

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 15

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Pierre BERNARD-REYMOND

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufiglioli, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. UNE MISSION MAJORITAIREMENT À VOCATION SOCIALE.....	9
A. LA PRÉPONDÉRANCE DES ACTIONS SOCIALES AU SEIN DE LA MISSION ET DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE.....	9
1. <i>58,4 % des crédits de la mission sont consacrés au soutien des demandeurs d'asile.....</i>	9
2. <i>Une politique transversale principalement constituée des dépenses d'enseignement.....</i>	10
B. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE INFLUENCÉE PAR D'AUTRES MISSIONS BUDGÉTAIRES	12
1. <i>L'impact sur la mission des délais de traitement des dossiers par la CNDA</i>	12
2. <i>Le caractère interministériel de la politique d'immigration rend la reconstitution de ses coûts difficile</i>	15
II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011	17
A. UN BUDGET STABILISÉ DE 2011 À 2013.....	17
1. <i>Une enveloppe de crédits stable pour l'année 2011</i>	17
2. <i>Une légère contraction du budget de la mission entre 2011 et 2013.....</i>	18
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME N°303 « IMMIGRATION ET ASILE » SONT SOUS-ÉVALUÉS	19
1. <i>Le financement de la politique des visas</i>	20
2. <i>La sous-budgétisation persistante des actions de soutien aux demandeurs d'asile</i>	20
a) <i>Les crédits d'hébergement des demandeurs d'asile et d'ATA augmentent... ..</i>	20
b) <i>...mais ne suffiront pas à financer les dépenses</i>	21
3. <i>La forte diminution des crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière</i>	23
4. <i>L'Ofpra : un opérateur financièrement sain, à l'efficacité satisfaisante.....</i>	24
a) <i>Un fonds de roulement satisfaisant</i>	24
b) <i>Un renforcement de moyens humains pour juguler la hausse des délais de traitement des dossiers.....</i>	25
C. UN PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » RÉAMÉNAGÉ	26
1. <i>Plusieurs modifications affectent l'architecture du programme en 2011</i>	27
a) <i>La disparition de l'action relative à l'aide au retour et à la réinsertion.....</i>	27
b) <i>La scission de l'action relative aux aides à l'intégration.....</i>	28
2. <i>Une subvention stable en faveur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).....</i>	29
3. <i>La scission bienvenue de la principale action du programme</i>	31
a) <i>L'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière ».....</i>	32
b) <i>L'action n° 15 « Actions d'intégration des réfugiés ».....</i>	32

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	35
• <i>Article 74 (Art. L. 211-8, L. 311-9, L. 311-13 et L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et art. 960 et 961 du code général des impôts)</i>	
Rééquilibrage des recettes de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)	35
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	47
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
ANNEXE 1 - L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE DEMANTÈLEMENT DES FILIÈRES D'IMMIGRATION CLANDESTINE	55
I. TYPOLOGIE ET ÉVOLUTION DES FILIÈRES D'IMMIGRATION CLANDESTINE	55
A. UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À APPRÉHENDER.....	55
1. <i>Une caractérisation juridique malaisée</i>	55
2. <i>L'absence de statistiques fiables concernant les filières d'immigration clandestine et leur démantèlement</i>	57
a) Une difficulté commune à l'ensemble de l'immigration clandestine	57
b) La méconnaissance spécifique du phénomène des filières	58
c) Des implications financières également méconnues.....	58
B. LES DIFFÉRENTS TYPES DE FILIÈRES D'IMMIGRATION	60
1. <i>Une typologie par moyens</i>	60
2. <i>Une typologie par but</i>	61
a) Les filières sans but secondaire.....	61
b) Les filières associant le passage des clandestins à leur exploitation.....	62
3. <i>D'autres typologies possibles</i>	63
II. L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DEMANTÈLEMENT DES FILIÈRES D'IMMIGRATION	63
A. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE ASSOCIANT DE NOMBREUSES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	63
1. <i>La nécessaire coopération interministérielle dans la lutte contre les filières</i>	63
2. <i>Une politique menée par plusieurs structures spécialisées</i>	66
a) L'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (Ocriest).....	66
b) L'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (Ocrteh)	67
c) L'Office central de lutte contre le travail illégal (Oclti).....	67
B. L'ÉQUILIBRE ENTRE PRÉVENTION ET RÉPRESSION	68
1. <i>Une politique répressive efficace</i>	68
a) La hausse du nombre de filières démantelées.....	68
b) Les outils supplémentaires qui pourraient être mis en place.....	68
c) La perspective de la généralisation du visa biométrique.....	69
2. <i>La priorité doit être d'éviter l'entrée des immigrés clandestins</i>	70

III. UNE EFFICACITÉ À RENFORCER AU TRAVERS D'UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE ACCENTUÉE	71
A. DES STRUCTURES INTERNATIONALES IMPLIQUÉES, QUE LA FRANCE APPUIE	72
1. <i>Les structures internationales ont aujourd'hui intégré le phénomène de l'immigration illégale dans leur fonctionnement</i>	72
a) Une préoccupation intégrée par Interpol	73
b) Frontex, une agence aux potentialités imparfaitement exploitées.....	74
2. <i>Un acteur essentiel à soutenir : Europol</i>	76
a) Une structure renforcée par sa communautarisation	76
b) Une action qui ne se limite pas à la transmission de données.....	76
c) Une efficacité probante en matière de lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins	78
d) Une coopération privilégiée des services de police français avec Europol	79
3. <i>Une réflexion à mener sur nos relations bilatérales</i>	79
B. DES MARGES DE PROGRÈS À EXPLOITER	80
1. <i>Optimiser l'existant</i>	80
a) Poursuivre une intégration européenne renforcée.....	80
b) Améliorer l'information des différents acteurs	81
2. <i>Un niveau d'exigence à relever vis-à-vis de nos partenaires</i>	81
 ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	 83

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. **Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » sont stabilisés en 2011 par rapport à 2010.** En effet, ils diminuent de 0,2 % en autorisations d'engagement et augmentent de 0,7 % en crédits de paiement pour s'élever respectivement à 563,8 millions et 561,5 millions d'euros. Cette stabilisation, qui intervient après un budget 2010 en forte hausse (+ 9,8 %), doit laisser place à une **contraction de l'enveloppe de la mission jusqu'en 2013**. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit que les crédits de la mission s'élèveront alors à 540 millions d'euros.

2. **La mission « Immigration, asile et intégration » finance majoritairement des actions à caractère social envers les étrangers présents sur le territoire français.** 58,4 % de ses crédits sont notamment consacrés au soutien des demandeurs d'asile, à travers la politique d'hébergement et le dispositif de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

3. Comme l'année passée, **les crédits liés à l'accueil et au soutien des demandeurs d'asile sont sous-évalués.** Par rapport à 2010, le présent projet de budget propose des diminutions de 14,3 % pour l'ATA et de 56,2 % pour l'hébergement d'asile. Or, votre rapporteur spécial ne constate aucun signe d'une diminution de la demande d'asile qui pourrait justifier une telle évolution.

Cette situation nécessitera donc un ajustement par décret d'avance - comme en 2008, en 2009 et en 2010 - afin de faire face à la réalité des coûts et alors même que la **commission des finances** a relevé dans son avis sur le projet de décret d'avance de septembre 2010 que les *« dépenses liées à la prise en charge des demandeurs d'asile font l'objet de sous-estimations importantes et répétées en loi de finances initiale »*.

4. **Le maintien, à périmètre équivalent, du montant de la subvention pour charges de service public versée par l'Etat à l'Office national de l'immigration et de l'intégration (Ofii) paraît justifié.** L'article 74 du présent projet de loi, rattaché à la mission, adapte par ailleurs les ressources fiscales de l'Ofii à ses besoins de financement.

5. **Les délais de traitement des dossiers par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) doivent être réduits.** Cela pourrait permettre, comme l'a montré le rapport de votre rapporteur spécial et de notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », de dégager 97,5 millions d'euros de ressources sur le périmètre de la mission.

6. Votre rapporteur spécial tient à souligner le fait qu'à la date de réponse du 10 octobre, qui a valeur organique en application de la LOLF, il n'avait reçu **aucune réponse au questionnaire budgétaire adressé au Gouvernement** en vue de l'examen du présent projet de loi de finances.

*A la date limite de réponse du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire n'avait répondu à aucune des 48 questions formulées par votre rapporteur spécial, soit un **taux de réponse de 0 %**.*

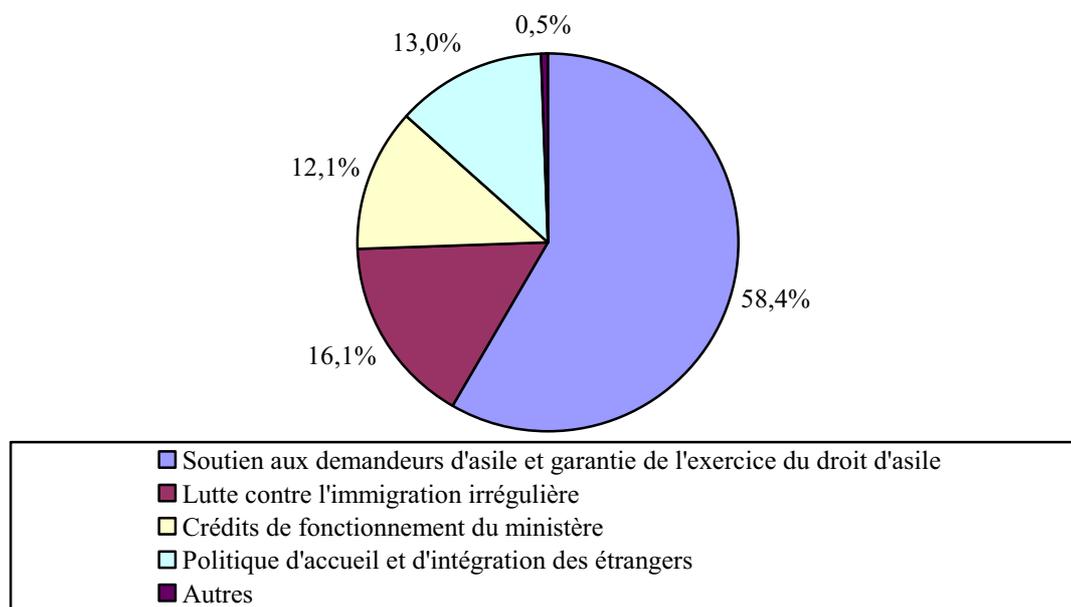
I. UNE MISSION MAJORITAIREMENT À VOCATION SOCIALE

A. LA PRÉPONDÉRANCE DES ACTIONS SOCIALES AU SEIN DE LA MISSION ET DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

1. 58,4 % des crédits de la mission sont consacrés au soutien des demandeurs d'asile

Sur les 561,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP) regroupés dans la mission « Immigration, asile et intégration », 327,8 millions seront consacrés, en 2011, à **la politique de soutien aux demandeurs d'asile et de garantie de l'exercice du droit d'asile, soit 58,4 % du total des CP de la mission**. Ces moyens sont consacrés au financement de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), aux dispositifs d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile ainsi qu'au versement à ces demandeurs de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Répartition des crédits de paiement de la mission
« Immigration, asile et intégration »



Source : commission des finances, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Cette prépondérance des dotations à vocation sociale au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » s'explique notamment par le fait que **les crédits consacrés aux politiques répressives, notamment au financement de la police et de la gendarmerie, en charge de la lutte contre**

l'immigration irrégulière, se trouvent majoritairement regroupés au sein de la mission « Sécurité ». Toutefois, au sein même de l'ensemble des moyens budgétaires consacrés à la politique transversale d'immigration et d'asile, les crédits sociaux sont majoritaires.

2. Une politique transversale principalement constituée des dépenses d'enseignement

Le coût total de la politique d'immigration et d'intégration sera, en 2011, de **4,25 milliards d'euros** en CP. **Au sein de ce total, la mission « Immigration, asile et intégration » ne représentera que 13,7 % des crédits.**

Au total, **seize programmes répartis entre treize missions et sur dix périmètres ministériels participent, par leurs actions, à la politique transversale d'immigration et d'intégration.**

Comme l'indique le tableau ci-après, **les principales contributions à la politique transversale proviennent de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».** Elles correspondent au coût de l'accueil dans les universités des étudiants étrangers. Si l'on y ajoute les crédits de la mission « Enseignement scolaire », on constate que **les dépenses d'enseignement représentent 2,06 milliards d'euros au sein de la politique transversale, soit plus de 48 % des crédits de paiement retracés par le document de politique transversale (DPT).**

Outre celle des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », qui sera détaillée ci-après, les évolutions les plus marquantes au sein de la politique transversale sont les suivantes :

- les crédits liés à **l'aide médicale d'Etat (AME)**, qui finance les soins des étrangers en situation irrégulière, **augmentent de 53 millions d'euros** entre 2010 et 2011, pour atteindre 588 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2011, soit une hausse de 9,9 % ;
- les crédits figurant dans la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », qui financent la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, **augmentent de 3,6 millions d'euros (+ 17,9 %)**. Cette forte majoration répond aux inquiétudes formulées par votre rapporteur spécial dans le rapport¹ qu'il a coécrit avec notre collègue Jean-Claude Frécon sur les délais de traitement des dossiers par la CNDA ;
- en matière d'aide publique au développement, **les crédits du programme n° 301 « Développement solidaire et migrations » diminuent de 5,4 millions d'euros**, soit une baisse de 15,3 % entre 2010 et 2011 ;

¹ Voir le rapport d'information n° 9 (2010-2011), « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents », Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, rapporteurs spéciaux, fait au nom de la commission des finances.

- enfin, la contribution de la mission « Sécurité » progresse de 6,25 % pour s'élever, en 2011, à 727,9 millions d'euros.

Répartition par mission de l'effort financier de l'Etat en faveur de la politique d'immigration et d'intégration

(crédits de paiement, incluant les fonds de concours, en euros)

Mission	Loi de finances initiale pour 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Evolution
Action extérieure de l'Etat	38 493 746	39 682 771	3,09 %
Administration générale et territoriale de l'Etat	107 869 230	111 105 307	3,00 %
Aide publique au développement	35 433 068	30 000 000	- 15,33 %
Conseil et contrôle de l'Etat	20 277 249	23 905 167	17,89 %
Culture	7 381 299	6 309 933	- 14,51 %
Enseignement scolaire	92 392 834	93 873 514	1,60 %
Immigration, asile et intégration	589 570 737	581 164 586	- 1,43 %
Justice	8 400 000	9 000 000	7,14 %
Recherche et enseignement supérieur	1 963 783 725	1 963 783 725	0,00 %
Santé	535 000 000	588 000 000	9,91 %
Sécurité	685 064 067	727 901 758	6,25 %
Travail et emploi	16 463 728	14 540 730	- 11,68 %
Ville et logement	68 600 000	64 380 000	- 6,15 %
Total	4 168 729 683	4 253 647 491	2,04 %

Source : commission des finances, à partir du document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Globalement, l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de la politique d'immigration et d'intégration augmente de 2 % entre les crédits votés en loi de finances initiale pour 2010 et ceux demandés pour 2011.

De manière générale, **votre rapporteur spécial regrette l'absence de lisibilité de l'évolution des moyens consacrés par chaque mission à la**

politique transversale. Il rappelle qu'il est impératif que le DPT retrace chaque année les raisons des hausses ou des baisses des contributions de chaque mission à l'effort global de l'Etat.

B. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE INFLUENCÉE PAR D'AUTRES MISSIONS BUDGÉTAIRES

1. L'impact sur la mission des délais de traitement des dossiers par la CNDA

Votre rapporteur spécial, en collaboration avec notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », a mené en 2010 un **contrôle sur pièces et sur place sur le fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**. Cette mission de contrôle a résulté du constat, dressé par votre rapporteur spécial, de **l'impact des délais de traitement des dossiers de demande d'asile sur le budget de la mission « Immigration, asile et intégration »**. Cet impact s'explique par les prestations sociales dont bénéficient les demandeurs d'asile durant l'instruction de leur dossier et dont les crédits sont inscrits au sein de la présente mission.

Les délais de traitement des demandes d'asile ont connu, ces dernières années, une augmentation sensible. Cet allongement résulte davantage de la CNDA que de l'Ofpra, dont elle est l'instance d'appel. Votre rapporteur spécial a pu conclure, à l'issue de son contrôle, au fait qu'**une réduction à six mois, au lieu de plus d'un an aujourd'hui, des délais de traitement des dossiers par la CNDA, pourrait permettre d'économiser 97,5 millions d'euros sur le budget de la mission « Immigration, asile et intégration »**, soit plus de 17 % du montant total de la mission.

Les crédits finançant la CNDA ne font pas partie de la mission « Immigration, asile et intégration ». En effet, la gestion de la Cour, antérieurement placée sous la tutelle de l'Ofpra, a été transférée au Conseil d'Etat au 1^{er} janvier 2009. Ses moyens sont donc inscrits dans le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » du budget général de l'Etat.

Outre le fait que la réduction des délais de traitement des dossiers par la CNDA constitue le principal gisement d'économie et donc de redéploiement des crédits vers des actions prioritaires au sein de la mission « Immigration, asile et intégration », le contrôle effectué par votre rapporteur spécial est une occasion supplémentaire de constater le caractère interministériel de la politique d'asile et d'immigration. Les crédits de la CNDA étant inscrits au budget de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », c'est sur cette mission qu'il convient de faire porter les efforts financiers si l'on veut, à terme, réduire les coûts budgétaires de la demande d'asile au sein de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Pour contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la CNDA, **votre rapporteur spécial présentera un amendement visant à encadrer le délai dans lequel un demandeur d'asile peut demander le bénéfice de l'aide juridictionnelle devant la CNDA.** Cette amélioration procédurale, souhaitée par la Présidente de la Cour comme par le Vice-président du Conseil d'Etat, devrait permettre une réduction sensible du nombre de renvois prononcés par les présidents de chambre à la Cour qui sont facteurs d'allongement des procédures de jugement¹.

Elle pourrait être intégrée au projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹ Les deux autres principales causes de renvois identifiées par votre rapporteur spécial sont la fréquente indisponibilité des avocats relevant de l'aide juridictionnelle et l'état de santé des demandeurs, qui peut les empêcher d'assister aux audiences.

Présentation du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

Le projet de loi assure la **transposition en droit français de trois directives européennes** :

- la **directive « retour »** : directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ;
- la **directive « carte bleue européenne »** : directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié ;
- la **directive « sanctions »** : directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Le projet de loi vise **deux objectifs supplémentaires** :

- d'une part, **renforcer l'accueil et l'intégration des ressortissants étrangers entrant et vivant en France**. Dans ce but, le projet de loi met en place le premier titre de séjour européen, ouvrant le même droit au séjour dans l'ensemble des 27 Etats membres de l'Union européenne : la « carte bleue européenne ». Il vise par ailleurs à mieux prendre en compte les efforts d'intégration pour le renouvellement des titres de séjour et la délivrance des cartes de résident ainsi que pour l'accès à la nationalité française. Enfin, il doit permettre aux mineurs étrangers isolés de poursuivre leur parcours d'intégration après leur majorité et conditionne l'accès à la nationalité française à la signature d'une charte des droits et devoirs du citoyen ;
- d'autre part, **lutter contre l'immigration irrégulière, à travers plusieurs mesures nouvelles**. Il prévoit de renforcer les sanctions encourues par ceux qui exploitent l'immigration irrégulière en employant des étrangers sans titre de séjour. Il vise à protéger les droits des travailleurs étrangers sans titre de séjour réadmis dans leurs pays d'origine, en privilégiant le retour volontaire des étrangers en situation irrégulière. Le projet de loi met, par ailleurs, en place une interdiction de retour sur l'ensemble du territoire européen. Il adapte la procédure de reconduite des étrangers en situation irrégulière dans leur pays d'origine afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. Est également prévue la création d'un dispositif d'urgence adapté aux afflux d'étrangers en situation irrégulière en dehors des points de passage frontaliers. Enfin, le projet de loi prévoit de rendre plus explicite l'immunité pénale de ceux qui apportent une aide humanitaire d'urgence aux étrangers en situation irrégulière.

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

2. Le caractère interministériel de la politique d'immigration rend la reconstitution de ses coûts difficile

Dans son rapport¹ sur le projet de loi de finances pour 2010, votre rapporteur spécial regrettait que le caractère interministériel de la politique d'immigration empêche d'avoir une lecture claire de ses coûts globaux, notamment en matière de politique de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière.

En 2009, à la demande de votre commission des finances, la Cour des comptes avait examiné, dans le cadre de la procédure de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la gestion des centres de rétention administrative (CRA). La séance de restitution de l'enquête par la Cour a eu lieu le 1^{er} juillet 2009, en présence de M. Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire qui a présenté ses observations. Un rapport d'information de la commission des finances a été publié à l'issue de cette audition². Or, au terme de ses travaux, la Cour des comptes a également conclu à **l'absence de synthèse du coût global de la rétention et des reconduites à la frontière.**

Interrogé par votre commission des finances, le ministre avait indiqué que « *compte tenu des divergences dans les chiffrages jusqu'à présent rendus publics, il [...] a paru indispensable de commander une étude approfondie à l'Inspection générale de l'administration* ». Il ressort de cette étude, qui n'était pas disponible lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, que **le coût global de la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière peut être évalué à 232 millions d'euros, soit un coût moyen de 12 645 euros par reconduite forcée.**

Comme l'indique le rapport, réalisé par l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale de la police nationale, **ce chiffrage doit être analysé avec prudence.** En effet, il fait peser l'ensemble des coûts sur le maillon terminal de la politique, comme si, par exemple, l'intégralité du coût de la justice en France était rapporté aux seuls condamnés, sans prendre en compte les personnes interpellées non mises en garde à vue ou mises en garde à vue mais non jugées ou encore jugées mais innocentées.

Par ailleurs, ce coût est très inférieur à celui que votre rapporteur spécial avait tenté de reconstituer lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009³, à partir des éléments alors disponibles. Le chiffrage approximatif,

¹ Rapport spécial n° 101 (2009-2010) - Tome III - Annexe 15, loi de finances pour 2010, « Immigration, asile et intégration », M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances.

² « Immigration : la gestion des centres de rétention administrative peut encore être améliorée », rapport d'information n° 516 (2008-2009) de M. Pierre Bernard-Reymond, fait au nom de la commission des finances.

³ Voir le rapport spécial n° 99 (2008-2009) - Tome III - Annexe 15, loi de finances pour 2009, « Immigration, asile et intégration », M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances.

qualifié « *d'ordre de grandeur* », de la politique de reconduite forcée à la frontière était alors de 415,2 millions d'euros. Les difficultés rencontrées pour parvenir à un chiffrage fiable résident notamment dans l'impossibilité de répartir de manière sûre les coûts des interpellations, des gardes à vue ou encore des audiences de jugement correspondant à la politique de lutte contre l'immigration clandestine.

Enfin, votre rapporteur spécial relève que **ce coût devrait être rapproché de celui du maintien sur le territoire français des étrangers en situation irrégulière**, coût qui s'avère encore plus difficile à évaluer. A titre indicatif, on peut relever que le budget de l'aide médicale d'Etat (AME), qui permet d'assurer les soins médicaux aux étrangers en situation irrégulière, est de 588 millions d'euros pour l'année 2011 d'après le projet de loi de finances initiale pour 2011, en hausse de 9,9 % par rapport à 2010, et donc à lui seul supérieur au budget de la mission « Immigration, asile et intégration ».

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

A. UN BUDGET STABILISÉ DE 2011 À 2013

1. Une enveloppe de crédits stable pour l'année 2011

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » sont, en 2011, presque stables par rapport à ceux de l'année 2010. Ils diminuent de 0,2 % en AE et augmentent de 0,7 % en CP, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Evolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits ouverts en 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Evolution	Crédits ouverts en 2010	Projet de loi de finances pour 2011	Evolution
Programme n° 303 « Immigration et asile »	485,7	490,9	+ 1,1 %	478,1	488,6	+ 2,2 %
Programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française »	79,3	72,9	- 8,1 %	79,4	72,9	- 8,2 %
Mission « Immigration, asile et intégration »	565,0	563,8	- 0,2 %	557,5	561,5	+ 0,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Le périmètre global de la mission reste limité puisqu'il s'élèvera en 2011 à 563,8 millions d'euros en AE et 561,5 millions d'euros en CP, à comparer à une moyenne de crédits, pour chacune des 33 missions du budget général de l'Etat, supérieure à 8 milliards d'euros.

La stabilisation du budget de la mission en 2011 masque une évolution contrastée des deux programmes qui la composent. En effet, d'une part, **le programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » voit ses crédits diminuer fortement**, de 8,1 % en AE et de 8,2 % en CP, alors que **le programme n° 303 « Immigration et asile » augmente**

de 1,1 % en AE et de 2,2 % en CP. Ce dernier programme, rassemblant la majorité des crédits de la mission, permet de compenser la baisse des crédits du programme n° 104 et de parvenir à une stabilisation globale de la mission « Immigration, asile et intégration ».

2. Une légère contraction du budget de la mission entre 2011 et 2013

Par ailleurs, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 prévoit une **légère contraction des crédits de la mission entre les années 2011 et 2013**. Les AE passeraient de 0,56 milliard d'euros à 0,54 milliard d'euros, soit une baisse de 3,6 % et les CP de 0,56 milliard d'euros à 0,55 milliard d'euros, soit une diminution de 1,8 %.

Ces données sont à prendre avec précaution car les indications présentées par le Gouvernement dans le rapport annexé au projet de loi de programmation restent très succinctes et ne permettent pas de savoir avec précision quelles actions de la mission subiront la diminution de crédits envisagée. L'annexe indique ainsi que *« la programmation de la mission « Immigration asile et intégration », dont les crédits sont stabilisés en 2011 et 2012 au niveau de la LFI 2010 puis diminuent en 2013, a été réalisée dans le triple contexte de la poursuite de l'augmentation du flux de la demande d'asile, du maintien d'une politique ferme d'éloignements des étrangers en situation irrégulière et de la consolidation d'une politique dynamique d'intégration. La stabilisation des crédits de la mission témoigne d'une efficacité accrue dans la poursuite des actions de la mission, rendue possible par la mise en œuvre des réformes initiées dans le cadre de la RGPP qui visent notamment à améliorer la gestion des centres de rétention administrative (CRA) et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et à réduire en lien avec le Conseil d'État les délais d'instruction des demandes d'asile »*.

Votre rapporteur spécial relève qu'il est fait référence à une *« stabilisation des crédits »*, alors que le projet de loi de programmation prévoit que ceux-ci diminuent de 3,6 % sur la période, ainsi qu'au contexte de *« la poursuite de l'augmentation du flux de la demande d'asile »*, qui a pour effet d'accroître la charge budgétaire pesant sur la mission et va donc dans un sens opposé à celui affiché pour l'enveloppe des crédits.

D'après les informations qu'il a recueillies auprès du Gouvernement, les enveloppes dont les crédits pourraient diminuer sont celles relatives à l'investissement dans les CRA, les travaux de construction de nouveaux centres devant diminuer sur la période, ainsi que les crédits informatiques, une fois la mise en place du projet AGDREF¹ 2 achevée.

¹ Application de gestion des ressortissants étrangers en France 2 est la nouvelle application de gestion informatisée par les préfetures des dossiers individuels des étrangers.

**B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME N°303 « IMMIGRATION ET ASILE »
SONT SOUS-ÉVALUÉS**

Le programme n° 303 « Immigration et asile » rassemble quatre actions qui retracent respectivement les crédits destinés :

- au fonctionnement de **l'administration des visas** ;
- au **soutien apporté aux demandeurs d'asile** et à l'organisation de la demande d'asile ;
- à la **lutte contre l'immigration irrégulière** ;
- aux **fonctions « soutien »** des services du ministère en charge de l'immigration.

Evolution des crédits du programme n° 303

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Votées en 2010	Prévues en 2011	Evolution	Votés en 2010	Prévus en 2011	Evolution
Action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »	2,6	2,6	0,0 %	2,6	2,6	0,0 %
Action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »	315,8	327,8	+ 3,8 %	316,3	327,8	+ 3,6 %
Action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »	103,7	92,7	- 10,6 %	93,7	90,5	- 3,4 %
Action n° 4 « Soutien »	63,6	67,9	+ 6,8 %	65,4	67,9	+ 3,8 %
Total	485,7	490,9	+ 1,1 %	478,1	488,6	+ 2,2 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Le montant total des fonds de concours attendus pour 2011 est, en outre, de 12,3 millions d'euros. Ils correspondent essentiellement aux fonds européens « retour » et « frontières extérieures ».

La légère augmentation des crédits du programme s'explique principalement par la hausse de l'enveloppe budgétaire destinée à l'action n° 2

« Garantie de l'exercice du droit d'asile », alors que les crédits destinés à l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » diminuent de manière significative.

1. Le financement de la politique des visas

Les crédits de l'action n° 1 n'appellent pas de remarque particulière. Stables à 2,6 millions d'euros (AE = CP) par rapport à l'année 2010, ils correspondent au coût de fonctionnement de l'administration des visas :

- d'une part, **1,6 million d'euros consacrés au fonctionnement** de la sous-direction des visas et à la mise en œuvre de la politique des visas dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- d'autre part, **1 million d'euros de crédits d'investissement** destinés à financer les évolutions du système d'information Réseau Mondial Visa (RMV), en particulier son adaptation au Visa Information System (VIS) européen, et le renouvellement du parc informatique des postes diplomatiques et consulaires.

2. La sous-budgétisation persistante des actions de soutien aux demandeurs d'asile

a) Les crédits d'hébergement des demandeurs d'asile et d'ATA augmentent...

Les crédits de l'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » augmentent de 12 millions d'euros en AE et de 11,5 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.

Cette hausse résulte presque exclusivement de **la majoration des crédits destinés au dispositif déconcentré d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**, qui passent de 21 millions d'euros en 2010 à 31 millions d'euros en 2011. D'après les informations fournies par le Gouvernement, cette hausse doit permettre de financer 5 865 places en hébergement d'urgence en 2011, au lieu de 3 978 en 2010, pour un coût moyen journalier stable estimé à 14,52 euros.

Ce dispositif déconcentré, géré par les préfets, permet le financement des dépenses d'hébergement d'urgence en hôtel ou en structures collectives lorsqu'il n'y a pas de places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), qui sont les structures pérennes d'accueil, ou lorsque les demandeurs d'asile ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de l'accès à un CADA.

Au sein de la même action, **le dispositif des CADA voit néanmoins, pour sa part, les crédits qui lui sont consacrés diminuer. Ils passent en effet de 202,6 millions d'euros en 2010 à 199 millions d'euros en 2011**

(AE = CP), alors même que le nombre de places disponibles en CADA a augmenté, passant de 21 189 à 21 689 en 2010. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, pour faire face à cette diminution, **le ministère chargé de l'immigration a programmé un audit des CADA, qui devrait notamment permettre de rationaliser leur organisation et de dégager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires.**

Le reste des crédits de l'action n° 2 est principalement consacré au financement de l'allocation temporaire d'attente (ATA), dont bénéficient¹ les demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA. Cette prestation est servie aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en CADA alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour. **L'enveloppe prévue pour 2011 est de 54 millions d'euros (AE = CP), en hausse de 1 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2010.** Elle correspond au versement d'une allocation, non revalorisée en 2011, de 10,67 euros par jour, à un nombre annuel moyen de bénéficiaires de 13 405, en hausse de 1,9 % par rapport à l'année 2010, soit 300 bénéficiaires de plus.

b) ...mais ne suffiront pas à financer les dépenses

Votre rapporteur spécial souhaite pointer plusieurs incohérences dans le projet de budget présenté par le Gouvernement.

Ainsi, d'une part, **les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence augmentent de manière significative, alors que ceux consacrés à l'ATA augmentent faiblement.** Certes, ce ne sont pas exactement les mêmes publics qui bénéficient des deux dispositifs en raison de conditions d'octroi de ces prestations qui diffèrent l'un de l'autre. Toutefois, ils sont influencés par les mêmes phénomènes : la hausse du nombre de demandeurs d'asile et l'allongement des délais de traitement des dossiers, notamment par la CNDA. Il est donc paradoxal qu'une enveloppe augmente de 48 % alors que l'autre ne progresse que de 1,9 %.

Cette différence est d'autant plus étonnante que **les crédits prévus dans le présent projet de loi de finances restent, pour ces deux dispositifs, inférieurs à ceux ajoutés en gestion en 2010.** En effet, par décret d'avance², ont été ouverts, en 2010, **60 millions d'euros (AE = CP) pour financer, d'une part, l'ATA, à hauteur de 10 millions d'euros** et, d'autre part, **l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, à hauteur de 50 millions d'euros.** Il en résulte qu'au total, les crédits disponibles pour 2010 s'élevaient respectivement à 63 millions d'euros pour l'ATA et à 71 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence.

¹ Conformément à la directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

² Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Par rapport aux crédits ouverts en 2010, le présent projet de loi de finances propose donc des diminutions de 14,3 % pour l'ATA et de 56,2 % pour le dispositif d'hébergement d'urgence.

Or, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le rythme de la demande d'asile est en **hausse durant les neuf premiers mois de l'année 2010 : + 8,5 % par rapport à la même période en 2009**. Aucune raison n'indique qu'il doive diminuer en 2011. Seule une légère décélération est, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, perceptible à la fin de l'année 2010.

Evolution des demandes d'asile formulées en France

Année	Premières demandes	Réexamens	Total demandes hors mineurs accompagnants	Demandes mineurs accompagnants	Total général
2005	42 578	9 488	52 066	7 155	59 221
2006	26 269	8 584	34 853	4 479	39 332
2007	23 804	6 133	29 937	5 583	35 520
2008	27 063	7 195	34 258	8 341	42 599
2009	33 235	5 568	38 803	8 883	47 686
2010 <i>(estimation)</i>					50 000

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Même si les délais de traitement des dossiers par la CNDA peuvent diminuer, il est peu probable que cette diminution ait lieu à court terme et suffise à compenser budgétairement l'augmentation du flux des demandes d'asile. **Il apparaît donc que dans le présent projet de loi de finances, comme chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués pour l'élaboration de l'enveloppe de la mission « Immigration, asile et intégration ».**

Un nouveau décret d'avance sera donc nécessaire, en 2011, pour abonder à nouveau les crédits du programme n° 303, faisant suite à ceux :

- du 24 octobre 2008¹, pour un montant de 36 millions d'euros (AE = CP) ;

¹ Décret n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

- du 9 novembre 2009¹, de 70,1 millions d'euros en AE et de 60,4 millions d'euros en CP ;
- et du 29 septembre 2010, pour un montant de 60 millions d'euros (AE = CP).

C'est pourquoi **votre commission des finances vous propose un amendement visant à abonder à un niveau plus raisonnable le montant des crédits affectés à l'hébergement des demandeurs d'asile et au versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) en leur faveur.**

Il transfère sur le programme « Immigration et asile » une partie des crédits de l'action « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière » du programme « Intégration et accès à la nationalité française » :

- 2,85 millions d'euros destinés à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui, en tant qu'opérateur du ministère de la culture, devrait être financée intégralement par lui ;
- 10 millions d'euros de subventions à des acteurs économiques et sociaux mettant en place des dispositifs d'intégration.

Ces actions ne sont pas inutiles, mais la sincérité budgétaire impose d'abonder à une hauteur raisonnable les crédits liés à la demande d'asile. **Le transfert proposé porte donc sur 12,85 millions d'euros, ce qui devrait combler une partie du déficit du programme « Immigration et asile », estimé par votre rapporteur spécial à près de 50 millions d'euros.**

3. La forte diminution des crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière

Les crédits de l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » connaissent une forte diminution dans le projet de budget pour 2011. Ils s'élèveraient, l'année prochaine, à 92,7 millions d'euros en AE et 90,5 millions d'euros en CP, soit des baisses respectives de 10,6 % et 3,4 % par rapport à 2010.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cette contraction **résulterait de la baisse du coût de la billetterie et par conséquent des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière.**

La diminution des crédits de l'action s'explique également par **la chute des crédits d'investissement consacrés aux centres de rétention administrative (CRA).** La gestion de ces crédits a été transférée au ministère chargé de l'immigration au 1^{er} janvier 2010. Pour l'année en cours, ils s'élevaient à 24 millions d'euros en AE et seront de 15,9 millions d'euros en 2011. Cette diminution correspond à une réduction du programme de construction par rapport à 2010.

¹ Décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, sur les 15,9 millions d'euros d'AE pour 2011, **plus de 9 millions d'euros devraient être consacrés au financement du nouveau CRA de Mayotte**, pour lequel un appel d'offre doit être lancé en 2011. Le ministère chargé de l'Intérieur prendra à sa charge le reste du coût du CRA, qui s'élève au total à 18 millions d'euros.

4. L'Ofpra : un opérateur financièrement sain, à l'efficacité satisfaisante

L'office français de protection des réfugiés et des apatrides

Créé en 1952, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est un établissement public administratif placé, depuis sa création, sous la tutelle de l'État et plus précisément, depuis le 1^{er} janvier 2008, du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Le financement est assuré presque intégralement par une subvention pour charges de service public versée par le ministère.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile, l'OFPRA traite toutes les demandes d'asile (conventionnel, constitutionnel, protection subsidiaire, anciennement asile territorial), au cours d'une instruction unique et assure la protection des réfugiés. L'action de l'Office contribue à l'atteinte de l'objectif 3 du programme n° 303 visant à l'amélioration de la fluidité du traitement de la demande d'asile en réduisant le délai moyen d'instruction de cette dernière.

Par ailleurs, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2009-2011 a été signé le 9 décembre 2009 entre les ministères en charge de l'immigration et du budget et l'Office. Le contrat détermine six objectifs fixés à l'Office, dont l'un concerne la mise en place d'un contrôle interne comptable. Il prévoit également un processus de gouvernance, fondé d'une part sur le renseignement trimestriel d'un certain nombre d'indicateurs de suivi, d'autre part sur la création d'un comité de suivi du contrat qui s'est réuni notamment à mi-parcours de son exécution. Il fixe enfin les moyens affectés à l'Office sur la période, en termes d'effectifs et de crédits alloués par l'État dans le cadre de sa subvention annuelle pour charges de service public.

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

a) Un fonds de roulement satisfaisant

La situation financière de l'Ofpra paraît saine. En effet, son fonds de roulement, comme l'indique le tableau ci-dessous, est relativement faible, et correspond à 34 jours de charges de fonctionnement pour l'office.

Evolution du fonds de roulement de l'Ofpra

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (estimation)
Fonds de roulement	3,95	7,74	7,27	3,81	2,88	3,33

Source : réponses aux questionnaires transmis par votre rapporteur spécial

Cette situation est satisfaisante au regard des normes prudentielles applicables aux établissements publics, qui préconisent un fonds de roulement égal à environ 30 jours de fonctionnement de l'établissement.

b) Un renforcement de moyens humains pour juguler la hausse des délais de traitement des dossiers

La subvention pour charges de service public versée à l'Ofpra augmente entre 2010 et 2011, passant de 32 millions à 34,5 millions d'euros. La convention d'objectifs et de moyens signée avec l'Etat prévoyait, pour 2011, une enveloppe de 33,6 millions d'euros. La dotation prévue dans le présent projet de loi de finances est donc en hausse de 0,9 million d'euros par rapport à cette prévision. Cette augmentation correspond au solde de deux mouvements : d'une part, une réduction de 0,6 million d'euros résultant d'un effort de gestion budgétaire et, d'autre part, une dotation supplémentaire de 1,5 million d'euros.

Cette dotation de 1,5 million d'euros doit permettre de financer **l'augmentation du plafond d'emplois de l'opérateur, qui sera porté à 442 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETP) contre 412 ETP en 2010**, du fait du recrutement de trente contractuels, pour une période de dix-huit mois, afin de résorber le stock de dossiers existant au 31 décembre 2010 et de limiter autant que possible l'allongement des délais d'instruction, malgré les variations de la demande d'asile.

Evolution des délais moyen et médian de traitement des dossiers par l'Ofpra

(en jours)

Année	Délai moyen sur 1 ^{ères} demandes	Délai médian sur 1 ^{ères} demandes	Délai moyen toutes décisions
2006	140,8	106	110
2007	130,2	97	105
2008	127,1	108	100
2009	143,5	132	118
2010 (données provisoires sur 6 mois)	152,7	118	135

Source : réponses aux questionnaires transmis par votre rapporteur spécial

En effet, comme l'indique le tableau ci-dessus, l'accroissement de la demande d'asile a mécaniquement conduit à un allongement des délais de traitement des dossiers devant l'Ofpra.

Le délai moyen pour les premières demandes est ainsi passé de 127 jours en 2008 à plus de 152 sur les six premiers mois de l'année 2010. Sur un plan budgétaire, comme l'a montré le rapport précité de votre rapporteur spécial et de votre collègue Jean-Claude Frécon sur la CNDA, le coût de l'allongement des délais de traitement des demandes d'asile par l'Ofpra et par la CNDA est élevé.

Par conséquent, **on ne peut que saluer le renforcement des moyens humains de l'Ofpra, qui devrait permettre d'éviter une nouvelle dérive de ces délais de traitement, qui s'avèrerait encore plus coûteuse pour les finances publiques.** Ce renforcement fait d'ailleurs partie des orientations dégagées pour le ministère par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

C. UN PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » RÉAMÉNAGÉ

Le second programme de la mission, n° 104, « Intégration et accès à la nationalité française », regroupe les crédits d'intervention consacrés aux quatre actions suivantes :

- **l'insertion des migrants ;**
- la subvention pour charge de service public à **l'Ofii ;**
- les crédits en faveur des **aides au retour** ou à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;

- les dépenses de fonctionnement de **la sous-direction des naturalisations**, délocalisée à Rezé depuis 1987.

Ce programme est d'un montant budgétaire plus faible que le premier puisqu'il regroupera, en 2011, **72,9 millions d'euros de crédits** (AE = CP).

1. Plusieurs modifications affectent l'architecture du programme en 2011

Il convient de relever, par rapport au projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, plusieurs modifications de périmètre.

a) La disparition de l'action relative à l'aide au retour et à la réinsertion

L'ancienne action n° 13 « Aide au retour et à la réinsertion » a été supprimée. Dotée de 1,5 million d'euros de crédits (AE = CP) en 2010, elle correspondait théoriquement à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, créée par l'article 58 de la loi relative au droit au logement opposable, dite « loi Dalo »¹. Cette aide était destinée aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, vivant seuls, âgés d'au moins 65 ans, qui justifient d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze ans précédant la demande d'aide et qui effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine.

Elle visait en réalité certains travailleurs immigrés retraités, parfois hébergés dans les foyers de l'Adoma (ex-Sonacotra), qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine en raison de la condition de séjour en France nécessaire pour bénéficier du minimum vieillesse et des autres minima sociaux. Le dispositif d'aide prévu par la loi Dalo était censé faciliter leur retour dans leur pays d'origine en compensant la perte des minima sociaux du fait de leur séjour à l'étranger.

Toutefois, **plusieurs problèmes ont rendu l'aide impossible à mettre en place en pratique.**

D'une part, le Conseil d'Etat a estimé que le texte n'était pas conforme au droit européen en exigeant quinze ans de résidence en France pour bénéficier de l'aide. La condition de résidence devrait être étendue à tous les pays de l'Union européenne, ce qui pose à la fois des **problèmes de contrôle de l'effectivité de cette condition de résidence dans un des Etats membres** (en pratique impossible) et de **coût du dispositif**, qui risquerait d'être considérablement plus élevé que prévu s'il était mis en place, du fait de son extension à ces nouveaux bénéficiaires.

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

D'autre part, le ministère chargé de l'immigration a tenté, depuis maintenant trois ans de mettre en place ce dispositif *via* des conventions bilatérales. En pratique, **les négociations bilatérales n'ont pu aboutir** et le dispositif n'a jamais été créé.

Ces difficultés juridiques et pratiques avaient d'ailleurs déjà été pointées par la commission des affaires sociales du Sénat lors de l'examen du projet de loi Dalo. Celle-ci avait formulé « *un jugement d'ensemble très nuancé sur les modalités de cette mesure, qui soulèvent d'importantes difficultés sur le plan juridique et financier* »¹, en particulier son coût potentiel pour les finances publiques et les difficultés de lutte contre la fraude.

Il résulte de la modification de l'architecture du programme en 2011 que les crédits de l'ancienne action n° 13 sont englobés dans ceux de l'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière » mais ne sont plus identifiables en tant que tels au sein de l'enveloppe budgétaire de cette action. **Votre rapporteur spécial jugerait plus sincère budgétairement de supprimer ce dispositif plutôt que de le voir subrepticement disparaître au sein d'un autre.**

b) La scission de l'action relative aux aides à l'intégration

Par ailleurs, **l'ancienne action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière et des réfugiés » est, dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011, scindée en deux :**

- l'action n° 12 est consacrée aux seules « Actions d'intégration des étrangers en **situation régulière** » ;
- une action n° 15 est créée pour rassembler spécifiquement les « Actions d'intégration des **réfugiés** ».

Cette scission correspond au souhait, pour le ministère, de donner une lisibilité plus importante aux interventions menées dans le cadre de la politique d'intégration en faveur des réfugiés alors qu'actuellement les dispositifs à destination de cette catégorie ne peuvent être distingués de ceux dont bénéficient les étrangers en situation régulière.

Le tableau ci-dessous présente donc l'évolution des crédits du programme en retraitant les crédits alloués en 2010 en fonction de la nouvelle maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2011.

¹ Rapport n° 181 (2006-2007), M. Bernard Seillier, rapporteur, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Evolution des autorisations d'engagement du programme n° 104

(en millions d'euros)

	Votées en 2010	Prévues en 2011	Evolution
Action n° 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique »	15,0	14,4	- 4,0 %
Action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière »	48,2	41,9	- 13,1 %
Action n° 14 « Naturalisation et accès à la nationalité »	2,0	1,9	- 5,0 %
Action n° 15 « Actions d'intégration des réfugiés »	14,1	14,7	+ 4,3 %
Total	79,3	72,9	- 8,1 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les crédits demandés au Parlement pour le programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » sont donc en forte diminution : - 8,1 %, soit une enveloppe inférieure de 6,4 millions d'euros à son montant en 2010. Cette contraction résulte essentiellement de la baisse de 6,3 millions d'euros des crédits de l'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière », qui sera détaillée ci-après.

Par ailleurs, 9,7 millions d'euros de fonds de concours sont attendus pour l'année 2011, au titre du fonds européen d'intégration et du fonds européen pour les réfugiés.

2. Une subvention stable en faveur de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

L'action n° 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique » du programme n° 104 est intégralement composée de la subvention pour charge de service public versée à l'Ofii, second opérateur de la mission avec l'Ofpra, rattaché au programme n° 104.

L'Office national de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

L'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé, sur l'ensemble du territoire, de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de les engager dans un parcours d'intégration dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France.

L'opérateur a également pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

- 1) à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;
- 2) à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou du mariage avec un Français, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ; pour préparer leur intégration, l'Office est responsable de l'organisation de tests et, le cas échéant, de formations dès le pays d'origine ;
- 3) à l'introduction en France, au titre du travail, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne et des ressortissants mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 21-2 du code civil ; à ce titre, l'Office facilite l'action des entreprises à l'étranger ;
- 4) à l'organisation du contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;
- 5) à l'accueil et au suivi des demandeurs d'asile, notamment dans les conditions prévues par le II de l'article L. 348-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- 6) au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ainsi qu'à des actions de développement solidaire.

Dans le cadre du parcours d'intégration, l'Office est chargé de la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés aux besoins d'intégration des personnes de nationalité étrangère.

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

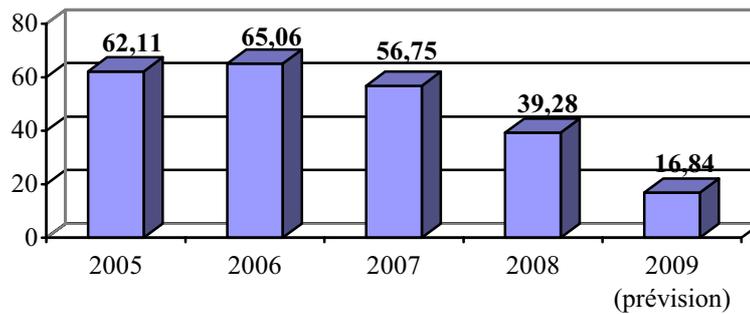
En 2010, la subvention pour charges de service public prévue pour l'Ofii était de 15 millions d'euros. En 2011 interviendra le transfert vers le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales de quinze agents de l'Ofii chargés de fonctions liées à l'accueil des étrangers en préfecture dans le cadre de procédures d'admission au séjour des étrangers ou de naturalisations. Il en résulte **une diminution mécanique de la subvention pour charges de service public versée à l'Ofii, qui s'élèvera à 14,4 millions d'euros pour l'année 2011.**

La situation financière de l'Ofii a longtemps été marquée par un fonds de roulement excessivement élevé au regard du budget total de l'opérateur et votre rapporteur spécial s'était inquiété, dans son rapport précité sur le projet de loi de finances pour 2010, que « *malgré l'absence de versement des dotations de l'Etat durant trois années consécutives, le fonds de roulement [n'ait] pas été significativement réduit et reste bien au-delà des normes prudentielles applicables aux établissements publics* ». Or, comme l'indique le

graphique ci-dessous, cette situation s'est assainie au regard des derniers chiffres disponibles, relatifs à l'année 2009.

Evolution du fonds de roulement de l'OFII depuis 2005

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, un versement de la subvention pour charges de service public à hauteur de 4,7 millions d'euros a été opéré en 2009 et, sur l'enveloppe de 15 millions d'euros ouverte pour l'année 2010, une somme de 14,45 millions d'euros a déjà été consommée. Cela traduit l'assainissement de la situation budgétaire de l'opérateur.

Dans ce contexte, **le maintien, à périmètre équivalent, du montant de la subvention pour charges de service public versée par l'Etat à l'Ofii paraît justifié pour l'année 2011.**

Le présent projet de loi de finances propose par ailleurs, dans son article 74, rattaché à la mission « Immigration, asile et intégration », de modifier le régime des taxes bénéficiant à l'Ofii afin « *d'adapter durablement ses ressources propres aux besoins de financement liés à l'évolution de ses missions depuis deux ans* »¹. Il est renvoyé, sur ce point, au commentaire de cet article, à la suite du présent rapport.

3. La scission bienvenue de la principale action du programme

Comme indiqué ci-dessus, l'ancienne action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière et des réfugiés » est, dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011, scindée en deux. L'objectif de cette scission est de distinguer l'aide apportée, d'une part, aux étrangers en situation régulière et, d'autre part, aux réfugiés.

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

Votre rapporteur se félicite de cette évolution qui traduit la nécessité, de manière générale, de distinguer l'immigration légale « classique » de la situation spécifique des étrangers qui risquent d'être persécutés dans leur pays et viennent trouver refuge en France.

a) L'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière »

D'après les chiffres transmis par le Gouvernement, **les crédits de l'action n° 12 diminuent fortement en 2011 pour passer de 48,2 millions d'euros à 41,9 millions d'euros (AE = CP)**, soit une baisse de 13 %. Les chiffres de l'année 2010 ont toutefois dû être reconstitués pour correspondre au périmètre de la nouvelle action n° 12. D'après les calculs de votre rapporteur spécial, la diminution est moins forte puisque les crédits figurant dans le projet annuel de performances correspondant au périmètre de l'action n° 12 s'élevaient à 46,2 millions d'euros en 2010.

La baisse porte essentiellement :

- à hauteur de **3,5 millions d'euros, sur les actions d'intégration, à la fois nationales et déconcentrées, en faveur des populations étrangères**. Ces crédits, d'un montant total de 27 millions d'euros en 2011, sont destinés à subventionner des associations et à financer des dispositifs régionaux de soutien social et culturel aux migrants ;
- à hauteur de **745 000 euros, sur le financement des foyers de travailleurs migrants (FTM)**, doté de 12 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 6,2 % par rapport à 2010.

Votre rapporteur spécial est réservé sur ces diminutions, dont on ne maîtrise pas l'impact qu'elles auront sur le financement des dispositifs d'intégration des étrangers en situation régulière.

b) L'action n° 15 « Actions d'intégration des réfugiés »

Les crédits de l'action n° 15 sont stables par rapport aux dotations prévues en 2010 pour les actions correspondantes. Ils s'élèvent à 14,7 millions d'euros (AE = CP).

L'action n° 15 « Actions d'intégration des réfugiés » est une nouveauté du présent projet de loi de finances mais ne fait que regrouper des actions déjà existantes :

- des **aides d'urgence ou d'actions au bénéfice des réfugiés** statutaires et bénéficiaires de la protection subsidiaire ayant pour but d'assurer une prise en charge médicale, sociale et psychologique. Une partie est distribuée *via* des associations ;
- des **activités relevant de l'intégration des réfugiés**, notamment celles ayant trait à l'aide à l'accès au logement et à l'emploi de ces populations ;

- les **allocations forfaitaires régulières**, d'un montant de 300 000 euros, versées précédemment par le ministère des affaires étrangères et européennes **à des réfugiés marocains ou tunisiens**, anciens chefs ou fonctionnaires des anciens protectorats français, qui ont dû se réfugier en France au moment de l'indépendance de leur pays. Ces crédits avaient été transférés en 2008 au programme n° 104.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 74

(Art. L. 211-8, L. 311-9, L. 311-13 et L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et art. 960 et 961 du code général des impôts)

Rééquilibrage des recettes de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)

Commentaire : le présent article propose de modifier plusieurs taxes bénéficiant à l'Office français de l'immigration et de l'intégration afin de financer ses nouvelles compétences.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN OPÉRATEUR CRÉÉ EN 2009 À PARTIR DE STRUCTURES PRÉEXISTANTES

Comme indiqué plus haut, **l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)** est un établissement public administratif, chargé de la **mise en œuvre de l'accueil des étrangers** titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de les engager dans un **parcours d'intégration** dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France.

Il a été créé par la l'article 67 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009¹, **pour se substituer à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem)** ainsi qu'à une partie des actions alors menées par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Cette mesure résulte du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) qui a décidé, le 4 avril 2008, la création d'un nouvel opérateur de l'État en matière d'immigration et d'intégration, en application de la **révision générale des politiques publiques**. Le CMPP relevait en effet que les « *doublons entre l'Anaem et l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), placée sous la double tutelle du ministre chargé de la Ville et du ministre chargé de l'Immigration, constituent une source de sous-performance. Ce doublon s'exprime en particulier en matière de formation*

¹ Loi n° 2009-323.

linguistique des primo-arrivants. De plus, l'Anaem n'est pas aujourd'hui structurée pour mettre en œuvre la politique d'immigration et d'intégration dans toutes ses dimensions. Il sera donc fondé, sur la base de l'Anaem, un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration, autofinancé par des ressources liées à l'immigration, qui récupèrera les tâches de l'Acsé tournées vers l'accueil des primo-arrivants. Cet opérateur développera une politique individualisée afin de favoriser l'intégration des nouveaux immigrants et de leur famille. À cette occasion, les procédures administratives liées à l'immigration de travail et la nature des ressources propres de l'organisme seront simplifiées. L'Acsé, pour sa part, se recentrera sur la mise en œuvre du Plan espoir banlieues ».

Ce nouvel opérateur, l'Ofii, a été mis en place en plusieurs phases successives. Il a été intégralement substitué à l'Anaem au 25 mars 2009 et a tenu son premier conseil d'administration le 22 avril 2009.

B. DES COMPÉTENCES LARGEMENT ÉTENDUES

Par rapport à celles de l'Anaem, **les compétences de l'Ofii n'ont cessé d'être étendues.**

Ainsi, initialement, l'Ofii a repris une partie des actions de formation linguistiques dispensées et prises en charge auparavant par l'Acsé.

Puis, la loi de finances pour 2010¹ a consacré le transfert à l'Ofii de la coordination du pilotage, du premier accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile ainsi que du financement de cette mission. Traditionnellement, l'Etat prenait en charge l'accueil, l'information et le conseil des demandeurs d'asile dans les départements qui en reçoivent un flux significatif. A partir de 2008, dans la perspective de la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile, intervenue au 1^{er} mai 2009, le ministère de l'immigration a souhaité, par le transfert à l'Ofii, rationaliser l'organisation du premier accueil.

Outre ces nouvelles compétences transférées, la charge de l'Ofii s'est conséquemment alourdie avec la **montée en puissance de dispositifs qui lui sont confiés et dont le financement lui incombe.** C'est le cas notamment :

- du contrat d'accueil et d'intégration ;
- de la préparation à l'intégration du migrant familial dans le pays d'origine, prévue par l'article premier de la loi de 2007 relative à l'immigration², qui prévoit que « *pour lui permettre de préparer son intégration républicaine dans la société française, le ressortissant étranger âgé de plus de seize ans et de moins de soixante-cinq ans pour lequel le regroupement familial est sollicité bénéficie, dans son pays de résidence, d'une évaluation de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République* » ;

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

² Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

- du bilan de compétences professionnelles, rendu obligatoire par l'article 7 de la loi précitée de 2007 relative à l'immigration (55 000 bilans ont été signés en 2009) ;
- et, enfin, des cours de français gratuits qu'assurait antérieurement l'Acse au profit des étrangers résidant en France de manière légale et durable et qui n'ont pu bénéficier des prestations du contrat d'accueil et d'intégration.

C. UN BUDGET DÉFICITAIRE, PRINCIPALEMENT FINANCÉ PAR DES TAXES AFFECTÉES

Le budget de l'opérateur dégage depuis deux ans une perte nette importante.

Les charges de l'Ofii se sont élevées en 2009 à 155,8 millions d'euros, ainsi réparties, d'après le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances :

- 94,6 millions d'euros au titre des dépenses d'intervention ;
- 46,5 millions d'euros en dépenses de personnel ;
- 14,6 millions d'euros en dépenses de fonctionnement.

Or, ses recettes n'ont été que de 136 millions d'euros, l'opérateur éprouvant ainsi une **perte de 19,8 millions d'euros sur l'année**.

En 2010, d'après les prévisions dont dispose votre rapporteur spécial, les dépenses de l'Ofii ont augmenté, en exécution, de 3,2 % pour s'établir à 160,8 millions d'euros. Malgré une progression des recettes à 142,4 millions d'euros (+ 4,7 %), **l'opérateur devrait continuer à subir une perte, évaluée pour l'année 2010 à 18,4 millions d'euros**.

Cette situation financière ne paraît pas soutenable à moyen terme et les recettes de l'Ofii doivent progresser pour parvenir à couvrir ses dépenses.

Cependant, **celles-ci sont principalement constituées de ressources fiscales**, perçues traditionnellement par droits de timbre. Elles ont été très largement réformées et leur régime a été simplifié par l'article 155 de la loi de finances pour 2009¹.

En 2009, d'après les informations disponibles dans l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances, **les taxes affectées à l'Ofii se sont ainsi élevées à 97 millions d'euros, ce qui représente plus de 71 % des recettes de l'opérateur**.

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

Produit des taxes affectées à l'Ofii

(en millions d'euros)

	Execution 2009	Prévision 2010
Contribution spéciale versée par les employeurs de main d'œuvre en situation irrégulière	8	6
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	15	15
Taxe de renouvellement (et fourniture de duplicatas) du titre de séjour	24	24
Taxe applicable aux documents de circulation pour étrangers mineurs	4	4
Taxe due par les employeurs de main d'œuvre étrangère permanente	21	25
Taxe due par les employeurs de main d'œuvre étrangère temporaire	2	2
Taxe due par les employeurs de main d'œuvre saisonnière	2	2
Taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour	20	33
Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	1	1
Total	97	112

Source : annexe « Evaluation des voies et moyens » au présent projet de loi de finances

Outre les éventuelles ressources propres et les contributions des fonds européens, le budget de l'Ofii est abondé par une subvention pour charges de service public versée par l'Etat. Comme le relevait plus haut votre rapporteur spécial, cette subvention qui, pendant plusieurs années, n'a pas été versée compte tenu de l'importance du fonds de roulement de l'opérateur, a été attribuée à hauteur de 4,7 millions d'euros en 2009 et, sur l'enveloppe de 15 millions d'euros ouverte pour l'année 2010, une somme de 14,45 millions d'euros a déjà été consommée. Cela traduit l'importance croissante des besoins d'Ofii.

Les tarifs des taxes dont bénéficie l'Ofii sont soit fixés par la loi soit déterminés par décret, dans des limites fixées par le législateur. Or, par un

décret du 24 juin 2010¹, **les tarifs des deux taxes procurant à l'Ofii ses principales ressources ont été augmentés**, ce qui explique la croissance des ressources fiscales entre 2009 et 2010. Le tarif de droit commun pour la délivrance des premiers titres de séjour a été relevé à 340 euros et celui pour le renouvellement de ces titres porté à 110 euros.

Ces deux tarifs sont désormais égaux aux plafonds fixés par le législateur figurant à l'article L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

La situation financière de l'Ofii est donc aujourd'hui dans l'impasse.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article apporte plusieurs modifications au dispositif fiscal bénéficiant à l'Ofii.

Son I propose de réduire de 45 euros à 30 euros le tarif de la taxe, prévue par l'article L. 211-8 du CESEDA, acquittée par **l'hébergeant lors de chaque demande de validation d'une attestation d'accueil**.

Le 1° de son II propose d'augmenter de 340 euros à 385 euros le montant maximal, fixé par décret, de la taxe acquittée lors de la **délivrance d'un premier titre de séjour**². Le A de l'article L. 311-13 du CESEDA prévoit actuellement que le montant de cette taxe est fixé par décret entre 200 euros et 340 euros.

Le a du 2° du II prévoit pour sa part de doubler le montant maximal de la taxe acquittée lors du **renouvellement des titres de séjour** ainsi que lors de la fourniture de duplicata de ces titres. Le B de l'article L. 311-13 du CESEDA prévoit pour l'instant que le montant de cette taxe est fixé par décret dans une fourchette allant de 55 euros à 110 euros. La limite supérieure passerait donc à 220 euros. Par ailleurs, il prévoit que le tarif fixé par décret pourra être modulé selon la nature et la durée du titre délivré, possibilité qui n'est pas offerte actuellement.

Le b du 2° du II propose que le tarif préférentiel, compris entre 15 euros et 30 euros, qui s'applique actuellement aux cartes de séjour temporaires accordées aux étrangers qui suivent en France un enseignement ou qui y font des études, ne s'applique plus que pour les délivrances de cartes de séjour d'une durée inférieure ou égale à un an. Cela revient donc à faire passer de la fourchette 15 euros à 30 euros à la fourchette 55 euros à 220 euros le

¹ Décret n° 2010-689 du 24 juin 2010 relatif au montant des taxes prévues aux articles L. 311-13 et L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Les titres de séjour visés sont la carte de séjour temporaire, la carte de résident et la carte de séjour « compétences et talents ».

tarif appliqué aux étudiants ayant des cartes de séjour d'une durée supérieure à une année.

Le c du 2° du II propose de supprimer la mention selon laquelle la taxe de renouvellement des titres de séjour n'est acquittée qu'une fois par période d'un an. Il en résultera que cette taxe pourra dorénavant être acquittée plusieurs fois par an en cas de délivrance pluriannuelle de titres de séjour. Il supprime également l'exception qui précisait que cette taxe « *n'est pas exigée des réfugiés et des étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire* », qui devront dorénavant acquitter la taxe pour renouvellement des titres de séjour.

Le 3° du II augmente de 30 euros à 45 euros le tarif de la taxe perçue lors de la délivrance, du renouvellement et de la fourniture de duplicata des **documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs**.

Les 4° et 5° du II prévoient l'insertion, à l'article L. 311-13 du CESEDA, d'un paragraphe nouveau instaurant un **droit de visa de régularisation d'un montant égal à 220 euros**. Ce droit sera acquitté, d'une part, par les étrangers qui ne sont pas entrés en France munis des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur et, d'autre part, par ceux qui, âgés de plus de dix-huit ans, n'ont pas, après l'expiration depuis leur entrée en France d'un délai de trois mois, été munis d'une carte de séjour. Comme l'ensemble des taxes concernées par le présent article, cette nouvelle taxe sera perçue au profit de l'Ofii.

Cette taxe ne sera pas applicable :

- aux réfugiés ;
- aux apatrides ;
- aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ;
- aux étrangers pouvant obtenir de plein droit une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » pour avoir été confiés, avant l'âge de seize ans, au service de l'aide sociale à l'enfance ;
- à ceux pouvant bénéficier d'une carte de résident de plein droit pour avoir servi dans l'armée française.

Le 6° du II du présent article prévoit que la taxe créée par les 4° et 5° sera, comme l'ensemble des taxes prévues par l'article L. 311-13 du CESEDA, acquittée soit au moyen de timbres mobiles soit par la voie électronique au moyen d'un timbre dématérialisé.

Le 7° du II ajoute un alinéa à l'article L. 311-15 du CESEDA, qui fixe les tarifs des taxes applicables pour **l'emploi d'un salarié étranger** ou lors de l'accueil d'un salarié détaché temporairement par une entreprise non établie en France. Ce nouvel alinéa prévoit que le tarif de la taxe est fixé par décret, entre 50 euros et 300 euros, lorsque l'embauche intervient pour un **jeune professionnel** recruté dans le cadre d'un accord bilatéral d'échange de jeunes professionnels. Cela revient donc à appliquer à ces cas-là les limites déjà fixées par la loi pour le tarif applicable aux emplois temporaires d'une

durée supérieure à trois mois et inférieure à douze mois, et non plus la règle de droit commun qui fixe le tarif de la taxe à un pourcentage du salaire versé au travailleur étranger.

Enfin, **le 8° du II** du présent article prévoit de modifier le tarif de la taxe perçue pour les **embauches d'une durée supérieure ou égale à douze mois** d'un salarié étranger. Le montant de la taxe sera alors égal à 50 % du salaire versé, pris en compte dans la limite de 2,5 fois le salaire minimum de croissance. Le dispositif actuel prévoit que le montant de la taxe est égal à 60 % du salaire, pris en compte dans la même limite. Le dispositif proposé réduit donc le montant acquitté par l'employeur.

Le III du présent article propose de mettre à jour le CESEDA en prenant en compte la transformation de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) en l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii). Il modifie donc les références en ce sens et supprime, dans les cas où cette mention était devenue inutile, les mots « *ou de l'établissement public appelé à lui succéder* ».

Le IV prévoit d'insérer un nouveau paragraphe à la section II du chapitre II du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts, consacré aux « Demandes de naturalisation et de réintégration et déclarations d'acquisition de la nationalité à raison du mariage ». Ce paragraphe nouveau serait composé de deux articles.

L'article 960 prévoit que **les « demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations d'acquisition de la nationalité à raison du mariage sont soumises à un droit de timbre de 55 euros »**. Ce droit de timbre est également perçu par l'Ofii, dans les mêmes conditions que celles vues précédemment pour les autres taxes.

L'article 961, quant à lui, précise que « *les personnes véritablement indigentes et reconnues hors d'état d'en acquitter le montant sont exonérées du droit de timbre* » institué par l'article 960. Il reprend en cela la rédaction prévue par l'article 955 du même code pour la délivrance des passeports, cartes nationales d'identité et visas de passeports.

Enfin, **le V** du présent article précise que son dispositif est applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, seules collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution où l'Ofii est compétent.

Tarif des taxes visées par le présent article

(en euros)

	Personnes assujetties	Fourchette de tarif définie par la loi	Tarif en vigueur
Taxes sur les migrants	Droit commun	200 - 340	340
	Salariés et salariés en mission	55 - 70	70
	Etudiants et stagiaires	55 - 70	55
	Regroupement familial et enfants mineurs	100 - 170	110
Renouvellement et duplicatas	Droit commun	55 - 110	110
	Etudiants	15 - 30	30
Document de circulation pour étranger mineur		15 - 30	30
Redevances	Ressortissants algériens et réfugiés	265	265
Taxes sur les employeurs	Permanents	806 - 2 015	
	Saisonniers	50 par mois	
	Temporaires	50 - 300	
Attestation d'accueil		45	45

Source : évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances

*

* *

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE AUGMENTATION DES RESSOURCES FISCALES BIENVENUE, DANS UN CONTEXTE DE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE L'ETAT

Pour faire face à l'augmentation des charges pesant sur l'Ofii, **deux options étaient envisageables** : augmenter la subvention pour charges de service public versée par l'Etat ou permettre un accroissement des tarifs des taxes qui constituent la principale ressource financière de l'opérateur.

Dans le contexte d'un impératif de réduction des dépenses de l'Etat - votre rapporteur spécial rappelle que le déficit budgétaire s'est élevé à 138 milliards d'euros en 2009 -, l'augmentation de la subvention versée par l'Etat à l'office ne paraît pas envisageable. **Le relèvement des tarifs des taxes est donc apparu comme l'unique solution possible** pour financer l'accroissement des formations proposées aux migrants *via* l'Ofii.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des ressources de l'Ofii résultant des modifications législatives proposées par le présent article, ainsi que les évolutions réglementaires devant intervenir par décret. Il est à considérer avec précaution puisque les relèvements tarifaires prévus par le Gouvernement n'atteignent pas, pour l'instant, les nouvelles limites supérieures fixées par la loi. Le pouvoir réglementaire se préserve ainsi des marges de manœuvre pour financer, le cas échéant, de nouvelles dépenses à la charge de l'Ofii.

Incidence budgétaire pour l'Ofii du dispositif proposé

(en euros)

	Evolution du tarif	Coût / rendement
Suppression de l'exonération de taxe de renouvellement des réfugiés (c) du 2° du II)	+ 140	+ 1 400 000
Augmentation de la taxe de renouvellement des cartes de 10 ans (a) du 2° du II)	+ 30	+ 6 400 000
Diminution de la taxe de renouvellement des cartes valables 1 an (décret)	- 25	- 6 442 300
Création d'un droit de visa de régularisation (4° et 5° du II)	+ 220	+ 11 000 000
Diminution de la taxe de demande d'attestation d'accueil (I)	- 15	- 4 140 000
Augmentation de la taxe sur les documents de circulation pour étranger mineur (3° du II)	+ 15	+ 1 740 000
Création d'un droit de timbre demande de naturalisation (IV)	+ 55	+ 5 500 000
Taxe employeur de droit commun	- 10 %	- 4 666 667
Taxe employeur pour les jeunes professionnels		- 292 000
Total pour l'Ofii		+ 10 499 033

Source : évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances

Ainsi, au total, **les modifications tarifaires envisagées suite à l'adoption du présent article devraient conduire, en 2011, à accroître les ressources fiscales de l'Ofii de 10,5 millions d'euros**, soit une augmentation de 9,4 % du rendement des ressources fiscales dont il bénéficie actuellement.

Votre rapporteur spécial est favorable à cette augmentation de ressources de l'office, qui doivent financer des actions en faveur des migrants, et rappelle que l'Ofii offre chaque année à environ cent mille étrangers primo-arrivants une formation civique, une formation linguistique et une session d'information sur la vie en France.

En outre, comme l'indiquait le Gouvernement dans sa réponse à une question de notre collègue Claudine Lepage, « *ces nouveaux tarifs [...] ne sont ni les plus bas ni les plus élevés d'Europe ; ils sont – pour autant que les systèmes soient comparables – plus élevés qu'en Belgique ou qu'en Italie, du*

même ordre de grandeur qu'en Allemagne et très inférieurs aux montants atteints aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Irlande ou en Grèce »¹.

B. DES HAUSSES CIBLÉES QUI PRÉSERVENT LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION

Le dispositif mis en place par le présent article ne prévoit pas une augmentation uniforme des tarifs pour tous les publics de migrants. En effet, le choix a été fait par le Gouvernement d'opérer des hausses ciblées, en tâchant de préserver les publics prioritaires de la politique d'immigration de la France.

Ainsi, **la principale ressource supplémentaire résultant du présent article proviendra de la création d'un droit de visa de régularisation, qui concerne des publics se trouvant dans une situation irrégulière.** Sont ainsi concernés, d'une part, les étrangers qui ne sont pas entrés en France munis des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur et, d'autre part, ceux qui, âgés de plus de dix-huit ans, n'ont pas, après l'expiration depuis leur entrée en France d'un délai de trois mois, été munis d'une carte de séjour.

Le Gouvernement indique par ailleurs qu'au sein de la nouvelle fourchette de fixation des tarifs de la taxe de renouvellement des titres de séjour (qui passe de 55 euros - 110 euros à 55 euros - 220 euros), il procèdera à une modulation en fonction du titre de séjour concerné, grâce à la modification législative proposée par le présent article. Ainsi, le tarif unique actuel de 110 euros augmentera à 140 euros pour les cartes de résident tandis que le tarif pour la carte de séjour temporaire diminuera à 85 euros. **La hausse proposée sera donc intégralement compensée** par une diminution parallèle. Cette modulation apparaît logique car elle allège la charge qui pesait sur les étrangers disposant de titres de séjour courts par rapport à celle pesant sur des titres de plus longue durée. Il n'était pas optimal que les étrangers acquittent le même montant quelle que soit la durée de leur titre.

La suppression de l'exonération dont bénéficiaient les réfugiés sur les renouvellements de titres de séjour s'explique par le fait qu'ils disposent de cartes de résident valables dix ans. Par conséquent, au moment du renouvellement, ces réfugiés ne sont plus en situation de précarité mais intégrés à la société française. Il ne semble donc pas choquant de soumettre les réfugiés aux mêmes taxes que celles que subissent alors les autres étrangers résidant sur le territoire français.

Enfin, **la création d'un droit de timbre pour les demandes de naturalisation, à hauteur de 55 euros, est très raisonnable** au regard des tarifs appliqués par nos voisins européens. L'évaluation préalable du présent article annexée au projet de loi de finances précise ainsi que *« la naturalisation coûte 214 euros en Italie, 255 euros en Allemagne et de*

¹ Voir le compte-rendu de la séance de questions au Gouvernement du 5 octobre 2010.

558 euros à 882 euros au Royaume-Uni ». Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'instauration de cette taxe pourrait permettre d'éviter les renouvellements abusifs de demandes de naturalisation.

C. LA DIMINUTION PARALLÈLE DE CERTAINS TARIFS

Parallèlement aux hausses de tarifs prévues par le présent article sont proposées des diminutions, également ciblées, d'autres taxes affectées à l'Ofii.

Ainsi, la **diminution de 45 euros à 30 euros de la taxe sur les demandes d'attestation d'accueil** réduira son produit global de 4,14 millions d'euros. Cette diminution est bienvenue puisqu'elle vise à limiter la charge pesant aujourd'hui sur l'hébergeant lorsqu'il demande une simple validation d'attestation d'accueil, pour un étranger qu'il n'héberge parfois que pour quelques jours.

De même, **la taxe acquittée par les employeurs lors de l'embauche d'un salarié étranger ne sera plus égale à 60 % mais à 50 %** du salaire versé à ce travailleur, ce qui produira une moindre de recettes de 4,67 millions d'euros pour l'Ofii mais pourrait avoir un impact positif sur les autorisations de travail, qui ont un intérêt économique réel et correspondent à une priorité fixée par le Gouvernement.

La **diminution du tarif de la taxe due par les employeurs pour l'emploi de « jeunes professionnels »** pourra également avoir un effet positif. Le dispositif d'échanges bilatéraux de jeunes professionnels permet d'accueillir un travailleur étranger sur la base de la réciprocité, de jeunes Français pouvant en contrepartie effectuer un stage à l'étranger. Le Gouvernement indique sur ce point que « *s'agissant des pays concernés par les accords de gestion concertée des flux migratoires, la migration circulaire (avec retour dans le pays d'origine) est jugée bénéfique par tous les acteurs* »¹.

Il ressort de l'analyse de l'ensemble de ces éléments que **votre rapporteur spécial est favorable aux modifications proposées par le présent article et en propose donc l'adoption sans modification.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Evaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances.*

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011
DEUXIÈME PARTIE
MISSION IMMIGRATION, ASILE ET
INTÉGRATION

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par M. BERNARD-REYMOND
au nom de la commission des finances

ARTICLE 48

(ETAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Immigration et asile <i>Dont titre 2</i>	12 850 000		12 850 000	
Intégration et accès à la nationalité française		12 850 000		12 850 000
TOTAL	12 850 000	12 850 000	12 850 000	12 850 000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet **d'abonder à un niveau plus raisonnable le montant des crédits affectés à l'hébergement des demandeurs d'asile et au versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA)** en leur faveur.

En effet, le présent projet de loi de finances prévoit des crédits en diminution de 56 % pour l'hébergement d'urgence et de 14 % pour l'ATA par rapport aux crédits ouverts en 2010.

Or, en 2010, des ouvertures de crédits supplémentaires, à hauteur de 60 millions d'euros inscrits par décret d'avance, ont été rendues nécessaires du fait de l'augmentation des flux de demandeurs d'asile, d'une part, et de la hausse des délais de traitement des demandes d'asile, d'autre part. Ces ouvertures font suite à deux autres décrets d'avance, en 2008 et en 2009.

Le Gouvernement reconnaît que la demande d'asile continue à augmenter à un rythme élevé (+ 8,5 % sur les neuf premiers mois de l'année 2010 par rapport à la même période en 2009).

Par ailleurs, le contrôle effectué en 2010 par la commission des finances sur la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) interdit de croire à une diminution sensible des délais de traitement des dossiers suffisante dès 2011 pour juguler la hausse de la demande d'asile.

Par conséquent, le présent amendement transfère sur le programme « Immigration et asile », qui prend en charge l'ATA et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, une partie des crédits de l'action « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière » du programme « Intégration et accès à la nationalité française » :

- 2,85 millions d'euros destinés à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui, en tant qu'opérateur du ministère de la culture, devrait être financée intégralement par lui ;

- 10 millions d'euros de subventions à des acteurs économiques et sociaux mettant en place des dispositifs d'intégration.

Ces actions ne sont pas inutiles, mais la sincérité budgétaire impose d'abonder à une hauteur raisonnable les crédits liés à la demande d'asile. Le transfert proposé porte donc sur 12,85 millions d'euros, ce qui devrait combler une partie du déficit du programme « Immigration et asile », estimé par votre rapporteur spécial à près de 50 millions d'euros.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant les crédits de 58 856 euros en AE et de 64 279 euros en CP**, destinés principalement à financer les ouvertures de crédits sur la mission « Travail et emploi ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **majorer à titre non reconductible de 21 500 euros (AE = CP)** les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Au total, ces modifications entraînent une **minoration de 37 356 euros en AE et de 42 779 euros en CP** des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 4 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration » et de l'article 74 du projet de loi de finances pour 2011.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – En 2011, la politique transversale de l'immigration et de l'intégration des étrangers représentera 4,25 milliards d'euros en crédits de paiement. La mission « Immigration, asile et intégration » n'en représente que 13,7 %, soit 562 millions d'euros, car seize programmes répartis entre treize missions et dix ministères y contribuent. Les principales contributrices sont les missions à caractère social : les dépenses liées à l'enseignement dispensé aux élèves étrangers représenteront plus de 2 milliards d'euros, soit 48 % des crédits de cette politique transversale.

Le caractère interministériel de la politique d'immigration a un impact budgétaire sur la mission. Lors d'un contrôle mené avec Jean-Claude Frécon sur la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui ne fait pas partie de la mission « Immigration, asile et intégration », nous avons par exemple constaté l'influence sur cette mission des délais de jugement des demandes d'asile puisqu'il faut financer l'hébergement et les aides aux demandeurs d'asile en attente d'une décision.

Les crédits demandés pour 2011 sont relativement stables : 564 millions en autorisations d'engagement (en baisse de 0,2 %) et 562 millions en crédits de paiement (en hausse de 0,7 %). Cette stabilisation fera place à une légère contraction sur la période 2011-2013, puisque, selon la loi de programmation des finances publiques, les autorisations d'engagement devraient baisser de 3,6 % et les crédits de paiement de 1,8 %. Il est difficile de recueillir des informations précises sur les actions qui subiraient ces baisses.

Le premier des deux programmes de la mission, « Immigration et asile », est aussi le plus important, avec 86 % des crédits de la mission. Les crédits destinés à l'accueil des demandeurs d'asile et à l'instruction de leurs demandes sont, comme chaque année, sous-évalués. Ils diminuent par rapport à ceux disponibles en 2010, alors même que les demandes d'asile ont augmenté de 8,5% par rapport aux premiers mois de l'année 2009 et que les délais de jugement de la CNDA ne peuvent être réduits rapidement. Un nouveau décret d'avance sera nécessaire, comme cela a été le cas en 2010 (à hauteur de 60 millions d'euros), en 2009 (pour 70 millions) et en 2008 (pour 36 millions). Je proposerai un amendement sur ce point.

Je relève que 9 millions d'euros sont prévus pour financer le centre de rétention administrative de Mayotte, un véritable serpent de mer, et que les

effectifs de L'OFPRA seront renforcés, ce qui est très satisfaisant parce que moins coûteux qu'une augmentation du nombre de demandeurs d'asile en attente d'une décision.

Le second programme, « Intégration et accès à la nationalité française », regroupe seulement 73 millions d'euros de crédits. La baisse de 8 % de ses crédits correspond à de moindres subventions accordées par le ministère pour mener des actions d'intégration des populations étrangères. Le programme comporte également la subvention de 14,4 millions d'euros à l'Office national de l'immigration et de l'intégration (Ofii), qui est le principal opérateur de la mission et prend en charge l'accueil et l'intégration des primo-arrivants. La montée en puissance des actions qu'il mène nécessite le maintien de cette subvention à son niveau actuel, même si l'Office est majoritairement financé par des taxes affectées qui représentent 71 % de ses ressources, soit près de 100 millions d'euros.

L'article 74 modifie le tarif d'une grande partie des taxes sur la délivrance de documents administratifs aux étrangers. L'augmentation conséquente des ressources de l'OFII (10,5 millions en 2011) lui permettra d'assurer la montée en puissance des contrats d'accueil et d'intégration, des bilans de compétences professionnelles, ou encore de la préparation à l'intégration dès le pays d'origine. La principale ressource proviendra d'un droit de 220 euros pour la délivrance de visas de régularisation. Cet article opère encore des ajustements de certaines taxes : diminution des taxes acquittées par les employeurs de travailleurs étrangers, modulation des taxes sur les renouvellements des titres de séjour en fonction de la durée de celui-ci, diminution de la taxe sur les attestations d'accueil.

Venons-en aux travaux que j'ai menés sur l'efficacité de la politique de démantèlement des filières d'immigration clandestine.

On dispose de peu d'éléments chiffrés sur le nombre de filières d'immigration actives vers la France. Non seulement il est difficile de mesurer l'immigration clandestine, mais encore les migrants clandestins ne connaissent en général pas tous les maillons de la filière qu'ils ont utilisée. On sait que 145 filières ont été démantelées en 2009, contre 101 en 2008, et que le nombre des filières démantelées a encore doublé sur les premiers mois de 2010.

Sur les 145 filières démantelées en 2009, 84 visaient à faciliter l'entrée et le séjour des étrangers, 56 s'étaient spécialisées dans la fraude documentaire et 5 dans les mariages de complaisance. On peut aussi distinguer celles qui n'ont pas de but secondaire de celles qui associent à l'immigration une exploitation, le plus souvent sexuelle, des clandestins.

La politique française de lutte contre ces filières m'est apparue globalement efficace. Elle est menée par des offices spécialisés mettant en œuvre des actions interministérielles puisque les ministères chargés de l'immigration, de l'intérieur, du travail, de la justice sont concernés, ainsi que celui en charge des affaires étrangères et européennes.

Les principales pistes d'amélioration tiennent à une meilleure coopération européenne. Le statut de Frontex, agence créée en 2004, ne lui permet pas de constituer des bases de données opérationnelles lors des interpellations. Il pourrait également se rapprocher d'Europol, agence communautarisée depuis cette année, car un croisement de leurs informations respectives optimiserait les actions menées par les polices des États membres.

L'on devrait rechercher plus activement une coopération avec les pays tiers, à commencer par les pays d'origine. La France dispose de moyens de pression pour éviter que le coût de ces phénomènes soit intégralement reporté sur les pays de transit ou de destination. Il appartient au ministère des Affaires étrangères de prendre davantage en compte les efforts que nos partenaires sont susceptibles de consentir.

Je propose d'adopter les crédits de la mission, modifiés par un amendement, ainsi que l'article 74.

M. Adrien Gouteyron. – De quelle manière le ministère des Affaires étrangères et européennes doit-il s'impliquer ?

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – Le sujet n'est pas assez abordé avec les pays tiers, source d'immigration. Hormis pour les pays avec lesquels nous avons passé un accord spécifique, il ne semble pas que la diplomatie française en ait fait une priorité. Approfondir cet aspect éviterait pourtant que les pays d'origine considèrent que ce dossier ne les regarde pas ou ne soient intéressés que par les revenus rapatriés de France.

M. Adrien Gouteyron. – N'est-ce pas plutôt le rôle du ministre de l'immigration ? M. Hortefeux, lorsqu'il détenait ce portefeuille, nous rendait compte de ses déplacements. N'y a-t-il pas une répartition des tâches ?

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – La France a passé huit accords, comportant des mesures financières positives, mais dans des pays comme la Russie, l'intervention des affaires étrangères est plus opportune.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous remercie de ce rapport et de cette communication. Vous présentez un amendement ?

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – En effet, cet amendement abonde de 12,85 millions les crédits affectés à l'hébergement des demandeurs d'asile et au versement de l'allocation temporaire d'attente. Ceux qui sont prévus ne sont pas réalistes compte tenu de l'augmentation des demandes.

M. Jean Arthuis, président. – Je ne sais pas si ce complément suffira.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial. – C'est un signe que nous donnons au Gouvernement. Il y a eu des décrets d'avance en 2010, 2009 et 2008. Cette situation n'est pas satisfaisante.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté l'amendement, proposé par le rapporteur spécial, modifiant la répartition des crédits entre les programmes de la mission.

Puis, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » ainsi modifiés, et l'article 74 sans modification.

Elle a donné acte au rapporteur spécial de sa communication sur l'efficacité de la politique de démantèlement des filières d'immigration clandestine, qui est annexée au présent rapport.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission, tels qu'amendés lors de sa réunion du 4 novembre, ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 74.

ANNEXE 1

L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE DE DEMANTÈLEMENT DES FILIÈRES D'IMMIGRATION CLANDESTINE

Votre rapporteur spécial a conduit, dans le courant de l'année 2010, une mission de **contrôle sur pièces et sur place sur l'efficacité de la politique de lutte contre les filières d'immigration clandestine**, en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001¹.

Les **auditions** qu'il a menées ainsi que ses **déplacements à la Commission européenne et à la représentation de la France auprès de l'Union européenne, à Bruxelles, à Europol, à La Haye, et à Interpol, à Lyon**, lui ont permis d'acquérir une meilleure vision du phénomène auquel la France est soumise à travers les filières d'immigration clandestine et des outils qu'elle met en œuvre pour y faire face.

Le présent rapport budgétaire est l'occasion d'en rendre compte.

I. TYPOLOGIE ET ÉVOLUTION DES FILIÈRES D'IMMIGRATION CLANDESTINE

A. UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À APPRÉHENDER

L'étude de la politique de démantèlement des filières d'immigration clandestine se heurte à un obstacle majeur : **la difficulté à appréhender juridiquement le phénomène et à recueillir des statistiques fiables**, tant sur le nombre et l'importance des filières que sur l'efficacité de la politique menée contre elles.

1. Une caractérisation juridique malaisée

L'appréhension du phénomène des filières d'immigration clandestine fait face à la difficulté de caractériser juridiquement ces filières.

Il n'existe pas, en effet, de texte juridique définissant les « filières ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès de M. David Sénat, conseiller technique au cabinet de Mme Michèle Alliot-Marie, Garde des Sceaux, **le juge pénal ne peut appréhender la**

¹ Loi n° 2001-692 (LOLF).

notion de filières d'immigration qu'à travers la circonstance aggravante de « bande organisée ». L'article 132-71 du code pénal dispose en effet que *« constitue une bande organisée au sens de la loi tout groupement formé ou toute entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'une ou de plusieurs infractions ».*

C'est donc cette notion qui, rapportée à une infraction principale, permet au juge pénal de traiter des filières d'immigration clandestine. L'infraction principale peut être constituée de l'aide à l'entrée ou au séjour d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire français. M. Jean-Michel Fauvergue, chef de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (Ocriest) et M. Fernand Gontier, sous-directeur de l'immigration irrégulière et des services territoriaux à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), ont indiqué à votre rapporteur spécial que cela faisait *« relativement peu de temps »* qu'un travail était mené spécifiquement sur la notion de filières et qu'il devait être poursuivi pour parvenir notamment à une définition plus stricte et plus précise de la filière d'immigration clandestine.

Néanmoins, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès des différents acteurs de la lutte contre les filières d'immigration clandestine, une définition empirique de la filière s'est imposée. Elle est un *« groupement structuré, souvent hiérarchisé et cloisonné, transnational, qui aide contre rémunération, un ou plusieurs candidats à l'immigration irrégulière à être acheminé d'un pays vers un autre ou à y séjourner irrégulièrement ».* Les quatre critères cumulatifs de la filière sont donc les suivants :

- constituer une **organisation structurée** ;
- être présente sur **plusieurs territoires nationaux** ;
- avoir pour but **d'aider des étrangers soit à accéder au territoire d'un pays tiers, soit à s'y maintenir** ;
- fournir cette aide contre une **rémunération**.

La filière forme une chaîne humaine et logistique constituée d'un ensemble de maillons répartis tout au long du périple migratoire. Plusieurs intervenants peuvent constituer ses maillons : l'organisateur, des collaborateurs, des recruteurs, des passeurs, des hébergeurs ou encore des trésoriers. Il apparaît d'ailleurs que plus la filière est importante, plus ses membres sont spécialisés. Dans les autres cas, une plus grande polyvalence de ses agents est constatée.

Le ministère chargé de l'immigration indique que le niveau de structuration de la filière doit être recherché parmi d'autres critères que la nature des liens qui unissent les différentes cellules. On constate, par exemple que, dans de nombreux cas, l'argent de la migration illégale ne quitte pas le pays de départ. En conséquence, le degré d'intégration des réseaux peut être

appréhendé à travers le rôle central du trésorier qui, bien qu'invisible tout au long du voyage, centralise tous les paiements.

2. L'absence de statistiques fiables concernant les filières d'immigration clandestine et leur démantèlement

a) Une difficulté commune à l'ensemble de l'immigration clandestine

De manière générale, l'immigration irrégulière est difficile à quantifier pour deux principales raisons.

Tout d'abord, **le décompte des situations d'irrégularités constatées ne correspond qu'à une part de la population totale en irrégularité sur le territoire français.** Par ailleurs, **l'irrégularité d'une situation peut, parfois, se manifester dès l'entrée sur le territoire national mais, dans un grand nombre de cas, elle est postérieure à celle-ci.** L'étranger entre légalement en France mais s'y maintient ensuite irrégulièrement au terme de la durée de validité de son visa ou du délai de trois mois à l'issue duquel il est, en tout état de cause, dans l'obligation de détenir un titre de séjour. **Aucun instrument de mesure n'est disponible permettant de faire la part entre les étrangers en situation irrégulière étant entrés de manière légale ou illégale sur le territoire.** Toutefois, d'après la majorité des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial, la part des « overstayers », étrangers entrés légalement, grâce à un visa ou sans visa, parce qu'ils n'en avaient pas besoin, mais passés dans l'illégalité en restant sur le territoire au-delà de la durée permise, est prépondérante. **Il ne faut donc pas négliger la lutte contre ces immigrés « devenus illégaux », qui se trouvent irrégulièrement sur le territoire français,** même si leur situation ne résulte pas, en général, du travail d'une filière,

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire reconnaît donc qu'il « *n'est pas possible de présenter des données quantitatives précises* »¹ sur la population d'immigrés clandestins présents sur le territoire français. Cet aveu rejoint les conclusions de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine menée par le Sénat en 2006 et présidée par notre collègue Georges Othilly².

Deux facteurs supplémentaires concourent à rendre l'évaluation de la population étrangère en situation irrégulière sur le territoire français particulièrement ardue. D'une part, le ministère en charge de l'immigration indique que des changements de situation juridique affectent régulièrement les étrangers illégaux, ce qui en fait une population par définition très fluctuante.

¹ Réponses aux questionnaires adressés par votre rapporteur spécial.

² Rapport n° 300 (2005-2006), « Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine », François-Noël Buffet, rapporteur, fait au nom de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine.

D'autre part, l'appartenance à l'Espace Schengen implique que les étrangers en situation irrégulière sur le territoire français peuvent être entrés légalement ou illégalement à n'importe quel point de cet espace et sont susceptibles, en sens inverse, de quitter la France à tout moment pour se rendre dans un autre pays de l'Espace Schengen.

b) La méconnaissance spécifique du phénomène des filières

Si les statistiques fiables concernant le phénomène de l'immigration clandestine sont difficiles à établir, **ce constat est encore plus valable lorsqu'il s'agit des filières d'immigration clandestine**, tout d'abord parce que, comme nous l'avons vu plus haut, la définition juridique de la filière n'existe pas.

La méconnaissance pratique du phénomène souffre aussi du fait que, **la plupart du temps, les étrangers faisant usage de la filière et les membres eux-mêmes du réseau qu'elle constitue n'en connaissent pas la composition globale et se contentent de maîtriser leur aire d'intervention**. Le niveau d'intégration et de hiérarchie de chacun des réseaux est donc une donnée très difficile à définir, même lorsque la filière est mise au jour.

Pour l'ensemble de ces raisons, le ministère en charge de l'immigration indique qu'il « *n'est pas possible d'évaluer la proportion des passeurs appartenant réellement à une filière, dans son acception la plus théorique* »¹.

Il n'existe pas non plus de données qualitatives permettant d'évaluer la part relative entre les réseaux qui favorisent le simple accès illégal au territoire et ceux qui organisent une traite d'être humains après l'arrivée sur le territoire français.

Le phénomène des filières d'immigration clandestine étant difficile à appréhender, l'efficacité de la politique de démantèlement de ces filières l'est aussi. Ainsi, si l'application de la notion pratique de filières d'immigration clandestine permet de conclure que **145 filières ont été démantelées en France en 2009**, M. Jean de Croone, directeur adjoint de la direction de l'immigration, a reconnu, lors de son audition par votre rapporteur spécial, que **le ministère « n'était pas en mesure d'évaluer ce que représentent ces résultats par rapport au phénomène » global des filières**.

c) Des implications financières également méconnues

Votre rapporteur spécial s'est heurté aux mêmes difficultés pour quantifier l'enjeu financier lié aux filières d'immigration clandestine. D'après l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'activité de ces filières représenterait la **troisième source de profit illégal dans le monde, après le trafic de drogue et celui des armes**.

¹ Réponses aux questionnaires transmis par votre rapporteur spécial.

Il est néanmoins difficile, pour plusieurs raisons, de fournir des chiffres fiables.

D'une part, le prix payé par les migrants pour leur passage dans le pays d'accueil peut être acquitté soit au départ, dans le pays d'origine, soit au cours du périple, par un système du cautionnement ou par l'intermédiaire d'un garant. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, il est en pratique relativement rare de trouver des sommes d'argent liquide lors des interpellations et des perquisitions concernant les filières d'immigration clandestine.

D'autre part, le ministère en charge de l'immigration précise qu'à l'inverse d'autres criminels, les trafiquants de migrants affichent rarement, lorsqu'ils se trouvent sur le territoire français, des signes extérieurs de richesse. En revanche, la plupart des affaires mettent en évidence une partie du patrimoine dont disposent ces individus dans leur pays d'origine.

Dans le cas particulier d'une opération de démantèlement d'un réseau, en 2008, appelée « opération Bagdad », le ministère chargé de l'immigration a été en mesure d'évaluer les gains financiers d'une filière d'immigration clandestine.

Le cas de « l'opération Bagdad »

Cette opération est née de l'exploitation des données contenues dans une contribution britannique de février 2007, relatives à des informations recueillies auprès de clandestins sur le sol anglais. Les investigations menées en France par l'Ocriest permettaient d'isoler des numéros de téléphone pertinents révélant une activité soutenue de réseaux de passeurs, le long d'un tracé allant de l'Irak à la Grande-Bretagne *via* la Grèce, l'Italie et la France. Elles confirmaient les premiers éléments recueillis par les effectifs de la direction zonale de la police aux frontières Ouest quant à l'existence d'un véritable trafic de migrants illégaux de diverses nationalités, piloté par des Kurdes d'Irak, depuis Cherbourg.

Après plus d'un an d'enquête, avec l'appui d'Europol¹ et d'Eurojust, l'Ocriest a procédé au démantèlement de la branche française de la filière, en même temps que neuf autres services de police européens. Au total, entre le 16 juin et le 24 juin 2008, 104 personnes ont été interpellées en tant qu'organiseurs, logeurs, passeurs et financiers dans toute l'Europe.

Il s'agit de la plus grande affaire de lutte contre l'immigration irrégulière jamais réalisée sur le plan international.

Concernant ce dossier spécifique, le ministère chargé de l'immigration est en mesure d'avancer une estimation des gains du réseau, en déterminant le coût du passage facturé par la filière et le nombre potentiel de migrants clandestins ayant bénéficié de cette filière. Par ce mode de calcul, les gains du réseau de « l'opération Bagdad » ont été évalués à plus de 10 millions d'euros.

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

¹ *European police office.*

B. LES DIFFÉRENTS TYPES DE FILIÈRES D'IMMIGRATION

Tout comme pour la mesure du phénomène de l'immigration illégale, la définition des filières d'immigration clandestine reste très mal aisée. En effet, sans pousser le trait jusqu'à définir autant de types de filières qu'il existe de filières, **il est assez complexe de faire ressortir une typologie.**

Ces filières **conjuguent plusieurs caractères** en fonction des moyens déployés, du but recherché, de l'origine géographique, et de beaucoup d'autres critères. Plutôt que des filières types, ce sont des « **portraits-robots** » de **filières** qu'il est envisageable de dresser en utilisant symboliquement des tableaux à entrées multiples.

Avant toute tentative de présentation de typologies, votre rapporteur spécial tient à apporter deux précisions qui doivent permettre de **rejeter certaines idées fausses, sur un sujet complexe :**

- d'une part, il faut insister sur la **non automaticité du lien entre immigration irrégulière et filières d'immigration.** Les filières d'immigration clandestine ne sont pas la façon nécessairement la plus fréquente pour des clandestins de pénétrer sur le territoire national ou de s'y maintenir. En effet, il existe une différence assez claire entre une immigration asiatique et extrême orientale qui recourt, quasi automatiquement, à l'usage de filières, et une immigration plus traditionnelle, comme celle d'Afrique du nord, qui a beaucoup moins recours aux filières ;

- d'autre part **l'image d'un clandestin qui serait nécessairement pris en charge du début à la fin de son périple par une filière est aussi à abandonner.** Un immigrant clandestin peut ainsi, de son propre chef, recourir à différents intervenants spécialisés au cours de son déplacement sans pour autant recourir à une filière unique.

Lors de ses échanges, votre rapporteur spécial a retenu une idée qui doit éclairer l'idée qu'on peut parfois avoir de la filière. Dans de nombreux cas, on est en présence plus de **crime « désorganisé »** que de crime organisé. Cette notion de crime « désorganisé » renforce la difficulté du démantèlement des filières.

Au delà de ces mises en garde, il est possible de dégager une série d'identification de **caractères forts des filières selon plusieurs tentatives de classements.** Ces différentes typologies sont concentrées sur les motivations et spécificités des filières partant du présupposé que la motivation de l'immigré clandestin était de partir de son pays volontairement, à l'aune de ce qu'il estimait être sa situation.

1. Une typologie par moyens

Cette typologie par moyens permet de considérer **la filière dans sa spécialisation sur un moyen apporté aux migrants clandestins afin de leur**

faciliter l'accès ou le maintien sur le territoire. A partir des chiffres fournis par le ministère de l'immigration, de l'intégration et de l'identité nationale, sur les 145 filières démantelées en 2009, une répartition pouvait s'effectuer comme suit :

- 84 filières étaient des filières visant à faciliter **l'entrée et le séjour des clandestins** en France. Ainsi le moyen apporté est celui du franchissement souvent clandestin du territoire ou du maintien illégal en vue d'une installation ou de l'attente d'un départ vers une autre destination ;

- 56 filières étaient spécialisées dans la **fraude documentaire**. Il s'agit de deux types de fraude, l'une portant sur la création de faux papiers et faux titres, l'autre étant liée à la corruption de fonctionnaires en charge de délivrer des visas ou tout autre document permettant l'entrée ou le maintien sur le territoire ;

- 5 filières étaient orientées autour des **mariages de complaisance**, qui sont également un autre moyen illégal d'obtenir, soit un accès au territoire, soit la régularisation d'une situation.

L'analyse de ces données tend à démontrer que l'une des activités premières des filières d'immigration clandestine reste le passage et l'hébergement des clandestins. Cette activité est elle même **génératrice d'autres « besoins »** comme les papiers ou visas ce qui permet, soit de favoriser les chances de succès au passage des frontières, soit un maintien sur le territoire plus aisé.

Ainsi, **une filière pourra s'identifier principalement à l'un de ces trois axes ou les cumuler en tout ou partie.** Dans le cas des mariages de complaisance, l'usage de faux papiers ou fausses déclarations est ainsi souvent associé.

2. Une typologie par but

Cette typologie ne découle pas du but des migrants mais de celui de la filière. On peut identifier *a priori* deux catégories principales dans ce classement.

a) Les filières sans but secondaire

Il s'agit des filières dont l'objectif est de réaliser un profit au travers du passage des clandestins, par la fourniture d'un logement, de nourriture ou de papiers d'identité. Fondées sur un rapport cynique à l'immigration clandestine, **ces filières proposent, en quelque sorte, des « offres commerciales » à leurs clients** dont elles tentent de satisfaire les besoins au coût maximal.

A plusieurs reprises lors de ses échanges avec les organismes visant à lutter contre les filières de passeurs de clandestins, les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial ont évoqué des termes proches du

champ lexical du commerce : « passage garanti », filière « *low cost* », condition « tout inclus », qualifiant assez justement ce type de filières mercantiles.

b) Les filières associant le passage des clandestins à leur exploitation

Ces **filières** sont plus **complexes**. Elles visent à faire venir des candidats à l'immigration tout en organisant à leur arrivée leur exploitation soit pour rembourser leur passage, soit pour continuer à produire une ressource financière.

Le cas des filières visant à alimenter directement une économie parallèle ou souterraine sont généralement à écarter. Les différents services n'identifient **pas de réseaux visant à intentionnellement faire venir une main d'œuvre avec un travail précis**. De telles filières existent mais n'aboutissent généralement pas dans notre pays. En revanche, il est très clair que nombre de **filières se remboursent** et fournissent une main d'œuvre pour des employeurs indécents ou font travailler les immigrés clandestins dans des ateliers liés à la filière. Là encore, la réalité des ateliers clandestins semble à relativiser face à la masse représentée par l'emploi de clandestins dans des entreprises ayant une raison sociale légale.

Ce type de filières prévaut notamment dans **le cas de l'exploitation sexuelle qui peut être faite de certains immigrés clandestins**. La prostitution est, en effet, souvent inscrite dans le parcours des candidats à l'immigration dès le départ, au moins dans la stratégie de la filière. Des réseaux organisés favorisent l'immigration, généralement de femmes, en s'assurant une emprise psychologique sur elles afin de pouvoir contraindre celles-ci à alimenter les réseaux de proxénétisme liés à la filière.

Ainsi, les descriptions faites à votre rapporteur démontrent que les réseaux exploitant ces personnes agissent par le biais de la pression sur la famille – le plus souvent les enfants – restée dans le pays d'origine. Certains réseaux, principalement en Afrique, s'appuient sur les croyances traditionnelles pour conserver un ascendant sur les femmes se prostituant.

Votre rapporteur spécial a reçu des témoignages très forts des services de lutte contre l'immigration clandestine, corroborés par des associations venant en aide aux migrants en situation irrégulière. Dans de nombreux cas, les services doivent faire appel à des marabouts afin de soustraire des femmes à l'emprise exercée sur elles.

Les filières complexes poursuivent un but de marchandisation des immigrants clandestins qui, dans ce cas, sont appelés à devenir des victimes de ces réseaux.

Il est impératif d'éviter deux écueils face à cette description :

- d'une part, si certains immigrés clandestins sont des victimes de ces réseaux de passeurs, **on ne peut pas qualifier l'ensemble des immigrants clandestins recourant à ces réseaux de victimes** ;

- d'autre part, **les filières sans but secondaire ne sont, à aucun moment, moins dangereuses, condamnables ou cruelles que des filières complexes.** En effet, il n'est pas rare que des candidats au passage soient assassinés pour ne pas avoir voulu ou pu payer un supplément dans le tarif de leur passage.

D'autres catégories pourraient compléter cette typologie, comme les **filières familiales** par exemple.

3. D'autres typologies possibles

D'autres tentatives de typologies pourraient compléter l'exercice sur les filières.

Ainsi une **typologie** des filières **selon l'origine géographique** pourrait constituer une grille de lecture qui, quoique simpliste, permettrait de développer les chiffres selon lesquels près de 80% des illégaux interpellés en France sont aux mains de passeurs de même origine ou de même nationalité.

Une autre tentative de typologie pourrait reposer sur le **mode de « remboursement »** de la dette de passage contractée par le candidat à l'immigration. Celui-ci varie du paiement à l'avance, au paiement tout au long du parcours jusqu'à, comme nous l'avons vu, l'acquittement de la dette à l'arrivée sous différentes formes.

Au delà de ces tentatives de classement, l'exercice nécessaire de catégorisation des filières demeure pour permettre de développer une lutte efficace contre ces réseaux. En effet, **rendre la tâche impossible aux réseaux et leurs gains limités est un objectif** qui ne peut passer que par la bonne connaissance de ces réseaux criminels.

II. L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DÉMANTÈLEMENT DES FILIÈRES D'IMMIGRATION

A. UNE POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE ASSOCIANT DE NOMBREUSES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1. La nécessaire coopération interministérielle dans la lutte contre les filières

La politique de démantèlement des filières de passeurs clandestins est à plusieurs titres une politique interministérielle.

Elle fait intervenir, en premier lieu, **les ministères chargés de l'Intérieur et de l'immigration.** Ainsi, lors de la création du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement,

le décret¹ relatif à ses attributions précisait qu'il « *prépare et met en œuvre les règles relatives aux conditions d'entrée, de séjour et d'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers. Il est chargé :*

- *en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire intéressant des ressortissants étrangers ;*
- *en liaison avec le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, de la lutte contre le travail illégal des étrangers ;*
- *conjointement avec le ministre des affaires étrangères et européennes, de la politique d'attribution des visas ».*

Pour l'exercice de ses missions, le décret d'attribution précité du ministre de l'immigration prévoit par conséquent qu'il a autorité, conjointement avec **le ministre chargé de l'intérieur**, sur la direction générale de la police nationale. La politique de répression des immigrés en situation irrégulière fait donc intervenir, en premier chef, des services sous l'autorité directe du ministère de l'Intérieur. Les attributions de celui-ci en matière de sécurité impliquent également qu'il s'intéresse à la politique de lutte contre les filières d'immigration.

Les extraits du décret d'attribution font également apparaître le rôle du **ministre en charge du travail** dans la lutte contre le travail illégal des étrangers. En effet, les filières d'immigration clandestine sont parfois en lien avec des filières de travail illégal. La coopération entre les deux ministères concernés est donc, sur ce point, essentielle à l'efficacité de la politique de démantèlement.

Deux autres ministères sont concernés par la politique de lutte contre les filières d'immigration clandestine.

D'une part, **le ministère des affaires étrangères et européennes**. En effet, les phénomènes migratoires étant par définition transnationaux, la coopération avec les pays étrangers revêt un caractère essentiel dans la politique de maîtrise de ces flux. Les consulats ont notamment en charge la délivrance des visas et peuvent donc intervenir dans le parcours des étrangers souhaitant entrer sur le territoire français. La coopération européenne, dans le contexte de la mise en place de l'Espace Schengen, joue aussi, comme on le verra ci-après, un rôle primordial, qui justifie l'intervention de ce ministère dans la politique de démantèlement des réseaux de passeurs.

Les liens avec le ministère des affaires étrangères sont notamment matérialisés par le service de coopération technique international de police (SCTIP), créé en 1961. Ce service de la direction générale de la police nationale bénéficie d'un réseau de 243 policiers et gendarmes implantés dans 100 pays et en couvre au total 154, certains de ces fonctionnaires ayant une

¹ Décret n°2007-999 du 31 mai 2007.

compétence régionale. En France, à la structure centrale du SCTIP s'ajoute une représentation au sein du ministère des affaires étrangères qui garantit la liaison entre la police nationale et les services du Quai d'Orsay.

Enfin, **le ministère de la justice**, ayant en charge la politique pénale, contribue à la lutte contre les filières d'immigration clandestine.

Les personnes auditionnées par votre rapporteur spécial lors de son contrôle ont très largement salué la qualité de la coopération entre les forces de sécurité chargées du démantèlement des filières d'immigration clandestine et les magistrats chargés de prononcer les peines pénales à leur encontre. Il apparaît notamment que le dispositif des juridictions interrégionales spécialisées (Jirs), mis en place en 2004, porte ses fruits.

Les Jirs

Créées par la loi n°2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et mises en place en octobre 2004, les juridictions interrégionales spécialisées (Jirs) regroupent des magistrats du parquet et de l'instruction possédant une expérience en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière dans des affaires présentant une grande complexité.

La loi a donné une compétence interrégionale à huit juridictions implantées, eu égard à l'importance des contentieux traités et aux aspects liés à la coopération transnationale, à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort-de-France.

Les critères de compétence des JIRS sont :

- d'une part, celui de la matière (criminalité organisée et délinquance financière) ;
- d'autre part, celui de la grande ou très grande complexité justifiant des investigations importantes (meurtre commis en bande organisée, blanchiment, crimes aggravés d'extorsion, etc.).

Les JIRS bénéficient de dispositifs novateurs en matière d'enquête (infiltrations, sonorisations, équipes communes d'enquête entre plusieurs pays). Spécialisés dans ces matières techniques, les magistrats sont donc déchargés des dossiers plus simples et bénéficient de surcroît du soutien d'assistants spécialisés.

Ils doivent ainsi pouvoir faire face à des organisations criminelles souvent transnationales dont le démantèlement est de plus en plus complexe.

Source : Ministère de la justice

D'après les différents interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial, les juges d'instruction, spécialisés dans les affaires de filières d'immigration, « adhèrent » à cette politique de démantèlement, qui comprend des trafics de migrants et des traites d'êtres humains.

Toutefois, certaines personnes auditionnées ont pu relever que les peines prononcées à l'encontre des membres de réseaux d'immigration clandestine étaient en général sous-dimensionnées par rapport aux gains que

peut rapporter la mise en place d'une filière d'immigration, ce qui risquait de rendre la politique répressive assez peu dissuasive.

2. Une politique menée par plusieurs structures spécialisées

La politique de la lutte contre les filières d'immigration clandestine est donc intrinsèquement interministérielle. C'est l'une des raisons qui expliquent la **mise en place de plusieurs offices spécialisés en charge des différents aspects de cette politique. Structures plus légères et pouvant regrouper des fonctionnaires appartenant aux différents champs ministériels concernés, ces offices apparaissent comme des outils efficaces de mise en œuvre de cette politique.**

a) L'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (Ocriest)

En matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine, le principal opérateur est **l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre (Ocriest)**, créé par un décret du 6 août 1996¹, au sein de la Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

Cet office regroupe dans son domaine de compétence la lutte contre l'ensemble des infractions relatives à l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers en France, à l'emploi des étrangers dépourvus d'autorisation de travail, ainsi qu'aux faux et usages de faux documents destinés à favoriser ces infractions. Son champ d'intervention comprend donc la lutte contre les filières d'immigration clandestine même s'il s'étend au-delà.

M. Jean-Michel Fauvergue, directeur de l'Ocriest, a relevé que les structures de lutte contre l'immigration clandestine n'étaient pas harmonisées au niveau européen. Ainsi, l'Italie ne dispose pas d'un service spécialisé du type de l'Ocriest et l'Espagne dispose d'une structure qui regroupe les compétences de l'Ocriest et celles de l'Ocrteh, qui seront détaillées ci-dessous. Trois raisons plaident pour une spécialisation des policiers en charge de la lutte contre l'immigration clandestine :

- d'une part, les policiers de l'Ocriest sont compétents sur l'ensemble du territoire, ce qui n'est pas le cas des policiers « classiques » de la police aux frontières ;
- d'autre part, leurs prérogatives et leurs modes d'action sont spécifiques. Ainsi, 80 % à 85 % de leur travail porte sur la téléphonie, notamment la téléphonie mobile, qui nécessite l'intervention de nombreux interprètes ainsi qu'une collaboration avec la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ;

¹ Décret n° 96-691.

- enfin, l'Ocriest doit disposer pour ses enquêtes de moyens techniques intrusifs très spécifiques, proches de ceux utilisés en matière de lutte contre le terrorisme.

Au niveau central, l'Ocriest regroupe de 115 à 120 personnes, auxquelles il convient d'ajouter les effectifs des 49 brigades mobiles de recherche (BMR) zonales, départementales ou locales de la police aux frontières qui coopèrent avec l'Ocriest au niveau décentralisé. **Au total, les effectifs de l'Ocriest et des BMR s'élèvent à près de 750 fonctionnaires.**

S'ajoutent à l'Ocriest deux offices centraux aux compétences plus spécialisées : l'Ocrteh et l'Oclti.

b) L'Office central pour la répression de la traite des être humains (Ocrteh)

L'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (Ocrteh) est également une structure spécialisée de la police nationale, composée d'une vingtaine de personnes. Il est chargé de constater et de réprimer toute infraction ayant trait au proxénétisme, de centraliser tous les renseignements pouvant faciliter la recherche du trafic des êtres humains pour l'exploitation de la prostitution et de coordonner toutes les opérations tendant à la répression de ce trafic sur l'ensemble du territoire national. Tout comme l'Ocriest, il a essentiellement une fonction de coordination et d'investigation et est le relai privilégié des directions interrégionales et des directions régionales de la police judiciaire en matière de lutte contre le proxénétisme.

Comme l'a indiqué M. Jean-Marc Souvira, son directeur, l'Ocrteh est souvent appelé à intervenir dans des opérations de démantèlement de filières d'immigration clandestine, de nombreux réseaux de proxénétisme étant d'envergure internationale. Il coopère pour cela avec l'Ocriest.

c) L'Office central de lutte contre le travail illégal (Oclti)

Enfin, par un décret du 12 mai 2005¹ a été créé un **Office central de lutte contre le travail illégal (Oclti)**, confié à la gendarmerie nationale.

Le domaine de compétence de cet office est limité à la lutte contre les infractions relatives au travail illégal sous toutes ses formes. Comme l'indiquaient à votre rapporteur spécial M. Patrick Knittel, directeur de l'Oclti, et le capitaine Jean-François de Decker, chef de la division des investigations au sein de l'office, certaines filières d'immigration clandestine sont spécialisées dans le transit de travailleurs illégaux, « *l'immigration clandestine se nourrissant du travail illégal* ». Cela implique une collaboration avec l'Ocriest qui, d'après les entretiens menés par votre rapporteur spécial, se passe dans de bonnes conditions. La complémentarité entre l'Ocriest et l'Oclti est notamment assurée par l'affectation de policiers à l'Oclti et de militaires de

¹ Décret n° 2005-455.

la gendarmerie nationale à l'Ocriest, ainsi que par la définition de modalités de coordination et d'échange direct d'informations opérationnelles entre eux.

L'office est composé d'une trentaine de personnes, issues de la gendarmerie nationale ainsi que des autres ministères impliqués dans la politique de lutte contre le travail illégal : police nationale, agents du ministère du travail, du ministère de l'économie et des finances et du ministère des transports.

B. L'ÉQUILIBRE ENTRE PRÉVENTION ET RÉPRESSION

1. Une politique répressive efficace

a) La hausse du nombre de filières démantelées

Au cours de l'ensemble des entretiens qu'il a menés lors de son contrôle, votre rapporteur spécial a pu constater que **le dispositif français de lutte contre les filières d'immigration clandestine avait fortement progressé ces dernières années.**

Ainsi, **le nombre de filières démantelées est passé de 101 en 2008 à 145 en 2009. D'après les dernières statistiques disponibles, le nombre de démantèlement a encore augmenté puisqu'il est passé de 16 pour les deux premiers mois de l'année 2009 à 32 pour les deux premiers mois de l'année 2010.** Au 1^{er} février 2010, d'après les chiffres transmis par la direction de l'administration pénitentiaire, 393 personnes étaient incarcérées en France à la suite de condamnations dont au moins l'une des infractions se réfère à la participation aux filières d'immigration clandestine. 282 de ces condamnations ont été prononcées pour réprimer l'infraction à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger en France.

Dans leur grande majorité, les interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial n'ont pas sollicité de renforcement de l'arsenal législatif répressif destiné à lutter contre les réseaux d'immigration clandestine. M. Patrick Knittel, directeur de l'Oclti, a néanmoins jugé que la peine maximale de trois ans d'emprisonnement pour les délits relatifs à l'emploi de travailleurs en situation irrégulière était « *assez modeste* » et ne paraissait pas suffisamment dissuasive.

Conscients des impératifs budgétaires auxquels l'Etat doit faire face dans le contexte très contraint des finances publiques, MM. Jean-Marc Souvira, directeur de l'Ocrteh, et Patrick Knittel, directeur de l'Oclti, ont précisé que le renforcement de l'efficacité de la lutte contre la traite des êtres humains passerait d'abord par l'octroi de moyens humains supplémentaires.

b) Les outils supplémentaires qui pourraient être mis en place

Lors des auditions menées par votre rapporteur spécial, certaines améliorations ont été évoquées et des pistes d'évolution dressées pour parvenir

à une amélioration de l'efficacité de la politique de lutte contre les filières d'immigration clandestine.

Ainsi, par exemple, l'Ocrteh a pu constater une **montée en puissance de l'utilisation d'internet par les réseaux de prostitution**, ceux-ci utilisant les petites annonces pour solliciter les clients. Une **réflexion sur les nouveaux outils et procédures à mettre en œuvre pour lutter contre ce type de phénomènes** doit être engagée.

Outre le renforcement souhaité des moyens humains, M. Jean de Croone, directeur adjoint de la direction de l'immigration, a évoqué deux pistes à l'étude pour renforcer l'efficacité de la politique française :

- d'une part, **mieux contrôler les flux financiers internationaux qui transitent par des systèmes du type « Western Union »**. Ces outils sont en effet utilisés par les migrants, lors de diverses étapes de leur voyage, pour rémunérer les passeurs. Faciliter l'accès des enquêteurs à ces paiements pourrait permettre de mieux appréhender le fonctionnement des filières et de déterminer plus systématiquement l'identité et le rôle du financier dans le réseau ;
- d'autre part, **durcir les conditions d'ouverture de lignes téléphoniques et faciliter la transmission aux enquêteurs des informations liées à ces lignes** pourrait aussi se révéler utile. En effet, la téléphonie mobile constitue le principal outil de travail des passeurs, notamment pour transmettre leurs consignes.

c) La perspective de la généralisation du visa biométrique

Enfin, votre rapporteur spécial souligne **les avantages qui résulteront de la généralisation du visa biométrique devant, selon le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, intervenir au 1^{er} janvier 2012**. Le passage à la biométrie en matière de visas résulte de la décision du Conseil de l'Union européenne du 8 juin 2004¹ d'introduire les éléments biométriques dans les visas délivrés aux ressortissants étrangers par les pays membres de l'UE.

Ce visa, délivré après recueil préalable des empreintes digitales des dix doigts du demandeur et prise de sa photo, permettra d'alimenter une banque de données consultable à toutes les frontières de l'Espace Schengen. Ses avantages seront nombreux.

Il permettra de **mieux contrôler les retours des migrants dans le pays d'origine** et, le cas échéant, de faciliter l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. A l'heure actuelle, votre rapporteur spécial est étonné du décalage entre le contrôle des flux de migrants entrant sur le territoire français et l'absence de comptabilisation des sorties du territoire de ces migrants.

¹ Décision n° 2004/512/EC.

Par ailleurs, la procédure de demande et de délivrance du visa biométrique permettra de **faciliter l'identification des titulaires de visas et de se prémunir contre toute usurpation d'identité** ou utilisation frauduleuse des titres de voyage.

Enfin, **les contrôles à l'entrée du territoire européen seront facilités**, ainsi que la circulation dans l'Espace Schengen : en sécurisant l'identification des personnes, la biométrie permettra d'octroyer plus facilement des visas de longue durée.

2. La priorité doit être d'éviter l'entrée des immigrés clandestins

Si la politique de nature répressive menée par la France contre les filières d'immigration clandestine paraît efficace, il ressort des travaux de votre rapporteur spécial qu'elle ne peut constituer la seule réponse de l'Etat.

En effet, comme l'ont rappelé M. Jean-Louis De Brouwer, directeur général adjoint, et Mme Marta Cygan, directrice immigration et asile de la direction générale justice, liberté et sécurité de la Commission européenne, **on peut considérer qu'à « partir du moment où un migrant en situation irrégulière se présente à la frontière française, il est déjà trop tard », c'est-à-dire que les chances de l'empêcher de franchir la frontière ou de le reconduire dans son pays sont minces.**

L'essentiel des efforts doivent donc porter sur la prévention en matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine.

Cet accent sur la politique de prévention ne signifie pas que le seul moyen d'éviter l'afflux de migrants en situation irrégulière est de parvenir à une élévation du niveau de vie dans les pays d'origine, de telle sorte que les populations qui immigreront aujourd'hui vers la France ne ressentent plus l'envie ou le besoin de le faire. Cette politique de développement solidaire doit évidemment être poursuivie. Mais il ne faut pas se bercer d'illusions. Il est clair que ses objectifs ne peuvent être obtenus à court terme et que les problèmes auxquels font face les pays en voie de développement dépassent les seuls enjeux migratoires. Or, ces délais ne sont pas compatibles avec les situations d'urgence auxquelles les pays de destination et de transit des filières d'immigration clandestine sont confrontés.

D'autres outils peuvent être développés en matière de prévention.

Ainsi, par exemple, **le processus dit « de Rabat » apparaît comme une initiative prometteuse mise en œuvre par l'Union européenne pour associer les pays d'origine à l'objectif de limitation des flux d'immigration irrégulière.** Ce processus a été initié les 10 et 11 juillet 2006, au cours de la Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur les Migrations et le Développement, sommet euro-africain regroupant à Rabat les pays de l'Union Européenne, la Commission Européenne, vingt-sept pays africains, quinze organisations internationales et cinq pays observateurs, afin d'aborder la

gestion des migrations entre les deux continents. Ce processus a permis notamment d'identifier le besoin pour les pays d'origine de lutter contre les flux migratoires illégaux et de mettre l'accent sur la responsabilité partagée de chacun des pays concernés : pays d'origine, de transit et d'accueil des migrations.

L'Union européenne a également conclu trois conventions, baptisées « partenariats pour la mobilité » avec la Moldavie et le Cap-Vert, en 2008, ainsi qu'avec la Géorgie, en 2009. Ces partenariats sont basés sur la réciprocité et permettent donc de parvenir à un engagement ferme des pays d'origine de prévenir et de combattre la migration clandestine, le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Ainsi, par exemple, le Cap-Vert a obtenu, en échange de cet engagement, que soient facilités les mouvements des personnes et la migration légale avec l'Union européenne. La Moldavie, quant à elle, avait souffert d'une émigration massive et avait donc pour objectif de favoriser les retours des migrants vers son territoire national.

Comme on le voit, une grande partie des initiatives porteuses d'amélioration en matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine sont à mettre en œuvre au niveau européen ou international.

III. UNE EFFICACITÉ À RENFORCER AU TRAVERS D'UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE ACCENTUÉE

Au-delà des structures performantes dont la France a su se doter, votre rapporteur spécial a acquis la conviction que **nos efforts seraient vains ou, pour le moins voués à une efficacité compromise, dès lors qu'il ne serait pas tenu compte de la dimension internationale des solutions.** Les réseaux, dans la définition empirique que le présent rapport en a donnée, ont une dimension transnationale. Il est donc nécessaire d'agir en bonne coopération avec les États mais aussi avec des agences qui intègrent cette dimension.

Lors de son déplacement au siège d'Interpol, votre rapporteur spécial a pu collecter un certain nombre de données qui tendent à mettre en lumière **l'ampleur grandissante du phénomène du trafic des êtres humains**, qui lui même doit être relié à la montée **en puissance d'une « réserve » de candidats à l'immigration**, certes parfois choisie, mais dans la plupart des cas forcée.

Ainsi, une **étroite corrélation peut être observée entre l'immigration clandestine et l'exploitation criminelle qui peut en être faite** au travers du trafic des êtres humains. C'est d'ailleurs cette logique qui prévaut dans la constitution de l'équipe de trois personnes qui, à Interpol suivent les questions liées à l'exploitation des êtres humains au sens large. En effet, la sous-direction qui suit ces questions comporte trois secteurs : l'immigration illégale, le trafic des êtres humains, les réseaux

pédopornographiques. La distinction principale qui se fait entre les deux premières composantes repose sur **la transformation d'un même immigrant en victime d'un système.**

Certes, les 200 millions d'individus victimes des effets des changements climatiques à travers le monde n'ont pas de lien direct avec la lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins. Cependant, **ne pas prendre en compte ces nouvelles réalités, comme les équilibres démographiques régionaux nouveaux ou le rétrécissement de l'espace monde grâce aux outils de communication, empêche toute réflexion globale rendant opérante une politique de lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins.**

A. DES STRUCTURES INTERNATIONALES IMPLIQUÉES, QUE LA FRANCE APPUIE

Là où Europol réussit à développer un cadre complet et efficace en matière de lutte contre l'immigration clandestine et les réseaux de passeurs, d'autres organismes et agences intègrent dans leur fonctionnement et leur organigramme l'aspect « trafic des êtres humains » qui, comme on l'a déjà constaté, est la troisième source de revenus illégaux au monde après le trafic d'armes et le trafic de drogue. Lors de son déplacement à Interpol, votre rapporteur spécial s'est vu confirmé ces chiffres.

Selon les données fournies, **le trafic des êtres humains générerait un « chiffre d'affaire » annuel de 32 milliards d'euros.** On constaterait même de plus en plus la reconstitution de réseaux criminels qui, telle une entreprise s'adaptant à son marché, délaissent la drogue pour s'orienter vers le trafic d'être humains. Les raisons à ce phénomène sont doubles :

- les marges financières réalisées dans ce type de trafic deviennent plus importantes ;

- les cadres légaux varient beaucoup plus dans ce domaine d'un pays à l'autre que dans celui des drogues ou des armes, ce qui favorise la prolifération de ces filières. Il faut rappeler que, en matière d'immigration irrégulière, **la force des réseaux repose sur leur capacité à s'appuyer sur les dispositifs techniques et législatifs existants et à les détourner à leur profit.**

1. Les structures internationales ont aujourd'hui intégré le phénomène de l'immigration illégale dans leur fonctionnement

Parmi les organismes qui participent à la lutte contre le crime organisé, beaucoup ont donc intégré la place grandissante de la lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins. C'est ainsi le cas de l'agence européenne Frontex qui veille à **améliorer la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne**, ou encore de l'agence internationale de

référence en matière de lutte contre la criminalité : Interpol. Votre rapporteur spécial a tenté de mieux appréhender la dimension « lutte contre les réseaux de passeurs » dans ces deux organismes.

Il ressort de ses observations que **cette dimension est indéniablement grandissante dans la hiérarchie des préoccupations** des deux agences.

a) Une préoccupation intégrée par Interpol

Les changements radicaux intervenus dans le domaine de l'immigration illégale, en particulier dans les vingt dernières années, ont conduit l'organisation internationale Interpol, créée en 1923, à apporter une attention toute particulière à la lutte contre le trafic d'êtres humains. Ainsi cette lutte est l'un des six domaines de criminalité prioritaires définis par l'organisation.

Interpol est dotée, outre de son siège lyonnais, de sept bureaux régionaux à travers le monde et représente au total environ six cents personnes. Elle fonctionne selon un principe général : fournir aux Etats des outils et mettre à leur disposition la bonne information au bon moment. Chaque pays membre d'Interpol possède un bureau central national (BCN) - en France le bureau central national est situé à Nanterre - qui, selon la législation nationale, peut ou non être opérationnel. Un pays comme l'Argentine permet ainsi au personnel d'Interpol d'intervenir directement sur son sol.

Le Secrétariat général d'Interpol fournit des informations aux BCN qui ont seuls la latitude pour décider du partage de l'information. Dans le cas de la France, la politique du BCN est celle de la diffusion la plus large possible. Les BCN ont une obligation de partager l'information avec Interpol, selon le principe de réciprocité. Le fonctionnement global est satisfaisant et repose sur l'intérêt qui n'est plus à démontrer de la mutualisation de l'information. Il ne sert à rien d'être membre si on n'obtient pas d'information. Or, pour en obtenir, il faut avant tout en fournir.

Interpol apporte un appui opérationnel aux polices qui le lui demandent. Toutefois, la base du travail d'Interpol repose essentiellement sur l'utilisation et la publication de notices. Ces notices sont classées par des codes couleur selon les catégories auxquelles elles se rattachent (personnes recherchées, personnes disparues, véhicules volés, faux documents, etc.)

Pour l'essentiel, l'action d'Interpol porte sur la publication des notices sur la base de données des documents de voyages perdus et volés. Un renfort réel est apporté en matière de gestion et de protection des frontières dès lors que les différents services de police des pays membres ont accès aux données d'Interpol. Votre rapporteur spécial tient à signaler que, lors de ses entretiens auprès de cette structure, **la qualité de la collaboration des polices françaises a été soulignée. La France est, à ce titre, considérée par**

Interpol comme un exemple à suivre pour avoir permis de rendre accessible à ses différents services de police les notices publiées directement par Interpol.

Différents systèmes permettent de signaler les affaires de trafic entre les pays membres et d'apporter des réponses rapides aux requêtes sur des documents volés ou supposés tels.

Lors de son déplacement à Lyon, votre rapporteur spécial a pu visiter la salle de veille où sont traitées toutes les demandes. Il a pu ainsi se faire présenter le déroulé d'une signalisation type.

Les aéroports français étant reliés à la base de données d'Interpol, il suffit de huit millisecondes pour que la lecture optique du passeport interroge la base de données centrale et transmette une réponse. Dès lors, en cas de signalement positif, une alarme se déclenche dans le pays où la personne se présente (pays A), où le document est déclaré volé (pays B) ainsi qu'au siège d'Interpol, au centre de contrôle. C'est dans cette phase qu'Interpol intervient pour faciliter la recherche d'informations.

En effet, bien souvent, le temps d'interpellation est limité. Dans le cas présenté à votre rapporteur spécial, le centre de contrôle a demandé au pays A de procéder à un relevé d'empreintes. Celui-ci peut révéler que l'individu était recherché dans un pays tiers C, pour un crime particulièrement grave.

Cette démonstration prouve l'efficacité du système pour ce qui est du contrôle. Cependant la dimension couvrant le montage d'opérations de démantèlement de réseaux est ici absent.

Au delà de ces bases de données constituées par les notices et de l'action opérationnelle que l'on vient de décrire, Interpol intervient également au travers de la formation et par la création d'un annuaire international spécialisé qui fournit, pour chaque pays, les coordonnées des personnes qui, dans les bureaux centraux nationaux d'Interpol, sont chargés des questions liées au trafic des migrants et aux migrations illégales.

Interpol joue donc un rôle essentiel en matière de renseignement mais la dimension de l'exploitation de ces données reste du domaine des unités et offices nationaux.

b) Frontex, une agence aux potentialités imparfaitement exploitées

L'agence Frontex a été instituée en 2004¹ pour améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne. Si l'agence facilite l'application des mesures communautaires existantes et futures relatives à la gestion des frontières, les Etats membres demeurent pour autant responsables du contrôle et de la surveillance de leurs frontières extérieures.

L'agence dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget opérationnel. Elle peut, à ce titre, cofinancer des opérations conjointes et des

¹ Règlement CE n°2007/2004 du Conseil en date du 26 octobre 2004.

projets pilotes aux frontières extérieures. Le budget total de l'agence est passé de 6,28 millions d'euros en 2005 à 88,25 millions d'euros pour 2009 et 87,92 millions d'euros pour 2010. Environ 40% de ce budget est dédié exclusivement aux activités de surveillance et d'intervention maritimes.

Parmi ses missions, toutes contribuent à décourager l'immigration illégale et donc le travail des passeurs et des réseaux qui tentent d'exploiter l'immigration irrégulière. Pour autant, on ne peut pas directement considérer que cette agence lutte contre les trafics d'êtres humains. Elle reste exclusivement attachée à sa mission première : renforcer la sécurisation des frontières extérieures. En cela, on peut dire qu'elle répond à une des préoccupations plus haut évoquées qui est d'empêcher avant tout le franchissement de la frontière.

Si la première mission de l'agence est de coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, elle les assiste également dans le domaine de la formation des gardes frontières et prépare des analyses du risque migratoire. Elle assure un suivi de la recherche et des évolutions techniques applicables au contrôle et à la surveillance des frontières extérieures.

En outre, Frontex peut apporter aux Etats membres une assistance technique et opérationnelle aux frontières extérieures et leur fournir le soutien nécessaire pour l'organisation d'opérations de retour conjointes.

Toutes ces missions sont nécessaires et cette nécessité se trouve renforcée dans l'Espace Schengen. Pour autant, votre rapporteur spécial constate que, si cette agence est un outil très intéressant en matière de sécurisation de la frontière, les potentialités qu'elle recèle sont imparfaitement exploitées.

Ainsi, en matière de lutte contre des réseaux de passeurs, on imagine que l'exploitation et l'analyse des données issues des passages non autorisés de la frontière européenne pourraient utilement servir. Cependant, il apparaît que le statut de l'agence ne l'autorise pas à constituer des bases de données opérationnelles. Les données recueillies, par exemple lors d'interpellations, restent la propriété des Etats membres qui ne transmettront à Frontex que des données quantitatives et non des informations qualitatives.

Il existe aujourd'hui un gain potentiel d'efficacité dans une meilleure coopération entre Frontex et Europol. Actuellement l'accord stratégique entre les deux agences ne permet pas d'échange opérationnel optimal. Il s'agit donc d'une importante restriction.

Votre rapporteur spécial estime qu'il serait nécessaire que la coopération entre agences européennes se renforce. Dans ce cadre, pour reprendre des recommandations faites par les acteurs français rencontrés, *« Frontex pourrait contribuer d'une façon significative à la lutte contre les filières d'immigration clandestine relevant du mandat d'Europol, en acquérant la possibilité de transmettre à l'office européen de police criminelle*

les données nominatives sur les organisateurs de filières recueillies par les experts participant aux opérations conjointes coordonnées par l'Agence aux frontières extérieures maritimes en particulier. Ces données, précieuses sont en effet collectées lors des auditions d'identification des immigrants irréguliers »¹.

La France suggère d'ailleurs, dans le cadre de la révision en cours du règlement Frontex, d'introduire une disposition permettant le traitement de données personnelles par l'agence, aux fins de transmettre celles-ci à Europol pour exploitation judiciaire. On voit clairement qu'il est possible, à partir d'outils existants, d'améliorer encore un système déjà assez performant.

2. Un acteur essentiel à soutenir : Europol

Votre rapporteur spécial, lors de son déplacement effectué le 23 juin dernier à la Haye, a pu visiter les installations d'Europol, l'agence européenne chargée d'apporter son soutien aux services répressifs des États membres dans leur lutte contre la grande criminalité.

a) Une structure renforcée par sa communautarisation

Europol a pris une dimension nouvelle depuis le 1^{er} janvier 2010, avec la mise en œuvre du traité de Lisbonne. Depuis le début de l'année, Europol est ainsi devenue une agence européenne communautarisée. Sa réglementation et son budget – environ 80 millions d'euros en 2010 - sont communautaires.

Europol voit son mandat élargi, au delà du crime organisé, aux crimes transnationaux. La nouvelle dimension d'Europol va d'ailleurs se concrétiser physiquement avec la localisation de l'agence sur un nouvel emplacement moderne, qui restera à la Haye.

Europol compte plus de 600 agents dont environ une centaine d'analystes criminologues, dont le rôle est de faciliter le travail des enquêteurs des États membres. En marge de ces services affectés strictement à Europol, sur les mêmes lieux se trouvent plus de 130 officiers de liaison détachés par les États membres de l'Union européenne et les partenaires tiers participant au travail d'Europol au sein de bureaux de liaison.

b) Une action qui ne se limite pas à la transmission de données

Le fonctionnement de l'analyse criminelle au sein d'Europol se fonde sur l'alimentation et la consultation de divers fichiers thématiques relatifs à certains types ou certaines géographies de criminalité. Les **États membres** participants à Europol **peuvent participer à tout ou partie des 22 fichiers** existants. Le seul cas pour lequel existe une **obligation d'information d'Europol** est, pour l'heure, la **contrefaçon de l'euro**. En ce qui concerne la

¹ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur spécial.

France, notre pays a fait le **choix d'une coopération totale** qui se traduit par sa **participation à tous les fichiers**.

Ces fichiers, dont le champ est en cours de réforme, sont consultables par l'ensemble des membres qui y participent. Ceux qui n'y participent pas mais qui veulent les consulter peuvent, selon les cas, être autorisés à le faire.

Le fonctionnement d'un fichier repose sur un choix des demandeurs d'information. L'interface d'Europol permet aux différents bureaux de liaison de lancer des recherches, plus ou moins confidentielles, en direction de certains pays ou de demander à ce que certaines données entrées soient signalées. Chaque information entrée est ainsi assortie d'une notice de plus ou moins grande confidentialité.

Ainsi, dans des cas assez sensibles, les États membres peuvent demander uniquement à ce que leur soit signalée par le système Europol toute information concernant un dossier précis, sans que le fournisseur d'information en soit informé. Si les enquêteurs le jugent nécessaire, ils entreront par la suite en contact direct avec le bureau de liaison du pays concerné ou feront appel à l'expertise d'Europol.

Europol apporte **une expertise** et une analyse qui la différencie d'autres agences. Ainsi, à la différence de ce que peut faire par exemple Interpol, **Europol participe activement à l'avancée opérationnelle des dossiers**. L'agence, en plus de ses analyses fournies aux acteurs nationaux de répression, peut **envoyer ses experts auprès des unités nationales**. Europol organise aussi, dans le cas de grande opérations, des réunions opérationnelles et de coordination. Ces réunions sont fréquentes et mettent en relation plusieurs services concernés par un même dossier transnational. **Elles sont parfois élargies à Eurojust afin de mieux appréhender les obligations légales de chaque membre**.

Au delà de la dimension originelle de la structure Europol, la localisation de l'ensemble des bureaux de liaison dans un même lieu permet aux différents services des États participants de **développer des relations informelles et de mieux comprendre les impératifs** de chacun. Ainsi, dans chaque pays, les délais d'intervention des forces de police sont encadrés par des législations différentes, d'où peuvent naître certaines incompréhensions. Une coopération efficace et une information réciproque de qualité peut permettre de lever ces incompréhensions et de faciliter la mise en œuvre d'opérations de police coordonnées.

Les réunions communes réalisées à Europol dans le cadre, par exemple, du démantèlement d'une filière impliquant plusieurs pays permettent, dès l'origine, de réunir les unités de police des différents pays concernés et de connaître précisément le moment où légalement les interpellations devront être effectuées.

c) Une efficacité probante en matière de lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins

Europol est une agence dont la structure interne est à géométrie variable ; elle souhaite pouvoir faire évoluer son organisation et mieux **répartir ses moyens en fonction des besoins des États membres**, les moyens consacrés à la lutte contre les passeurs étant dépendants de l'implication opérationnelle des pays concernés.

En matière de lutte contre le trafic des êtres humains, quatre pays sont plus particulièrement impliqués. Il s'agit de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et du Royaume-Uni. **Europol possède un fichier d'analyse spécifique dénommé « Checkpoint »**. En ce qui concerne les moyens humains, le nombre de spécialistes mis à la disposition des États membres est stable depuis cinq ans. Aujourd'hui, l'unité en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière organisée autour du projet « Checkpoint » est composée de trois experts et de quatre analystes. Deux d'entre eux ont été mis temporairement à la disposition de cette unité pour répondre à l'augmentation de la charge de travail depuis la fin 2009.

Les acteurs français, en particulier l'Ocriest, participent activement à ce fichier d'analyse. Cette relation débouche sur une coopération efficace qui n'a pu être obtenue que par **la confiance qu'a su générer Europol**. D'après les représentants de notre bureau de liaison dirigé par le commissaire Martine Bednarczyk, qui se compose de cinq autres unités des différents services répressifs français, Europol est parvenue à faire la démonstration qu'elle était **digne de confiance en matière de sécurisation des données fournies**, qu'elle apportait **une réelle plus-value en termes d'analyse** des données et de croisement de celles-ci et que cette plus-value était **orientée vers les enquêteurs et leurs besoins** et non pour le propre compte d'Europol.

A titre d'exemple de l'efficacité des services d'Europol, votre rapporteur spécial était présent dans les locaux de l'agence le 23 juin dernier, au lendemain d'une série d'interpellations concernant un réseau clandestin d'immigration vietnamienne. Cette opération était gérée par les services britanniques en relation avec les polices allemande, française et hongroise, en étroite coopération avec Europol.

Ce sont ainsi 31 suspects, membres présumés d'un réseau de passeurs, qui ont été arrêtés le 21 juin dernier, ainsi que 66 migrants illégaux venant principalement du Vietnam. Parmi les membres du réseau, 13 ont été interpellés en France.

Cette opération, menée conjointement dans plusieurs pays, et pour laquelle Europol avait déployé à Budapest un centre opérationnel, a été la dernière phase d'un long processus, débuté quatorze mois plus tôt. Dans cette phase amont, **la coopération avec Eurojust a également été primordiale**.

Le résultat a été le démantèlement d'un réseau qui permettait, pour un coût moyen de 40 000 euros, un « passage garanti », c'est-à-dire avec une

assurance donnée par le passeur de recommencer le passage, autant de fois que nécessaire, jusqu'à son plein succès, entre le Vietnam et l'Europe de l'ouest. Les candidats au départ étaient munis de visas valides grâce à la complicité de personnels consulaires. Ils empruntaient ensuite des vols réguliers à destination de l'Autriche, la Hongrie et la République tchèque, pour une première route, ou la Bulgarie et la Roumanie, pour une seconde route. Les clandestins étaient ensuite conduits en Allemagne et en France, cachés dans des camions, avec, pour la plupart, le Royaume-Uni comme destination finale.

Cet exemple illustre parfaitement le rôle de coordination que joue Europol dans des affaires aux ramifications complexes.

Votre rapporteur spécial a cependant noté avec regret que plusieurs pays membres de l'Union européenne ne participaient pas activement au fichier « Checkpoint » et en particulier les deux derniers pays ayant accédé à l'Union européenne, la Bulgarie et la Roumanie.

d) Une coopération privilégiée des services de police français avec Europol

Le bureau de liaison français estime que la participation de nos services aux opérations visant les réseaux d'immigration clandestine est du meilleur niveau. Les services participent activement et, parmi toutes les formes de luttes contre les visées criminelles dans lesquelles notre pays est impliqué, **c'est dans la politique de lutte contre l'immigration illégale que notre action est la plus efficace au niveau d'Europol**. Il en résulte que le bureau de liaison français montre en **exemple cette coopération avec Europol** pour tenter de la décliner dans d'autres champs d'intervention.

De l'avis même des différents services interrogés et plus particulièrement de l'Ocriest, il existe de la part de la France un partenariat privilégié avec Europol. La France est, en juin 2010, le premier pays pour les consultations.

Votre rapporteur ne peut **qu'encourager le rapprochement plus actif encore des services de police français avec Europol**. Ce qui fonctionne très bien au niveau de la lutte contre l'immigration clandestine doit pouvoir se vérifier dans toutes les branches de la lutte contre la grande criminalité.

3. Une réflexion à mener sur nos relations bilatérales

Au delà d'une implication plus ou moins directe au travers d'institutions européennes et internationales, la France entretient des contacts privilégiés et soutenus avec les attachés de sécurité intérieure et les officiers de liaison en poste à l'étranger au travers du réseau SCTIP, déjà évoqué. Des échanges interviennent avec les pays partenaires avec l'objectif d'identifier et de tisser des liens avec des interlocuteurs privilégiés et de les sensibiliser à nos priorités et à nos pratiques. Des membres des différents offices, dans les

domaines qui les concernent, sont régulièrement dépêchés à l'étranger afin d'y représenter nos intérêts, tant opérationnels que stratégiques.

Il ne faut pas perdre de vue que la lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins ne peut être efficace que si tous les acteurs internationaux concernés décident d'agir avec détermination pour mettre un terme à ces trafics. La lutte contre les filières passe par le développement des actions de formation et les échanges avec les services étrangers concernés afin de les aider à créer une législation adaptée, monter avec eux des opérations conjointes, effectuer des bilans réguliers et organiser des réunions internationales entre pays concernés par une même problématique géographique.

Le sentiment de votre rapporteur spécial, à l'issue des multiples auditions qu'il a pu mener, est que **la coopération avec les États sources** de l'immigration irrégulière et dans lesquels une partie des réseaux de passeurs de clandestins prospèrent **n'est pas optimale. Un certain nombre de pays ne semblent pas vouloir jouer le jeu de la coopération** pour des raisons qui peuvent être diverses : absence de volonté politique, absence de prise de conscience des implications économiques et sécuritaires de l'enjeu, inefficience des services devant s'engager pour la résolution de ce problème, etc.

Il n'est pas possible d'en rester à ce constat d'une coopération inefficace avec les pays d'origine. Des marges de progrès doivent pouvoir être exploitées.

B. DES MARGES DE PROGRÈS À EXPLOITER

1. Optimiser l'existant

a) Poursuivre une intégration européenne renforcée

Il résulte clairement des constats qui précèdent que **notre politique** de lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins et contre le trafic d'êtres humains ne peut se considérer aujourd'hui que quasi exclusivement **au travers de sa dimension**, au minimum, **européenne**.

Les outils développés dans ce cadre sont certes de plus en plus performants mais votre rapporteur spécial estime qu'il est important, eu égard à la place que nous avons toujours su avoir dans la construction européenne, que **la France presse ses partenaires dans le sens d'un renforcement de la coopération dans ce domaine et que certaines réglementations non optimales, à l'instar des relations entre Frontex et Europol, puissent être corrigées**.

Au-delà, il semble évident que l'amélioration des ressources humaines, et donc indirectement financières, allouées aux opérateurs internationaux et européens ne peuvent que développer la capacité de

mobilisation et d'analyse au profit de nos services et donc du but recherché : **désorganiser les réseaux de trafiquants et renchérir le coût de leur trafic.**

b) Améliorer l'information des différents acteurs

Concernant plus spécifiquement Europol, il apparaît à votre rapporteur spécial qu'un réflexe de recours et de signalement de tout crime ou de toute affaire ayant une dimension européenne n'existe pas dans tous les services français, alors qu'il existe en ce qui concerne Interpol.

Votre rapporteur spécial préconise, au delà même de la question de la lutte contre le trafic des êtres humains, qu'**une circulaire rappelle les règles en matière de saisine et d'information d'Europol**. Une bonne coopération européenne devrait nous conduire à signaler toute affaire, selon le degré de confidentialité souhaité, dès lors qu'un fait constitutif d'un crime grave intéresse également un autre membre de l'Union européenne.

Pour résumer la situation, **il faut optimiser des outils existants mais qui ne sont pas exploités au maximum de leurs potentialités.**

2. Un niveau d'exigence à relever vis-à-vis de nos partenaires

Notre niveau d'exigence en matière de lutte contre les réseaux de passeurs de clandestins doit être, vis-à-vis de nos partenaires internationaux, absolu. Dans ce cadre, votre rapporteur spécial ne peut que constater que les différents offices interrogés et, au delà, nombre d'auditionnés, constatent que certains pays, qu'il est assez aisé d'identifier, ne jouent pas, délibérément, le jeu de la coopération en matière de lutte contre l'immigration illégale.

Le coût de cette lutte est ainsi reporté directement sur les pays de destination ou sur les pays de transit, dont la France, alors même que la problématique de ces réseaux est globale et que la force de ceux-ci tient également à leur capacité à se jouer des législations ou des pratiques des États. Il semblerait ainsi que notre politique de coopération et les efforts que notre pays est conduit à fournir à l'égard de certains Etats, clairement identifiés comme des « pays sources » d'immigration clandestine, devraient être infléchis au regard de la prise en compte de cette question essentielle.

Dans ce secteur comme dans d'autres, liés à la stabilité et à la sécurité, la France devrait **renforcer son niveau d'exigence à l'égard de partenaires qui, en tant que tels, doivent assumer l'intégralité de leurs responsabilités**. Elle a, dans ce domaine, développé une politique d'assistance et d'appui à la lutte contre le crime lié à la traite des êtres humains et aux filières clandestines d'immigration. Les moyens existent pour tout pays souhaitant coopérer activement. **Le niveau d'exigence requis en retour par la France dans l'échange d'information et la lutte contre ces réseaux peut donc légitimement être renforcé.**

Votre rapporteur spécial préconise ainsi que le ministère des affaires étrangères et européennes poursuive et accentue une approche interministérielle de ces questions et qu'il **prenne davantage en considération les efforts susceptibles d'être consentis par nos partenaires.**

ANNEXE 2

-

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

23 mars 2010

- à Paris : MM. Jean-Marc Souvira, chef de l'Office central de répression du trafic des êtres humains (Ocrteh) et Jean de Croone, directeur adjoint à la direction de l'immigration.

24 mars 2010

- à Bruxelles : MM. Bernard Huchet, conseiller affaires intérieures, en charge de la politique d'immigration, à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, et Jean-Louis de Brouwer, directeur général adjoint de la direction générale Justice, liberté et sécurité de la commission européenne, et Mme Marta Cygan, directrice immigration et asile ;

- à Paris : MM. Fernand Gontier, sous-directeur de l'immigration irrégulière et des services territoriaux au sein de la direction centrale de la police aux frontières, et Jean-Michel Fauvergue, chef de l'Office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre (Ocriest).

9 avril 2010

- à Lyon : MM. David Asante-Apeatu, directeur de la criminalité spécialisée et de l'analyse criminelle d'Interpol, et Jon Evers, responsable de l'unité en charge de la lutte contre le trafic d'êtres humains et contre le trafic illicite de migrants.

27 avril 2010

- à Paris : le lieutenant-colonel Patrick Knittel, directeur de l'office central de lutte contre le travail illégal (Oclti) et le capitaine Jean-François de Decker, chef de la division des investigations au sein de l'office.

29 avril 2010

- à Paris : M. Christian Decharrière, directeur de cabinet du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et Mmes Marie-Hélène Justo, conseillère en charge des sujets sécurité, et Juliette Lafont, conseillère pour le Parlement.

20 mai 2010

- à Paris : MM. Jérôme Martinez, délégué régional de la Cimade pour l'Île-de-France, et Gérard Sadik, responsable du service asile de la Cimade ;

- à Paris : M. David Sénat, membre du cabinet du ministre de la justice, Garde des Sceaux en charge de l'immigration.

22 juin 2010

- à Paris : Mme Michèle Tribalat, directrice de recherche à l'INED.

23 juin 2010

- à La Haye : M. Michel Quillé, directeur adjoint d'Europol en charge de la gouvernance, et le commissaire Martine Bednarczyk, chef du bureau de liaison de la France à Europol.