

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME III

IMMIGRATION, INTÉGRATION ET NATIONALITÉ

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA STABILISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	8
A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303	8
B. UNE RATIONALISATION DE LA GESTION DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE À POURSUIVRE	9
1. <i>Des dépenses à rationaliser</i>	9
2. <i>La persistance de centres sous-occupés</i>	9
3. <i>Les économies encore trop modestes permises par les salles d'audience délocalisées</i>	10
II. UN BUDGET EN ATTENTE D'UNE RÉFORME DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION	12
A. UN ÉTAT DES LIEUX DE L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET DES NATURALISATIONS	12
1. <i>La confirmation d'une tendance : le Maghreb et la Chine, premières sources de l'immigration régulière</i>	12
2. <i>La prise en compte par le projet de loi relatif au droit des étrangers en France du caractère perfectible de la délivrance des visas et des titres de séjour</i>	13
3. <i>L'expérimentation concluante de plateformes interdépartementales pour traiter les demandes de naturalisation</i>	14
B. DES MODALITÉS D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS PERFECTIBLES	15
1. <i>Le contrat d'accueil et d'intégration : un bon diagnostic, des résultats en demi-teinte</i>	15
2. <i>Un dispositif coûteux dans un contexte de restriction des crédits</i>	18
3. <i>Une politique d'intégration nationale mal articulée avec les dispositifs locaux d'insertion</i>	19
C. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION : DES MISSIONS ÉLARGIES, UN FINANCEMENT INSUFFISANT	20
1. <i>Un dispositif d'accueil qui devrait être refondu en 2015</i>	20
2. <i>La rénovation récente des dispositifs d'aide au retour et à la réinsertion</i>	21
a) <i>La forte réduction des flux de retour à la suite de la réforme des aides au retour intervenue en 2013</i>	21
b) <i>La forte progression du dispositif d'aide à la réinsertion</i>	22
3. <i>Un accroissement des missions de l'OFII, à financement constant</i>	23
a) <i>Une nouvelle évolution des missions de l'OFII</i>	23
b) <i>Un financement de l'OFII incertain</i>	24
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
ANNEXE 1 : LE CADRE EUROPÉEN COMMUN DE RÉFÉRENCE POUR LES LANGUES	29
ANNEXE 2 : LE NIVEAU A1.1 DE COMPÉTENCE LINGUISTIQUE	31
ANNEXE 3 : LES OBLIGATIONS POUR LA DÉLIVRANCE DU TITRE DE SÉJOUR PERMANENT OU DE RÉSIDENT DE LONGUE DURÉE	33

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur¹, le mercredi 19 novembre 2014, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 26 novembre 2014, sous la présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente, a examiné, sur le rapport pour avis de M. François-Noël Buffet², les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2015 à la politique de l'immigration.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis, a constaté tout d'abord que le budget de la mission a été élaboré selon les principes retenus pour le projet de loi de finances pour 2014 : la stabilisation des crédits dédiés à l'asile a été compensée par une diminution des crédits du programme consacré à l'intégration et à l'accès à la nationalité française. Toutefois, les crédits de l'action « *lutte contre l'immigration irrégulière* » sont stabilisés, alors qu'ils avaient fortement baissé en 2013 et en 2014.

M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis, a estimé que la gestion des centres de rétention administrative peut être encore rationalisée et que les salles d'audience délocalisées sont encore trop peu mises en œuvre pour permettre de réelles économies.

Après avoir exposé les tendances de l'immigration régulière pour l'année 2013, M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis, a constaté que si le contrat d'accueil et d'intégration se structure à juste titre autour de l'apprentissage de la langue française, il souffre d'insuffisances liées notamment au faible niveau de langue exigé et au caractère peu effectif des obligations du contrat.

Enfin, M. François-Noël Buffet, rapporteur pour avis, s'est inquiété des moyens accordés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) : les contraintes financières qui pèsent sur l'OFII, alors même que ses missions vont être largement développées, risquent de le mettre dans l'incapacité d'exercer ses missions, actuelles et futures.

Sous réserve de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique d'immigration et d'intégration par les programmes n° 303 : « Immigration et asile » et n° 104 : « Intégration et accès à la nationalité française » du projet de loi de finances pour 2015.

¹ Le compte rendu de l'audition du ministre de l'intérieur est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20141117/lois.html#toc10>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

À titre liminaire, votre rapporteur tient à rendre hommage à son prédécesseur, notre ancienne collègue Mme Hélène Lipietz, qui rapportait auparavant les crédits de l'immigration et de l'intégration.

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

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, les crédits examinés par votre rapporteur pour avis se montent à **146,2 millions d'euros** en autorisations d'engagement (sur les 655,9 millions d'euros de la mission « *Immigration, asile et intégration* ») et **156,4 millions d'euros** en crédits de paiement (sur un total de 666,1 millions d'euros), soit une diminution de 2,7 millions d'euros (AE) et 3,9 millions d'euros (CP) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour l'année 2014.

Votre rapporteur remarque que les principes ayant guidé l'élaboration du budget de la mission pour 2015 s'inspirent de ceux retenus en 2014 : la légère augmentation des crédits liés à l'asile est compensée par une diminution des crédits consacrés à l'immigration, notamment le second programme de la mission, dédié à l'intégration des étrangers primo-arrivants et à l'accès à la nationalité française.

Toutefois, votre rapporteur observe que l'action du programme 303, dédiée à la lutte contre l'immigration irrégulière fait l'objet d'une **stabilisation**, alors que cette action avait subi une baisse de près de 10%

pour la loi de finances pour l'année 2014, par rapport aux crédits ouverts pour l'année 2013.

Par-delà l'analyse budgétaire, votre rapporteur présentera un **bilan** de la politique d'intégration et ses perspectives d'évolution, à l'aune du projet de loi n° 2183 relatif au droit des étrangers en France, déposé le 23 juillet 2014 à l'Assemblée nationale¹. En effet, le dispositif d'accueil des étrangers en France fera l'objet de modifications importantes pour en améliorer l'efficacité.

I. LA STABILISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Le projet de loi pour 2015 propose de fixer les crédits du programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » à 59,1 millions d'euros en autorisation d'engagement et à 59,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de **2,8 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

A. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303

Au sein du programme 303 « *Immigration et asile* », l'action « *Lutte contre l'immigration irrégulière* » demeure le **deuxième poste de dépense de la mission** « *Immigration, asile et intégration* » après l'action « *Garantie de l'exercice du droit d'asile* »².

Avec 63,6 millions d'euros en AE (hors titre II) et 73,8 millions d'euros en CP (hors titre II), cette action, qui rassemble l'ensemble des mesures prises dans le domaine de l'immigration irrégulière représente **10,7 %** du programme 303.

Alors que les crédits de cette action avaient fortement baissé pour la loi de finances pour 2013 (baisse de 14 % en AE et de 11 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2012) et dans une moindre mesure pour la loi de finances pour 2014 (baisse de 3 % en AE et de 8,5 % en CP par rapport à la loi de finances pour 2013)³, ils sont **stabilisés** dans le projet de loi de finances pour 2015, puisque ces crédits augmentent même de **0,3 %** en AE et de **0,5 %** en CP.

¹ Dossier législatif : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/droit_etrangers.asp .

² Action analysée pour la commission des lois par notre collègue Esther Benbassa.

³ Rapport pour avis sur la mission « *Immigration, intégration et nationalité* », Loi de finances pour 2014, p. 8.

B. UNE RATIONALISATION DE LA GESTION DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE À POURSUIVRE

1. Des dépenses à rationaliser

En premier lieu, votre rapporteur observe que les travaux d'extension ou de modernisation des centres de rétention administrative (CRA) ont fait l'objet de retards parfois importants.

Ainsi, la réhabilitation du CRA et de la zone d'attente (ZA) de Mayotte, validée par le cabinet du ministre de l'intérieur le 10 mars 2011, a fait l'objet d'un ordre de service de démarrage du marché le 8 octobre 2012, pour une fin prévisionnelle fixée au 8 décembre 2014. Toutefois, le délai de réalisation a fait l'objet de trois prolongations de délais, portant la date prévisionnelle de fin de travaux au 4 juin 2015.

L'extension du CRA de Coquelles, inscrite au plan triennal du 25 juillet 2005, a été remise en cause avant d'être finalement relancée en juin 2014. La livraison du projet est prévue pour l'été 2018.

Par ailleurs, alors même qu'en 2013, la baisse des crédits avait été justifiée par les économies permises par l'élaboration prochaine de cahiers des charges nationaux dans le domaine de la maintenance et de l'entretien des CRA, le projet annuel de performance pour l'année 2015 fait état d'une étude supplémentaire dans le but de rationaliser encore ces dépenses, sans évoquer les résultats des audits précédents : « Une étude a été confiée en 2014 au Centre d'études sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) pour élaborer un référentiel de prestations et de marchés, et ainsi optimiser les coûts de fonctionnement des CRA (cahiers de maintenance technique type pour homogénéiser la rédaction des marchés, cahiers des charges nationaux, référentiels, amélioration de la qualité d'usage des locaux, formations dispensées aux chefs de CRA). »¹

Votre rapporteur s'interroge donc sur l'articulation de cette étude supplémentaire avec les travaux menés sur un sujet proche en 2013 par un groupe de travail inter-directionnel du ministère de l'intérieur.

2. La persistance de centres sous-occupés

Comme l'avait souligné notre ancienne collègue Mme Hélène Lipietz, dans ses rapports pour avis pour les crédits de la mission immigration, hors asile, en 2013² et en 2014³, les CRA se caractérisent par un taux d'occupation variable.

¹ *Projet annuel de performance pour la loi de finances 2015, « immigration, asile et intégration », p. 33.*

² *Rapport pour avis n° 154 tome XI (2012-2013), fait au nom de la commission des lois, p. 9.*

³ *Rapport pour avis n°162 tome XI (2013-2014), fait au nom de la commission des lois, p. 10.*

C'est également ce qu'a relevé le rapport d'information que Mme Éliane Assassi et votre rapporteur ont consacré à la rétention administrative où il a été observé que le taux d'occupation des centres de rétention administrative avait régulièrement baissé, passant d'un taux d'occupation de **68 %** en 2008 à **43 %** en 2012¹.

Pour l'année 2013, ce taux d'occupation est de **48 %**, ce qui traduit un progrès par rapport à 2012. Pour le premier semestre 2014, ce taux est évalué à 54,7 %².

Même s'il semble se stabiliser, le taux d'occupation reste **faible**. De plus, certaines structures sous-occupées disposent parfois d'un nombre élevé de places : ainsi, le CRA de Toulouse Cornebarrieu a un taux d'occupation de 36 % en 2013, alors même qu'il compte 126 places, ce qui en fait l'un des CRA les plus importants. Votre rapporteur observe toutefois que le CRA de Nîmes, dont la sous-occupation avait été relevée par notre collègue Hélène Lipietz lors de son rapport pour avis pour l'année 2014³ a fait l'objet d'une réduction de capacité de moitié à compter du 1^{er} janvier 2014.

Des efforts de rationalisation de ces structures pourraient donc être encore poursuivis.

3. Les économies encore trop modestes permises par les salles d'audience délocalisées

La création de salles d'audience délocalisées à proximité de CRA, justifiée par la réduction du nombre d'escortes devant les tribunaux de grande instance, n'a pas réellement permis d'opérer d'économies significatives.

En premier lieu, il existe peu de salles d'audience délocalisées : sur les 23 CRA et les 16 ZA permanentes, **six** sites seulement devaient disposer d'une annexe du TGI : les CRA de Coquelles, de Nîmes, de Marseille, du Mesnil-Amelot et de Toulouse et la ZA de Roissy.

Parmi ces salles d'audience, seules **trois** sont actuellement utilisées : celles dépendant des CRA de Coquelles, de Marseille et du Mesnil-Amelot. Les annexes de Nîmes et de Toulouse n'ont pu être mises en service car elles étaient situées dans l'enceinte des CRA, la Cour de cassation ayant précisé dans son arrêt du 16 avril 2008 que « *la proximité immédiate exigée par l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*

¹ Rapport d'information n° 773 (2013-2014) de Mme Éliane Assassi et M. François-Noël Buffet, La rétention administrative : éviter la banalisation, garantir la dignité des personnes, fait au nom de la commission des lois, déposé le 23 juillet 2014, p. 29.

² Votre rapporteur observe toutefois que les taux d'occupation au premier semestre de l'année en cours sont systématiquement supérieurs au taux final d'occupation.

³ Rapport pour avis n° 162 tome XI (2013-2014), fait au nom de la commission des lois, p. 10.

(CESEDA) est exclusive de l'aménagement spécial d'une salle d'audience dans l'enceinte d'un centre de rétention »¹.

En outre, dans le cas du CRA de Coquelles, une part non négligeable des audiences des juges des libertés et de la détention se tient également au TGI de Boulogne-sur-Mer, distant de 30 km.

En second lieu, d'importants travaux préalables ont été rendus nécessaires dans certains cas pour séparer effectivement la salle d'audience des locaux de rétention, à la suite de la décision précitée de la Cour de cassation.

Ainsi, la salle d'audience à proximité des deux CRA du Mesnil-Amelot n'est entrée en fonction que le 14 octobre 2013, après de nombreux surcoûts.

L'annexe du TGI de Bobigny, située à proximité de la ZA de Roissy n'a toujours pas été ouverte, malgré d'importants travaux d'aménagement : livré en 2001, l'ensemble, qui ne répondait pas aux obligations du cahier des charges du ministère de la justice, n'a jamais été mis en service. Des travaux complémentaires ont été menés à compter de 2009. Alors que la mise en œuvre de l'annexe était annoncée en septembre 2013, de nouveaux travaux ont été imposés à la suite des préconisations de la commission Bacou-Guillenschmidt, nommée par la garde des sceaux pour étudier la question.

Ces travaux, consistant à séparer totalement les locaux de l'annexe de ceux du CRA ont été menés pour un montant d'environ 200 000 euros. D'ultimes travaux apparaissent encore nécessaires, ne permettant pas la mise en œuvre immédiate de ces locaux : il s'agit de transformer l'une des salles d'audience en salle d'attente afin que les personnes retenues soient à la disposition de la justice jusqu'au délibéré et à l'expiration du délai d'appel par le procureur.

Les économies qui auraient pu être procurées grâce à ces salles d'audience délocalisées sont donc encore trop limitées en raison des coûts élevés exposés en matière de construction et d'entretien de ces salles.

Votre rapporteur observe qu'il n'est pas envisagé de construire de nouvelles salles d'audiences au titre de l'exercice budgétaire 2015.

Au-delà des économies potentielles procurées par ces salles, votre rapporteur considère que cette solution permet aussi d'éviter des déplacements pénibles pour les personnels des centres comme pour les étrangers retenus.

¹ Civ., 1^{ère}, 06-20390, 16 avril 2008.

II. UN BUDGET EN ATTENTE D'UNE RÉFORME DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

A. UN ÉTAT DES LIEUX DE L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE ET DES NATURALISATIONS

1. La confirmation d'une tendance : le Maghreb et la Chine, premières sources de l'immigration régulière

La structure par pays d'origine de l'immigration légale en 2013 est présentée ci-dessous. À titre de rappel, les chiffres de l'année 2012 ont été également indiqués. Ces éléments portent sur les 20 principaux pays-source qui représentent 151 711 personnes sur un total de 213 253 personnes, soit les deux tiers de l'immigration légale.

Les données 2013 sont toutefois provisoires – elles ne pourront être consolidées qu'en mars de l'année n+2 – et les premiers chiffres 2014 ne seront disponibles que début 2015.

Structure par pays d'origine de l'immigration légale en 2013¹

Pays d'origine	Nombre de personnes	Rang	Rappel 2012 : nombre de personnes/rang
Algérie	25 022	1	25 419/1
Maroc	24 747	2	23 313/2
Chine (Hong-Kong inclus)	16 443	3	14 967/3
Tunisie	13 387	4	12 124/4
États-Unis d'Amérique	7 575	5	7 921/5
Turquie	6 932	6	6 637/6
Brésil	5 746	7	5 342/7
Sénégal	5 524	8	4 475/9
Comores	5 092	9	3 330/16
Fédération de Russie	5 065	10	4 865/8
Côte d'Ivoire	4 527	11	3 952/12
Congo (République démocratique)	4 491	12	4 168/10
Cameroun	4 329	13	4 163/11
Mali	4 288	14	3 790/13
Inde	3 953	15	3 763/14
Haïti	3 655	16	3 395/15
Japon	3 194	17	3 073/17
République de Corée	2 667	18	2 398/20
Madagascar	2 587	19	2 480/18
Sri Lanka	2 487	20	2 475/19

Source : DGEF

¹ Titres de séjour supérieurs à trois mois.

Si les tendances des années précédentes se maintiennent, puisque les **pays du Maghreb** et la **Chine** restent encore en 2013 les principales sources de l'immigration régulière, certaines tendances constatées lors du dernier rapport budgétaire se confirment, comme la place croissante de la Corée du Sud et du Sri Lanka. Le Mali, 7^{ème} pays source en 2011, à la 13^{ème} place en 2012 est pour l'année 2013 à la 14^{ème} place, mais en nombre absolu, le nombre de titres de séjour augmente de 13 %. Les ressortissants du premier pays d'Afrique sub-saharienne représenté, le Sénégal, sont en 8^{ème} position (5 524), derrière le Brésil (5 746).

L'immigration en provenance des États-Unis a été plus faible en 2013 qu'en 2012, confirmant la forte baisse observée par rapport à l'année 2011, puisque cette année-là, une diminution de près de 20 % du nombre de ressortissants avait été observée (en 2011, le nombre de titres de séjour accordé a été de 10 094).

Il n'y a pas de changement majeur dans la structure de l'immigration par rapport à l'année 2012, pas plus qu'il n'y en avait eu par rapport à l'année 2011 : l'immigration économique est particulièrement significative (supérieure à 1 000) en provenance des États-Unis, du Maroc, de Tunisie et d'Inde. L'immigration familiale demeure prédominante (supérieure à 8 000) en provenance des trois pays du Maghreb¹. Les étudiants étrangers les plus nombreux (supérieurs à 5 000) sont originaires de Chine et du Maroc.

Toutefois, les titres de séjour accordés aux ressortissants en provenance des Comores ont fortement augmenté, puisque du 16^{ème} rang en 2012, ce pays passe en 2013 au 9^{ème} rang : 5 092 titres de séjour ont été délivrés cette année aux ressortissants comoriens contre 3 330 en 2012.

2. La prise en compte par le projet de loi relatif au droit des étrangers en France du caractère perfectible de la délivrance des visas et des titres de séjour

À la suite du rapport public annuel pour l'année 2013 de la Cour des comptes, et du rapport consacré à la sécurisation des parcours des étrangers en France² de M. Matthias Fekl, alors député, notre ancienne collègue Hélène Lipietz, rapporteur pour avis des crédits de la mission immigration, hors asile, pour l'année 2014, avait observé que le régime applicable à la délivrance des visas et des titres de séjour était à la fois coûteux et réalisé dans des conditions difficiles.

¹ En 2012, elle était supérieure à 3 000.

² <http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Immigration/Securiser-les-parcours-des-ressortissants-etrangers-en-France>.

L'article 11 du projet de loi relatif au droit des étrangers en France précité opère une refonte des titres de séjour, en prévoyant la possibilité de délivrer une carte **pluriannuelle** de séjour, d'une durée de quatre ans.

Dans le régime de droit commun, le premier titre de séjour délivré aurait toujours une durée d'un an, la demande d'un titre pluriannuel de quatre ans ne pouvant intervenir qu'à l'occasion de la demande de renouvellement du titre de séjour initial. L'étranger ne pourrait donc pas solliciter un titre de séjour pluriannuel pour un motif différent de celui ayant conduit à la délivrance de son premier titre de séjour.

Pour pouvoir bénéficier d'un titre pluriannuel, l'étranger devrait avoir suivi avec « *assiduité et sérieux* » les obligations du **contrat d'accueil et d'intégration** (CAI), tout en ne manifestant pas un rejet des valeurs de la République et sous réserve de continuer à remplir les conditions pour bénéficier de la carte de séjour temporaire dont il demande le renouvellement.

Votre rapporteur observe que ce mécanisme s'inspire des dispositifs applicables dans de nombreux pays européens, qui lient délivrance de titre de séjour permanent ou carte de résident longue durée à la maîtrise d'un certain niveau de langue par l'étranger¹.

L'article 11 du projet de loi prévoit toutefois, dans certains cas, la possibilité de délivrer directement un titre pluriannuel de quatre ans sans imposer la condition préalable d'un premier titre de séjour annuel, notamment pour les étrangers exerçant des activités professionnelles hautement qualifiées, ceux qui procèdent à des investissements économiques directs en France ou pour les étrangers artistes-interprètes.

3. L'expérimentation concluante de plateformes interdépartementales pour traiter les demandes de naturalisation

La déconcentration de l'instruction des demandes de naturalisation a été généralisée par un décret du 29 juin 2010 à l'ensemble du territoire national le 1^{er} juillet 2010, après une expérimentation menée pendant six mois dans 21 départements, à compter du 1^{er} janvier 2010.

Rappelons que les décisions de naturalisation sont toujours prises au niveau national, par un décret du Premier ministre, sur rapport du ministre en charge des naturalisations, sur proposition des préfets. Les décisions défavorables sont quant à elles désormais prises par les préfets, mais transmises systématiquement à l'administration centrale, en vue de l'exercice par le ministre, en tant que de besoin, de son pouvoir hiérarchique.

¹ Cf. annexe 3, des exemples du régime applicable en la matière au sein de quelques pays européens.

Toutefois, le ministère de l'intérieur, dans l'esprit du choix de 2010 visant à déconcentrer l'instruction des demandes de naturalisation, a proposé de rationaliser le dispositif en regroupant les pôles d'instruction des demandes au sein de plateformes **interdépartementales**, suivant les recommandations faites en ce sens par l'Inspection générale de l'administration (IGA) dans un rapport de 2012.

L'expérimentation de cette nouvelle organisation est en cours dans trois régions : en Lorraine (Nancy), en Franche-Comté (Besançon) depuis le 1^{er} septembre 2013, et en Picardie (Beauvais) depuis le 1^{er} janvier 2014.

Conformément aux dispositions du décret du 30 août 2013, cette expérimentation donnera lieu à un rapport au Premier ministre à la fin de l'année 2014. L'IGA est également chargée de son évaluation et de faire des préconisations en vue d'une éventuelle généralisation de cette organisation.

B. DES MODALITÉS D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS PERFECTIBLES

1. Le contrat d'accueil et d'intégration : un bon diagnostic, des résultats en demi-teinte

Afin de préparer l'intégration des étrangers primo-arrivants régulièrement arrivés en France, plusieurs dispositifs ont été mis en place.

- Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

Le **contrat d'accueil et d'intégration (CAI)**, défini à l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) est le dispositif principal de la politique d'accueil et d'intégration.

Le contrat d'accueil et d'intégration

« Suivant la suggestion émise en 2002 par le Haut conseil à l'intégration (HCI), le Président de la République a manifesté le 14 octobre 2002 son souhait de voir accueillis dans de meilleures conditions les primo arrivants et « que chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration comprenant notamment la possibilité d'accéder à des formations et à un apprentissage rapide de notre langue ». Ce nouveau contrat a été immédiatement expérimenté dans plusieurs départements avec le soutien des associations, sans aucune base législative ou réglementaire. Puis son déploiement s'est effectué en trois temps.

L'article 146 de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 institue ce contrat à titre facultatif et, pour le déployer, une nouvelle agence publique, l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM)¹.

La loi du 24 juillet 2006 le rend obligatoire et prévoit que l'étendue de son respect entrera en ligne de compte lors de l'examen du droit au séjour.

¹ Cette agence n'est pas entièrement nouvelle puisqu'elle prend la suite de l'OMI (Office des migrations internationales) et regroupe également les missions de service public autrefois confiées à une association, le service social d'aide aux émigrants (SSAE).

La loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration lui superpose un « contrat d'accueil et d'intégration pour la famille » en cas de regroupement familial avec enfants. Le non-respect de ce dernier contrat peut déclencher la mise en œuvre du contrat de responsabilité parentale. »

Source : Conseil d'État, rapport annuel 2008, p. 54

Postérieurement, l'article L. 311-9 du CESEDA a été précisé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité¹, qui a renforcé la sanction attachée au non-respect de l'obligation d'assiduité et de sérieux dans le suivi des formations imposées dans le cadre du CAI.

En 2013, 108 969 personnes ont signé le CAI, contre 101 368 en 2012.

Caractéristiques du public signataire du CAI en 2013

- 63 % des signataires sont issus du continent africain (dont 59 % sont originaires du Maghreb). Les autres signataires sont majoritairement des ressortissants Turcs (4,4 %), Chinois (4 %) et Russes (2,4 %) ;
- 53,3 % du public est féminin;
- l'âge moyen des signataires est de 32 ans ;
- 45,4 % des signataires sont membres de familles de Français;
- 20,2 % relèvent de la catégorie « *liens personnels et familiaux* » ;
- 8,9 % sont réfugiés, apatrides (membres de familles compris) ;
- 8,2 % sont bénéficiaires du regroupement familial ;
- 4,7 % relèvent de la catégorie « *travailleurs* ».

Source : DGEF

Dans le cadre du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, le dispositif d'accueil des étrangers en France a fait l'objet d'une évaluation récente par l'Inspection générale de l'Administration et par l'Inspection générale des affaires sociales².

Les auteurs du rapport estiment que l'apprentissage de la langue et l'accès à l'emploi sont effectivement les bons vecteurs d'intégration³ des étrangers primo-arrivants mais que le dispositif actuel est **peu efficace**.

Ainsi, il a été constaté que la formation linguistique n'est pas assez ambitieuse quant au niveau de langue à atteindre : l'exigence actuelle n'est

¹ Dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl10-027.html>.

² Rapport conjoint de l'IGA et de l'IGAS sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013.

³ Ils sont étroitement liés d'ailleurs : les inspections constatent ainsi que « l'absence de maîtrise de la langue française est identifiée par Pôle emploi comme un frein spécifique à l'emploi », tome I, p. 28.

pas suffisante pour favoriser l'autonomie des personnes au sein de la société française¹.

Les auteurs du rapport relatif à l'accueil des étrangers primo-arrivants soulignent ainsi que le niveau de maîtrise de langue exigé est l'un des plus **faibles** d'Europe².

Votre rapporteur précise que **six niveaux de langue** existent dans le cadre européen commun de référence pour les langues (CECR), élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe : A1 équivaut à un niveau de découverte, A2 permet une communication simple, B1 correspond à une communication plus élaborée, permettant notamment d'exprimer ses idées, B2 correspond au niveau d'un utilisateur indépendant ou avancé, C1 à celui d'un utilisateur autonome et C2 à un niveau de langue parfaitement maîtrisé³.

Le niveau exigé actuellement est le niveau **A1.1**, qui n'est pas défini dans ce cadre mais qui est inférieur au niveau A1 : il ne permet que de comprendre quelques expressions familières, de s'identifier et de communiquer de manière très rudimentaire⁴.

En outre, comme l'ont relevé les auteurs du rapport précité, imposer le passage d'un diplôme spécifique, l'actuel **diplôme initial de langue française** (DILF), est **coûteux** par rapport à un système d'attestation du niveau atteint par l'étranger par l'organisme formateur.

Par ailleurs, depuis la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, le CAI est un élément devant être pris en compte dans la décision de renouvellement du titre de séjour, afin d'en faire un élément d'appréciation de l'intégration de l'étranger. En pratique, les cas de non-renouvellement du titre de séjour sont liés à d'autres critères (rupture de vie commune, titre de séjour expiré, etc.) que le non-respect des dispositions du CAI, qui n'a jamais donné lieu en tant que tel à un refus de délivrance d'un titre de séjour.

Cette situation rend ainsi d'autant plus inadaptée l'utilisation du terme « *contrat* » pour qualifier cet instrument : contrairement à ce que son intitulé suggère, il ne produit aucun effet de droit à l'égard des co-contractants que sont l'étranger et l'administration : le sérieux dans le suivi de la formation n'entraîne aucun droit opposable à l'administration, pas plus que le non-respect par l'étranger des dispositions de ce « *contrat* » ne permet en pratique à l'administration de justifier un refus de titre de séjour.

¹ La performance de la formation linguistique s'apprécie actuellement au regard du taux de réussite au diplôme initial de langue française (DILF). L'inscription à cet examen fait suite à la formation linguistique délivrée dans le cadre du CAI. Elle intervient dans un délai de 18 mois au plus après la signature du contrat. Au 30 juin 2014, on recense 95 250 DILF délivrés. En 2013, le taux de réussite à l'examen pour les candidats qui s'y sont présentés est de 92,1%.

² « La France est le seul pays qui fixe pour les migrants un objectif de maîtrise de sa langue aussi modeste », rapport précité, tome I, p. 8. Cf. annexe 3.

³ Cf. annexe 1 pour la définition précise et le détail de chacun de ces niveaux.

⁴ Cf. annexe 2 pour la définition précise de ce niveau.

Le Conseil d'État, dans son rapport annuel pour l'année 2008 consacré au contrat, avait ainsi constaté que « *conçu au départ comme un contrat d'information, facultatif ou volontaire, il [le CAI] est rapidement devenu obligatoire et fonctionne désormais comme un contrat déséquilibré dans ses obligations, comme un contrat injonction à l'égard des étrangers ou comme un contrat allégeance pour reprendre la terminologie du professeur Alain Supiot. Ce type de contrat, éventuellement assimilable à un contrat d'adhésion, s'apparente fortement à un acte unilatéral* »¹.

En conséquence, le Conseil d'État rappelle qu'il avait recommandé en 2006 de ne pas utiliser le terme de « *contrat* ».

Cette critique est relayée par la doctrine : Vincent Tchen, dans son commentaire de l'article L. 311-9 du CESEDA, ajoute que « *cette posture [le choix du terme « contrat »] est d'autant plus regrettable qu'elle intervient dans un domaine, celui de la police administrative, où le contrat est en tout état de cause strictement prohibé* »².

- *Des dispositifs complémentaires peu efficaces*

Le **bilan de compétences professionnelles** mêle information sur les démarches d'accès à l'emploi, questions sur le parcours scolaire et universitaire du migrant et ébauche d'un projet professionnel : trop standardisé, ce bilan n'est ni compris, ni utile aux personnes qui en bénéficient³.

La **formation civique** se caractérise quant à elle par son contenu trop dense et également très standardisée.

Enfin, le « *pré-CAI* », qui est un dispositif destiné au conjoint de Français âgé de moins de 65 ans ainsi qu'au ressortissant de plus de 16 ans et de moins de 65 ans pour lequel le regroupement familial a été sollicité, initié dès le stade de la demande de visa **dans le pays de départ**, a été également critiqué pour son efficacité limitée, les étrangers bénéficiaires de formations à ce titre n'ayant pas démontré à leur arrivée en France un niveau de langue supérieur à ceux qui n'en ont pas bénéficié⁴.

2. Un dispositif coûteux dans un contexte de restriction des crédits

Si le dispositif actuel se caractérise par son efficacité relative, il est cependant **coûteux**, alors même que les crédits de la mission immigration, hors asile, font l'objet d'une diminution continue.

¹ Conseil d'État, rapport public annuel 2008, p. 157.

² CESEDA commenté, édition 2015, LexisNexis, p. 139.

³ Au titre de l'année 2013, 43 865 bilans ont été prescrits. Une enquête réalisée sur les résultats du bilan de compétences professionnelles en 2013 a montré que 3 mois après le BCP, 20,2 % des personnes avaient trouvé un emploi, chiffre qui passe à 25,7% après 6 mois.

⁴ Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013, tome II, p. 9.

Les diverses formations dispensées au titre de l'intégration ont engendré en 2013 une dépense de près de **50 millions d'euros**.

La formation linguistique dispensée à l'occasion du CAI est la dépense la plus importante puisqu'elle représente près de 29 millions d'euros en 2013, 41 millions d'euros, si l'on y ajoute les formations linguistiques prescrites pour renforcer l'intégration.

Coût des différents instruments de la politique d'intégration en 2013

« Pré-CAI » à l'étranger	2 903 860 €
Formation linguistique CAI	29 003 015 €
Formation linguistique prescrite pour renforcer l'intégration	12 211 613 €
Bilan de compétences	5 396 392 €
Formation civique et session d'information « Vivre en France » et « Droits et devoirs des parents »	5 596 €
Total	49 520 476 €

Source : DGEF

3. Une politique d'intégration nationale mal articulée avec les dispositifs locaux d'insertion

La politique d'intégration menée au plan national s'articule mal avec les politiques menées au plan local, comme l'ont souligné les représentants de la direction générale des étrangers en France (DGEF), lors de leur audition par votre rapporteur.

Les auteurs du rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants constatent ainsi que les plans départementaux d'intégration des populations immigrées (PDI) et les plans régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) ont des effets relativement **limités** en raison d'un investissement variable des partenaires (Pôle emploi, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les agences régionales de santé (ARS) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)) et surtout en raison de la faiblesse des moyens consacrés¹.

¹ Rapport précité sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013, tome I, p. 30.

C. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION : DES MISSIONS ÉLARGIES, UN FINANCEMENT INSUFFISANT

1. Un dispositif d'accueil qui devrait être refondu en 2015

En s'appuyant sur les conclusions du rapport précité sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, déposé le 23 juillet 2014 à l'Assemblée nationale¹, a pour objectif de **refondre** le dispositif d'accueil et d'intégration des étrangers.

Il s'agit à la fois de relever le niveau de langue exigé et de renforcer l'effectivité du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), en :

- liant la délivrance d'un titre pluriannuel de séjour au sérieux et à l'assiduité lors du suivi des cours prescrits par le CAI ;

- conditionnant la délivrance d'une carte de résident à l'obtention d'un niveau linguistique précisément défini.

L'article 1^{er} du projet de loi réécrit donc entièrement l'article 311-9 du CESEDA. Le « *pré-CAI* » et le « *CAI Familles* » sont supprimés en tant que dispositifs autonomes et intégrés au sein du contrat d'accueil et d'intégration, conformément aux recommandations des auteurs du rapport conjoint précité².

L'article 11 du projet de loi relatif au droit des étrangers en France, qui instaure le titre **pluriannuel** de séjour prévoit ainsi que ce titre serait délivré, entre autres conditions, si « *l'assiduité et le sérieux de la participation aux formations prescrites par l'État dans le cadre du contrat personnalisé mentionné à l'article L. 311-9 [le Contrat d'accueil et d'intégration]* » sont vérifiés. En outre, il faudrait que l'étranger ne manifeste pas de rejet des valeurs de la République et qu'il continue à vérifier les conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire dont il était précédemment titulaire.

L'article 2 du projet de loi modifie quant à lui les dispositions de l'article L. 314-2 du CESEDA relative à la carte de **résident**, pour imposer une condition de connaissance suffisante de la langue française. L'article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser le niveau qui devrait être atteint, *a priori* le niveau **A2**³.

¹ Dossier législatif : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/droit_etrangers.asp.

² Cf. rapport précité sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants : « La refonte du dispositif d'accueil proprement dit passe par l'abandon **des dispositifs dont l'impact paraît faible ou nul** : le pré-CAI et la formation « *Vivre en France* », tome I, p. 7.

³ Exposé des motifs du projet de loi relatif au droit des étrangers en France, p. 9. Cf. annexe 1 pour la définition du niveau A2.

Autrement dit, pour bénéficier d'un titre pluriannuel de séjour, d'une durée de quatre ans ou d'une carte de résident, le respect des obligations du contrat devient essentiel, avec une différence cependant. Alors que pour bénéficier du titre de séjour pluriannuel, seuls l'assiduité et le sérieux seront vérifiés – que le niveau linguistique visé ait ou non été atteint –, ce qui en fait une sorte d'obligation de **moyen**, pour la carte de résident, un niveau linguistique défini est exigé, indépendamment du sérieux et de l'assiduité dans le suivi du contrat, ce qui en fait donc plutôt une obligation de **résultat**.

Le respect des obligations du contrat n'a aucune influence sur la délivrance du titre de séjour en tant que tel : il permet simplement de bénéficier d'un titre **pluriannuel**, plus confortable qu'un titre devant être renouvelé chaque année. Les avantages indéniables d'un titre de séjour pluriannuel permettraient donc de redonner un certain poids aux engagements passés par l'étranger et renforceraient l'effectivité du contrat.

En imposant une condition de niveau de langue pour délivrer une **carte de résident**, l'étranger qui n'aurait pas atteint au bout de cinq ans le niveau requis ne pourrait donc pas en bénéficier et devrait se contenter d'un titre de séjour¹. En effet, le détenteur d'une carte de résident ayant vocation à s'établir durablement sur le territoire de la République, il doit en conséquence maîtriser un niveau minimal de langue.

2. La rénovation récente des dispositifs d'aide au retour et à la réinsertion

a) La forte réduction des flux de retour à la suite de la réforme des aides au retour intervenue en 2013

Les aides au retour ont permis à 7 386 étrangers de rentrer dans leur pays en 2013 - 5 926 adultes et 1 460 enfants -, pour un montant de **9,9 millions d'euros**.

Dans le cadre des orientations fixées par le ministre de l'intérieur, un nouveau dispositif des aides au retour est entré en vigueur par arrêté du 16 janvier 2013. En effet, une partie des retours aidés n'apparaissaient pas durables. Les montants de base des deux principales aides, l'aide au rapatriement humanitaire (ARH, 300 € par adulte) et l'aide au retour volontaire (ARV, 2000 € par adulte), ont été remplacées par une aide pour les ressortissants communautaires (50 € par adulte) et une aide pour les ressortissants non communautaires (500 € par adulte).

La diminution du montant des aides financières au retour a conduit à une très forte réduction des flux de retour (- 58 %) tous pays confondus en 2013 par rapport à l'année 2012, particulièrement marquée en ce qui

¹ Éventuellement pluriannuel, d'ailleurs.

concerne les retours vers **les pays communautaires** (- 82 %) ; moindre s'agissant des retours vers les pays tiers (- 19 %).

En 2013, contrairement aux années précédentes, les principaux bénéficiaires des aides au retour sont les ressortissants des pays tiers (74 % des retours).

b) La forte progression du dispositif d'aide à la réinsertion

Parallèlement, l'Office a financé en 2013 **628** projets de réinsertion intéressant 26 pays, pour un montant de **4,3 millions d'euros**, soit une augmentation de **49 %** par rapport à 2012.

Les principales zones géographiques sont l'Afrique sub-saharienne (189 projets de réinsertion), l'Europe de l'est, le Caucase et les Balkans (177 projets de réinsertion), les zones couvertes par le projet européen ERI¹ (177 projets de réinsertion dont 91 en Afghanistan, 43 en Irak et 25 au Pakistan), le Maghreb (85 projets, dont 73 en Tunisie et 12 au Maroc).

Les principaux secteurs d'activité concernés par les aides sont le commerce et l'agriculture.

L'efficacité de ces aides est cependant variable et un groupe de travail a été créé en 2013 à l'OFII à la demande du directeur de l'immigration de la DGEF.

Il ressort des conclusions de ce groupe de travail qu'il convient de mieux cibler les **projets** pouvant bénéficier d'une telle aide, en réorientant au besoin les demandeurs vers des dispositifs d'aide à la réinsertion ou à l'emploi, de mieux cibler les **publics** bénéficiaires de ces aides, de **durcir** les conditions d'octroi en exigeant une part d'apport personnel plus importante des demandeurs et, enfin, d'étendre la couverture géographique des aides pour s'adapter aux évolutions des flux migratoires, en provenance de la zone Asie notamment.

À compter du 1^{er} janvier 2015, le nouveau dispositif, doté de **6,5 millions d'euros** se répartira selon trois actions : une **aide sociale** à la réinsertion du migrant et de sa famille, qui représentera 60 % de l'enveloppe, des **formations** pour améliorer l'employabilité des migrants pour 10 % de l'enveloppe, les 30 % restants étant destinés à financer des **projets**, selon des critères plus stricts qu'actuellement.

¹ L'European Reintegration Instrument (ERI) a été le premier projet conjoint de retour et de réintégration, dirigé par les Pays-Bas en partenariat avec la Belgique, l'Allemagne, la Suède et la France, mis en œuvre dans 7 pays tiers : l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan, l'Irak, le Maroc, le Nigeria, le Pakistan et la Russie.

Votre rapporteur se félicite de cette évolution et rappelle que le rapport précité relatif à la rétention administrative avait appelé à la révision des critères d'attribution de l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine¹.

3. Un accroissement des missions de l'OFII, à financement constant

a) Une nouvelle évolution des missions de l'OFII

L'Office français de l'immigration et de l'intégration est un **établissement public administratif** de l'État.

En l'état du droit, l'OFII remplit plusieurs missions :

- Pour plus du tiers de ses charges d'intervention, il assure l'accueil et l'intégration des étrangers primo-arrivants, au moyen du contrat d'accueil et d'intégration ;
- Il joue un rôle de guichet unique pour les publics relevant de l'immigration professionnelle (cartes compétences et talents, salariés en mission, carte bleue européenne et leur famille) en étant présent dans huit départements représentant 80 % des dossiers concernés. L'OFII a également un rôle central en matière de regroupement familial. Enfin, il gère la procédure de visa de long séjour valant titre de séjour créé par le décret n° 477-2009 du 27 avril 2009.
- Il gère les aides au retour et à la réinsertion ;
- Ses agents ont également un rôle de médiation sociale dans les centres de rétention administrative, se traduisant par l'achat pour le compte des retenus de denrées de première nécessité, de la récupération de leurs bagages, de leurs salaires, *etc.* ;
- Dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, l'OFII est également chargé de constater et de liquider les contributions dues par un employeur qui occupe un étranger en situation irrégulière, l'État se chargeant du recouvrement des sommes dues qui sont reversées à l'OFII ;
- En matière d'asile, l'OFII a pour rôle de coordonner la gestion de l'hébergement dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (article L.348-3 du code de l'action sociale et des familles) et de piloter un réseau de structures de premier accueil (article R. 5523-1 du code du travail).

¹ Rapport d'information n° 773 (2013-2014) de Mme Éliane Assassi et M. François-Noël Buffet, La rétention administrative : éviter la banalisation, garantir la dignité des personnes, fait au nom de la commission des lois, déposé le 23 juillet 2014, p. 46, formalisé dans la proposition n° 6 : revoir les critères d'attribution de l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) afin de la rendre plus efficace.

Le précédent contrat d'objectif et de performance (COP) étant arrivé à échéance le 31 décembre 2012, un nouveau COP pour 2014-2016 a défini les missions de l'OFII.

La mission d'accueil et d'intégration a été redéfinie, à l'aune des modifications prévues dans le projet de loi relatif au droit des étrangers en France (*cf. supra*).

En matière d'accueil des demandeurs d'asile, sa mission sera développée par rapport à ses fonctions actuelles : en effet, l'Office aura une fonction générale d'orientation des demandeurs d'asile et la responsabilité du suivi de l'ensemble des places financées au titre de l'asile, ainsi que la gestion des conditions matérielles d'accueil. En conséquence, l'OFII assurera la gestion de l'allocation financière versée aux demandeurs d'asile¹.

L'OFII aura aussi pour objectif de rendre plus efficace les dispositifs de retour et de réinsertion qui rencontrent aujourd'hui un taux d'adhésion limité de la part des étrangers.

En matière d'immigration professionnelle, le guichet unique assuré par l'OFII sera remplacé par des plates-formes communes aux administrations concernées.

L'OFII devra également prendre en charge la procédure dite « *étrangers malades* » assurée jusque-là par des médecins agréés et des médecins de l'Agence régionale de santé (ARS).

En conclusion, votre rapporteur constate que les évolutions des missions de l'OFII seront très **fortes** et auront pour effet d'augmenter sensiblement la charge de travail des personnels de l'OFII.

Pourtant, le financement de l'OFII ne cesse d'être diminué.

b) Un financement de l'OFII incertain

Alors que les missions de l'OFII vont être fortement élargies, votre rapporteur constate que son financement est toujours plus contraint.

Le montant total des ressources de l'OFII s'élève à **172,7 millions d'euros** en 2013, contre **178,7 millions d'euros en 2012**.

L'OFII est financé par deux ressources principales :

- Une subvention pour charges de service public de l'État ;
- Des recettes propres de taxes affectées, soumises à plafonnement depuis la loi de finances pour 2012.

Dans le cadre de la maîtrise des finances publiques, la loi de finances initiale pour 2014 a diminué ces ressources de manière significative.

¹ Dont la gestion est actuellement assurée par Pôle emploi.

En effet, la subvention pour charges de service public inscrite en loi de finances est passée de 11,6 millions d'euros en 2013 à 10,5 millions d'euros en 2014, dont **91 %** ont d'ailleurs été annulés par la loi de finances rectificative pour 2014¹. Votre rapporteur rappelle que cette subvention était de 15 millions d'euros pour la loi de finances pour 2010. Dans leur rapport sur la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants en France, les auteurs constatent ainsi que la baisse depuis 2010 est de 36 %. Ils observent aussi que le coût du CAI est de 45 millions d'euros et que son financement repose donc largement sur les recettes propres de l'opérateur, en diminution constante depuis 2012².

Les taxes affectées représentent en 2013 près de **83,6 %** des ressources totales, soit **144,5 milliards d'euros**. La part des ressources propres de l'OFII dans son financement poursuit son augmentation tendancielle puisque cette part était de 74 % en 2010 et de 83,15 % en 2012.

Cette ressource est constituée des droits acquittés par les étrangers pour disposer d'un titre de séjour ou pour le faire renouveler.

Les dépenses ont été de **153,7 millions d'euros** en 2013, hors investissement. Dans son rapport annuel, l'OFII estime que la sous-consommation des crédits est due à la sous-réalisation des dépenses en matière d'aide au retour « *qui apparaissent avoir été freinées plus fortement que prévu par la réforme des aides* »³.

Cette sous-exécution, conjoncturelle, permet d'améliorer, artificiellement, la situation financière de l'établissement en abondant de près de 15,9 millions d'euros le fonds de roulement.

Par ailleurs, les effectifs de l'OFII ont diminué, passant de 920 ETP en 2008 à 805 ETP fin 2013 et à **790** à la fin 2014.

Or, la mission de médiation qu'exerce l'OFII au sein des CRA, en application de l'article R. 553-13 du CESEDA ne donne pas aujourd'hui pleinement satisfaction, en raison justement de l'insuffisance des moyens qu'y consacre l'OFII, comme le rapport précité relatif aux centres de rétention administrative⁴ l'a relevé en préconisant d'ailleurs de « *renforcer les*

¹ À cette occasion, dans son rapport n° 672 (2013-2014) fait au nom de la commission des finances, déposé le 2 juillet 2014, M. François Marc, rapporteur général, souligne que « la diminution proposée, pour un montant de 10 millions d'euros correspondant à 91 % de la subvention allouée à l'OFII - qui ne représente toutefois que 6 % de ses ressources, essentiellement constituée de recettes affectées plafonnées - met sous tension cet opérateur, à un moment où il prépare une redéfinition de ses missions et de ses interventions dans le cadre de la réforme du droit d'asile. » : <http://www.senat.fr/rap/113-672/113-6728.html#fnref55>.

² Cf. Rapport précité sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013, tome I, p. 19.

³ Rapport annuel pour l'année 2013, cahier n° 2, p. 27.

⁴ Rapport d'information précité de Mme Éliane Assassi et M. François-Noël Buffet, pp. 69-70.

moyens humains de l'OFII pour les mettre en adéquation avec l'ensemble des missions de l'Office »¹.

En outre, l'année 2015 sera cruciale car l'OFII devra assumer ses missions dans un cadre renouvelé, et aura parfois même des attributions nouvelles, en matière d'asile notamment².

Malgré la capacité d'adaptation de l'OFII, l'augmentation de ses missions à périmètre financier constant, voire en diminution, ne laisse pas d'inquiéter.

Des marges de manœuvre existent pourtant, notamment à travers le relèvement du plafond actuel des taxes perçues par l'OFII. Ce plafonnement est en outre peu équitable : votre rapporteur partage le constat des inspections qui estiment que *« les taxes payées par les migrants servent donc de moins en moins à financer l'opérateur chargé de leur accueil, et de plus en plus à abonder les crédits d'autres politiques publiques »³.*

Il est d'autant plus injustifié de plafonner aussi fortement les ressources de l'OFII que l'élévation du niveau de maîtrise de la langue, élément essentiel pour l'intégration des étrangers, est limité en raison des coûts trop élevés que cela représenterait.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'immigration et à l'intégration dans la mission « Immigration, asile et intégration » par le projet de loi de finances pour 2015.

¹ Proposition n° 21.

² Cf. le rapport pour avis de notre collègue Esther Benbassa sur les crédits relatifs à l'asile de la mission.

³ Rapport précité sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013, tome I, p. 20.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France

M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration

Mme Patricia Renoul, sous-directrice de l'accueil et de la prévention des discriminations

Mme Laetitia Belan, chef du bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière

M. Jean-François Lhoste, chef de département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile

Office français de l'immigration et de l'intégration

M. Yannick Imbert, directeur général

ANNEXE 1 : LE CADRE EUROPÉEN COMMUN DE RÉFÉRENCE POUR LES LANGUES

Niveau A1	Une personne correspondant au niveau A1 est dans la phase d'introduction à une langue étrangère. Elle peut poser des questions simples, par exemple se présenter ou demander des informations concernant son interlocuteur (le lieu où il habite, ses relations, ce qui lui appartient, etc.) et peut aussi répondre à ce type de questions. De plus, si le locuteur parle lentement ou se montre coopératif, la personne de niveau A1 peut réussir à communiquer de façon simple.
Niveau A2	Deuxième sous-niveau du niveau A, le niveau A2 est plus avancé que le niveau A1. Il correspond à une personne qui peut comprendre des phrases isolées ou des expressions couramment utilisées en relation avec des domaines immédiats et familiers tels que le travail, les achats, les informations personnelles ou l'environnement proche. Elle communique cependant de façon simple.
Niveau B1	Ce niveau indique que la personne commence à prendre de l'autonomie dans l'utilisation de la langue apprise : elle peut se débrouiller dans une communication et exprimer son opinion. Elle peut aussi comprendre l'essentiel lorsqu'un langage standard et clair est utilisé en lien avec des domaines familiers (travail, école, relations, loisirs, etc.). Une personne de ce niveau peut aussi se débrouiller dans un environnement parlant la langue étrangère en question, notamment lors d'un voyage. De plus, il lui est possible d'expliquer des idées, des raisons et d'amener des explications.
Niveau B2	Une personne de ce niveau est considérée comme étant apte à communiquer et à comprendre couramment sa langue d'apprentissage. Elle peut donc s'exprimer de façon claire et détaillée dans diverses situations ainsi que sur divers domaines et sujets. De plus, il lui est possible de comprendre l'essentiel d'un texte complexe et de converser avec une certaine aisance.
Niveau C1	Ce niveau indique que la personne peut communiquer régulièrement dans cette langue dans des contextes variés de difficulté raisonnable. Elle est considérée comme étant autonome et peut même s'exprimer de façon spontanée et courante dans la langue en question. Il s'agit donc d'une assez bonne maîtrise, puisque la personne n'a pas trop besoin de chercher ses mots, la plupart du temps.
Niveau C2	Il s'agit du niveau de maîtrise le plus avancé : il correspond à une personne pouvant comprendre et communiquer sans effort dans la langue en question, que ce soit à l'oral ou à l'écrit. Une telle personne peut parler spontanément, couramment, clairement et de façon précise.

Source : rapport conjoint IGA-IGAS sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013, tome 2, p. 31

ANNEXE 2 : LE NIVEAU A1.1 DE COMPÉTENCE LINGUISTIQUE

Le niveau A1.1 est un niveau plus faible que le niveau A1. Le cadre européen commun de référence pour les langues ne décrit pas ce niveau A1.1 mais en mentionne simplement la possibilité, afin de rendre visibles les progrès au niveau les plus faibles, par exemple dans les cours du soir pour adultes ou pour des populations ayant été peu scolarisées.

Pour l'essentiel, et même si ce niveau peut trouver d'autres applications, le niveau A1.1 a été créé en liaison avec le ministère de l'Éducation nationale pour répondre au besoin de fixer un objectif de niveau linguistique dans le cadre du CAI.

La délégation générale au français et aux langues de France définit pour sa part les niveaux A1.1 et A1 de la façon suivante :

Une personne ayant acquis le niveau A1.1 peut :	Une personne ayant acquis le niveau A1 peut :
<ul style="list-style-type: none"> • comprendre quelques expressions familières et quotidiennes utilisées dans les situations de communication de la vie quotidienne et en utiliser certaines ; • s'identifier et répondre à des questions concernant, par exemple, sa nationalité, son âge, son état civil, sa profession, son lieu d'habitation... et, éventuellement, poser des questions très simples dans des situations de la vie quotidienne ; • communiquer, de façon très simple, en ayant aussi recours à sa langue maternelle ou à d'autres langues acquises, si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif et bienveillant. 	<ul style="list-style-type: none"> • comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets ; • se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la concernant, par exemple sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. - et la personne peut répondre au même type de questions ; • communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif.

Source : rapport conjoint IGA-IGAS sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013, tome 2, p. 32

ANNEXE 3 : LES OBLIGATIONS POUR LA DÉLIVRANCE DU TITRE DE SÉJOUR PERMANENT OU DE RÉSIDENT DE LONGUE DURÉE

Pays	Cours obligatoires	Niveau exigé	Coût	Sanction en cas de non-atteinte du niveau requis	Date
Allemagne	600 h	B1	1,20 €/heure	Pas de délivrance de carte de résident permanent	2007
Grèce	100 h	A2	0 €	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006
Autriche	Pas de cours obligatoire	B1		Pas de délivrance de carte de résident longue durée et pas d'acquisition de la nationalité possible	2011
Danemark	Pas de cours obligatoire	B1	0 €	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2010
Lituanie	Pas de cours obligatoire	A2	< 1 €	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006
Lettonie	Pas de cours obligatoire	A2	7 €/test	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006
Pays-Bas	Pas de cours obligatoire	A2	250 €	Échec test : pas de délivrance de la carte de résident longue durée	2007
Portugal	Pas de cours obligatoire	A2	0 €	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2007
République tchèque	Pas de cours obligatoire	A1	0 €	Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2009
Royaume-Uni	Pas de cours obligatoire	B1		Pas de délivrance de carte de résident longue durée	2006

Source : Yves Pascouau, séminaire européen organisé par la DAIC, avril 2013, cité par le rapport conjoint IGA-IGAS sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants, octobre 2013, tome 2, p. 74