple toujours bénéficier que de deux catégories de titres de séjour (les certificats de résidence valable un ou dix ans) et les cartes de séjour pluriannuelles créées en 2016 ne leur sont pas accessibles.

L'analyse de ces divergences appelle à la prudence en ce qu'elle ne permet pas d'aboutir à un constat définitif sur le régime le plus favorable. S'il est indéniable que les Algériens bénéficient de règles plus favorables sur certains aspects majeurs de l'admission au séjour, l'accord de 1968 est également moins disant que le droit commun sur de nombreux points.

Les quatre principaux points pouvant être regardés comme plus favorables aux Algériens que le droit commun sont :

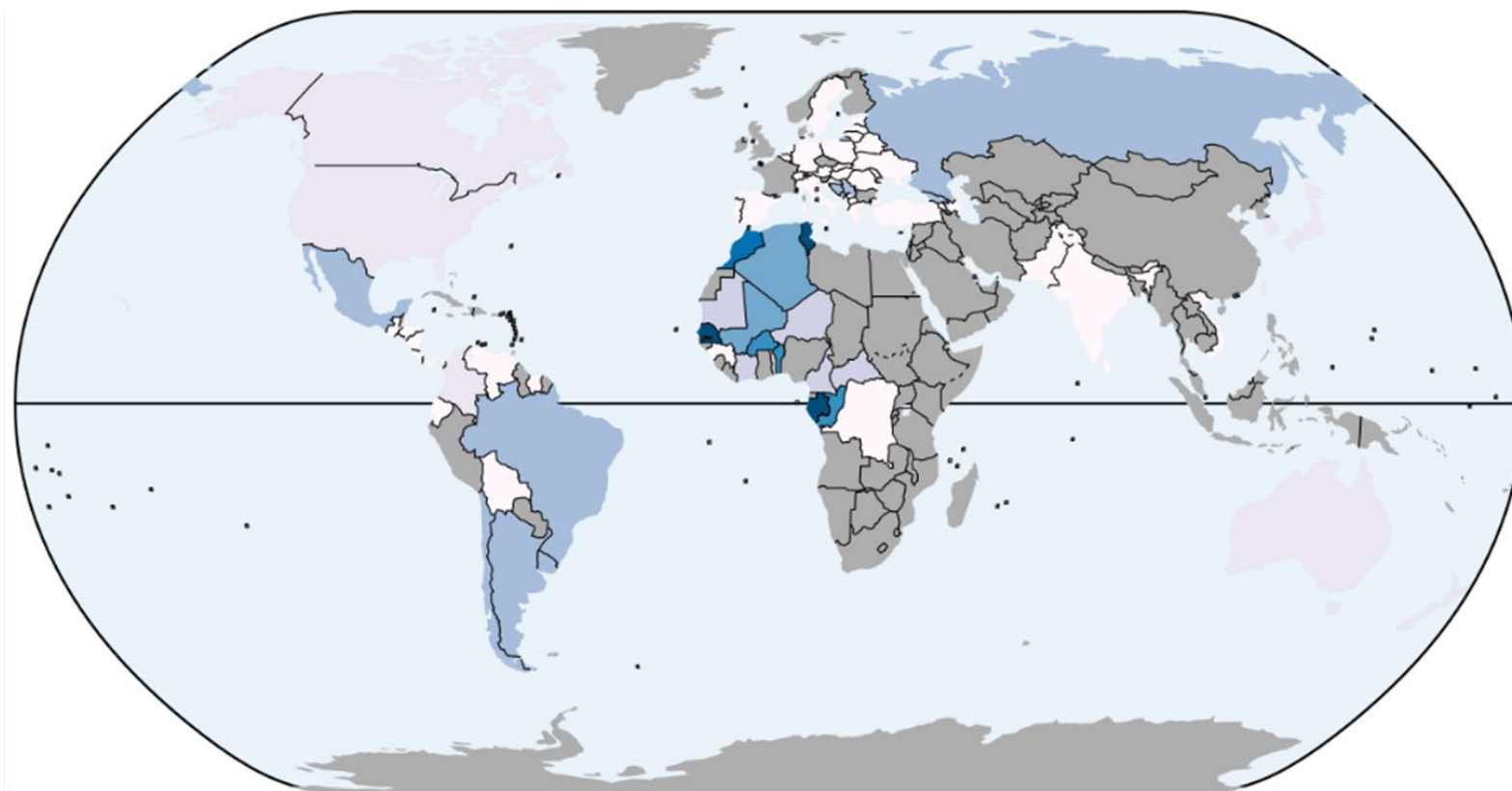
- **l'existence de voies autonomes d'accès au séjour** : on peut citer le droit à un certificat de résidence d'un an pour les Algériens justifiant de dix ans de présence habituelle en France ou la délivrance d'un certificat de dix ans aux Algériens résidant régulièrement en France depuis plus de dix ans, qui n'a pas d'équivalent dans le Cesda ;
- **des conditions de délivrance plus souples pour certains titres** : c'est le cas s'agissant des titres délivrés aux conjoints de Français (pas de condition de communauté de vie pour le premier certificat de résidence délivré) ou aux parents d'enfants français (pas de condition de durée pour attester de la contribution aux besoins de l'enfant) ;
- **un accès facilité aux titres de séjour de longue durée** : un certificat de résidence de dix ans peut ainsi être délivré au bout de trois ans de séjour contre cinq ans dans le droit commun. De même, le conjoint de Français accède à ce titre au bout d'un an de mariage contre trois ans dans le régime général ;

¹ Voir l'ouvrage suivant : Gisti, Les droits des Algériennes et des Algériens en France (2015).

² Voir Conseil d'État, 25 mai 1988, ministre de l'intérieur c/Ziani, n° 81420).

- **un régime de regroupement familial plus souple** : la condition de résidence pour le regroupant est d'un an contre 18 mois en droit commun et, surtout, le titre délivré au regroupé est identique à celui du regroupant. Il en résulte qu'un certificat de résidence valable dix ans peut être primo-délivré.

Accords migratoires internationaux en vigueur par catégorie



Accords en vigueur

- 1 accord - bilatéral ou multilatéral de réadmission (AR, ALPC et/ou ARUE)
- 1 accord - migrations professionnelles (AMP, JEP et/ou PVT)
- 1 accord - circulation et séjour (ACJ)
- 2 accords - bilatéral ou multilatéral de réadmission (AR, ALPC et/ou ARUE) ; migrations professionnelles (AMP, JEP et/ou PVT)
- 2 accords - bilatéral ou multilatéral de réadmission (AR, ALPC et/ou ARUE) ; circulation et séjour (ACJ)
- 2 accords - gestion concertée des flux migratoires et de co-développement (AGC) ; circulation et séjour (ACJ)
- 3 accords - bilatéral ou multilatéral de réadmission (AR, ALPC et/ou ARUE) ; migrations professionnelles (AMP, JEP et/ou PVT) ; circulation et séjour (ACJ)
- 3 accords - gestion concertée des flux migratoires et de co-développement (AGC) ; migrations professionnelles (AMP/JEP) ; circulation et séjour (ACJ)

Source : commission des lois du Sénat à partir des données communiquées et publiées par le ministère de l'intérieur - Basemap from OpenStreetMap contributors (ODbI license) - Réalisé avec Khartis

A *contrario*, la comparaison est plutôt défavorable aux Algériens sur quatre éléments :

- **un régime des visas moins diversifié** : les ressortissants Algériens ne bénéficient pas des « visas long-séjour valant titre de séjour » qui font office de titre de séjour pour la première année de séjour. Ils doivent donc toujours solliciter un certificat de résidence au cours de la période de validité de leur visa d'entrée ;
- **un régime moins favorable pour les étudiants** : le certificat de résidence « étudiant » ne vaut pas autorisation de travail et, le cas échéant, les étudiants ne peuvent travailler que dans la limite de 50 % de leur temps (60 % dans le droit commun). Surtout, la carte de séjour pluriannuelle « étudiant » n'a pas d'équivalent dans l'accord de 1968, ce qui contraint à un renouvellement annuel du certificat de résidence ;
- **l'absence de titre pluriannuel intermédiaire** : alors que les ressortissants d'autres États peuvent prétendre à une CSP valable quatre ans à l'issue de leur première année de séjour, les Algériens doivent procéder à des renouvellements annuels jusqu'à ce qu'ils soient éligibles à un certificat de résidence valable dix ans ;
- **des possibilités de délivrance immédiate d'un titre pluriannuel qui ne sont pas applicables aux Algériens** : le dispositif des « passeports talents », valables 4 ans dès la première délivrance, ne s'applique notamment pas aux Algériens.

3. L'application de l'accord franco-algérien : des délivrances de titres stables

En termes statistiques, aucune inflexion majeure n'est observée sur les dix dernières années s'agissant de la délivrance de certificats de résidence à des ressortissants Algériens. La part des certificats de résidence dans le total des primo-délivrances est désormais inférieure à 10 % (29 246 certificats en 2022 pour 316 714 primo-délivrances, soit 9,2 % du total ; cette proportion était encore de 12,5 % en 2017). De la même manière, le volume total de certificats de résidence en cours de validité est stable sur les 5 dernières années, à un niveau proche des 600 000 (599 007 en 2022). L'écart demeure marginal si l'on remonte jusqu'à l'année 2000, où ce chiffre était de 545 000.

La commission des lois a émis un **avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »** inscrits au projet de loi de finances pour 2024.

Cet avis sera examiné en séance publique le 4 décembre 2023.

POUR EN SAVOIR +

- [Commission des lois, Rapport n° 433 \(2022-2023\) sur le projet de loi n° 304 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, Muriel Jourda et Philippe Bonnacarrère \(15 mars 2023\).](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Muriel Jourda

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Philippe Bonnacarrère

Rapporteur pour avis

Sénateur
(Union centriste)
du Tarn

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone :
01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :
<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>