

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

Rapport public thématique

Janvier 2024

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	19
Chapitre I La gestion des frontières : une pression croissante, une efficacité incertaine	25
I - Un flux entrant en hausse, malgré le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en 2015	26
A - Une hausse continue de la pression aux frontières, attestée par de nombreux indicateurs	27
B - Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures depuis 2015.....	31
II - Des coopérations transfrontalières encore limitées.....	37
A - Les coopérations européennes avec l'agence Frontex et les pays limitrophes	37
B - La prévention des départs d'étrangers en situation irrégulière vers le Royaume-Uni : une mission spécifique.....	39
III - Gagner en efficacité dans l'organisation de la surveillance frontalière	42
A - Un partage historique des missions, une répartition géographique à revoir	42
B - Des prérogatives de contrôle et des pratiques professionnelles à faire converger	44
C - Malgré l'annonce d'une force frontière en 2023, un pilotage éclaté à la frontière.....	47
Chapitre II La gestion des étrangers en situation irrégulière : des administrations et des juridictions sous pression	51
I - Une politique médiatisée, dont les priorités sont réitérées au gré de l'actualité	52
A - Une activité législative dense en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.....	53
B - De nombreuses circulaires motivées par l'actualité	54
II - Le défi du traitement de masse de la situation administrative des étrangers en situation irrégulière.....	57
A - Des moyens insuffisants pour la délivrance des obligations de quitter le territoire français	57
B - Un contentieux de masse	60
C - Des systèmes d'information éclatés, qui ne permettent pas un suivi pertinent des étrangers en situation irrégulière	67

III - Une difficulté à lutter contre les réseaux organisés	70
A - Le démantèlement des réseaux : des efforts à poursuivre dans le cadre du nouvel office central	70
B - La fraude documentaire et à l'identité : des risques croissants, une politique de lutte à mieux structurer.....	73
Chapitre III L'éloignement : un enchaînement d'obstacles structurels.....	77
I - La rétention administrative : une montée en puissance confrontée à des difficultés humaines et immobilières	78
A - Un outil fortement encadré, au service de l'éloignement forcé	78
B - Un parc immobilier mal adapté à la nouvelle population de retenus	83
C - Des emplois peu attractifs, dans un contexte de forte croissance des besoins.....	86
II - Les faibles résultats des éloignements forcés.....	88
A - Les obstacles à l'identification des personnes à éloigner.....	89
B - L'organisation trop éclatée des services de l'État chargés de l'obtention des laissez-passer consulaires	91
C - Des difficultés dans la mise en œuvre concrète des éloignements forcés	94
D - Des OQTF nombreuses et peu exécutées, à mieux prioriser	98
III - L'aide au retour volontaire : un complément à développer	104
A - Un dispositif en recul depuis la crise sanitaire.....	104
B - Un dispositif peu coûteux à faire croître	108
Chapitre IV Des moyens importants, une cohérence à construire.....	113
I - Des moyens significatifs mobilisés pour lutter contre l'immigration irrégulière.....	113
A - Des dépenses principalement portées par le ministère de l'intérieur	114
B - La police aux frontières : une force incontournable, des moyens humains en hausse.....	117
II - Un pilotage éparpillé, une stratégie interministérielle à bâtir.....	120
A - Une compétence quasi-exclusive du ministère de l'intérieur, une coordination interministérielle insuffisante	121
B - Formaliser un cadre directeur commun de lutte contre l'immigration irrégulière	124
C - Mettre en œuvre un pilotage interministériel renforcé.....	128
Liste des abréviations	131
Annexes	135

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

*

**

La présente enquête a été réalisée par la quatrième chambre de la Cour des comptes.

Au niveau national, les contrôles ont principalement porté sur la direction générale des étrangers en France et la direction nationale de la police aux frontières. De nombreuses autres administrations ont été rencontrées, notamment la direction générale de la gendarmerie nationale, la préfecture de police de Paris, la direction générale des douanes et droits indirects, ainsi que plusieurs services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. L'office français de l'immigration et de l'intégration a été rencontré à plusieurs reprises.

Des déplacements ont été réalisées en Seine-et-Marne, Pas-de-Calais, Nord, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Guyane, permettant d'organiser une soixantaine d'entretiens avec tous les acteurs de terrain de la lutte contre l'immigration irrégulière, notamment les préfectures, les forces de sécurité intérieure, les douanes, les juridictions administratives et judiciaires, ainsi que des acteurs associatifs et politiques. Plusieurs centres de rétention administrative (Mesnil-Amelot, Nice, Marseille, Coquelles, Matoury) et aéroports (Roissy-Charles de Gaulle, Nice, Cayenne) ont été visités. Les rapporteurs se sont également rendus aux frontières terrestres au niveau de Menton, Saint-Laurent-du-Maroni et Saint-Georges de l'Oyapock, ainsi qu'à la frontière maritime avec le Royaume-Uni.

Les juridictions financières ont utilisé les données des systèmes d'information PAFISA, AGDREF, LOGICRA, GESTEL et OSCAR à des fins statistiques, grâce à l'appui d'une *data scientist*.

L'enquête de terrain a été complétée par un parangonnage sur les politiques de lutte contre l'immigration irrégulière de quatre pays européens (Allemagne, Espagne, Croatie et Autriche), grâce à l'appui de la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS).

À l'issue de la phase de contradiction, la quatrième chambre a pris l'initiative d'auditionner le directeur général des étrangers en France ainsi que le directeur national de la police aux frontières. La chambre a également consulté deux chercheurs spécialisés dans les questions migratoires, ainsi que deux associations de défense des personnes migrantes.

Le projet de rapport a été délibéré les 26 et 27 octobre 2023, par la quatrième chambre, présidée par M. Charpy, et composée de MM. Glimet et Viola, Mme Casas, M. Chatelain, Mmes Mattei et Mercereau et M. Michelet, conseillers maîtres, et M. Lauga, conseiller maître en service extraordinaire.

Il a été examiné le 7 novembre 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre, M. Lejeune, Mme Daussin-Charpantier, Mme Gervais et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Le présent rapport analyse les moyens et les résultats de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière en France, au regard des objectifs que se fixe l'État. À ce titre, il s'intéresse à la politique de surveillance des frontières, de gestion administrative des étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire national et d'organisation du retour dans leur pays d'origine.

Le présent rapport n'aborde pas les thématiques liées à l'immigration régulière et au droit d'asile, qui ont fait l'objet d'un rapport public thématique publié en mai 2020 et intitulé « *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* ».

L'immigration irrégulière, un phénomène singulier

L'immigration irrégulière est, par définition, un phénomène difficile à appréhender. Il s'agit à la fois d'une réalité humaine et d'une construction politique et administrative, dont la définition est liée au droit en vigueur relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France ainsi qu'au droit d'asile. Les étrangers en situation irrégulière, c'est-à-dire les personnes qui se maintiennent illégalement sur le territoire national, peuvent avoir franchi la frontière française sans droit ni titre, ou être entrés légalement en France (par exemple, comme étudiant, touriste ou demandeur d'asile) et s'y maintenir au-delà de la durée de séjour autorisée. Il s'agit d'une catégorie mouvante, car une même personne peut basculer d'une catégorie à l'autre, en fonction des démarches administratives qu'elle entreprend.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière présents en France est incertain. Il est généralement estimé par le biais du nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État, qui s'élevait à 439 000 à la fin juin 2023², mais ce chiffre ne permet pas, en lui-même, d'évaluer précisément le nombre de personnes en situation irrégulière. En effet, l'aide médicale

² Ce chiffre est estimé à 466 000 à la fin 2023. Cf. Claude Evin, Patrick Stefanini, *Rapport sur l'aide médicale d'État*, décembre 2023, à l'attention du ministre de l'intérieur et de l'outre-mer, du ministre de la santé et de la prévention et de la ministre déléguée chargée de l'organisation territoriale et des professions de santé.

d'État peut bénéficier à des personnes qui ne restent pas sur le territoire national, tandis que certains publics éligibles n'y ont pas recours. L'immigration irrégulière est une composante minoritaire de l'immigration en France, car la vaste majorité des sept millions de personnes immigrées recensées par l'Insee est en situation légale.

La politique de lutte contre l'immigration irrégulière poursuit deux objectifs : d'une part, empêcher les personnes non autorisées d'accéder au territoire national (contrôle aux frontières) et, d'autre part, faire partir ceux qui n'ont pas ou plus le droit d'y demeurer (départ spontané, retour volontaire aidé, éloignement forcé). Elle s'exerce dans un cadre juridique en partie harmonisé au niveau européen, qui cherche à ménager un équilibre entre l'expression de la souveraineté nationale dans le choix de la politique d'immigration et la protection des droits fondamentaux des personnes, sous le contrôle du juge français et européen. Ainsi, la directive européenne « retour » du 16 décembre 2008 définit des normes et procédures communes aux États membres pour le retour des étrangers en situation irrégulière, tandis que les accords de Schengen de 1995 consacrent la libre-circulation des personnes dans 27 pays européens et encadrent les modalités de surveillance des frontières intérieures. En France, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière repose à la fois sur un cadre légal fixé par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et sur la pratique administrative, car la plupart des procédures applicables relèvent de la police administrative.

La gestion des frontières : une pression croissante, une efficacité incertaine

Le premier maillon de la lutte contre l'immigration irrégulière consiste à empêcher l'entrée en France des étrangers qui n'ont pas le droit d'y pénétrer. Cette mission incombe à deux autorités considérées comme « gardes-frontières » par l'Union européenne : la police aux frontières, direction active de la police nationale, et les douanes, administration qui relève du ministère chargé de l'économie et des finances. Elles assurent deux types de mission de surveillance des frontières.

D'une part, elles se partagent la tenue de 126 points de passage frontaliers, principalement des aéroports et des ports internationaux, répartis sur l'ensemble du territoire national. Ils sont des points d'entrée dans l'espace Schengen depuis des pays tiers.

D'autre part, depuis le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures à la fin de l'année 2015, les gardes-frontières, appuyés d'autres forces de sécurité intérieure, réalisent des contrôles aux frontières terrestres de l'Hexagone. Ce dispositif dérogeant des accords de Schengen, censé être exceptionnel, a été reconduit depuis huit ans. La France le justifie par la

persistance de plusieurs menaces liées au contexte géopolitique, aux flux migratoires ou au terrorisme. Bien que sa prolongation doive être autorisée tous les six mois par l'Union européenne, la France n'envisage pas d'y renoncer à ce stade. Ce rétablissement permet d'accroître les prérogatives de contrôle et de surveillance des frontières. En matière de lutte contre l'immigration irrégulière, les gardes-frontières peuvent prononcer des refus d'entrée à toute personne étrangère franchissant illégalement la frontière, la renvoyant de l'autre côté de la frontière : la France a prononcé près de 240 000 refus d'entrée à ses frontières intérieures entre 2018 et 2022. Malgré cela, le nombre global d'entrées irrégulières sur le territoire national s'accroît depuis 2015.

Ce contrôle frontalier est très consommateur en moyens humains et matériels pour les gardes-frontières, et repose en grande partie sur le renfort d'unités de forces mobiles, à la présence aléatoire selon les autres besoins nationaux. Les contrôles opérés sont très limités. La police aux frontières ne relève que l'identité déclarée des personnes interpellées, sans l'intégrer dans un système d'information national. Les empreintes des étrangers interpellés ne sont pas prises, en l'absence de cadre légal. Leurs documents d'identité ne sont pas scannés, alors qu'ils seraient utiles ultérieurement en vue d'un éloignement (si la personne réussit finalement à passer la frontière). Les personnes interpellées ne font pas, sauf exception, l'objet de vérifications avec les fichiers de police. La Cour recommande de recueillir et conserver les données d'identité des étrangers interceptés alors qu'ils franchissent irrégulièrement les frontières intérieures.

Dans ce contexte, les coopérations avec les pays limitrophes sont encore limitées. L'agence Frontex apporte un soutien réduit, car elle est compétente uniquement sur la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen. Par ailleurs la France peine à développer des dispositifs de coopération opérationnelle avec ses voisins, y compris avec les Britanniques.

Malgré des moyens significatifs engagés pour la surveillance des frontières aériennes, maritimes et terrestres, l'organisation des gardes-frontières n'est pas suffisamment optimisée : les prérogatives respectives de la police aux frontières et des douanes diffèrent, sans que ces disparités ne soient toujours justifiées ; les synergies opérationnelles sont encore insuffisantes tandis que la répartition des tâches, en particulier sur un plan géographique, est historique et ne s'est pas adaptée aux évolutions des enjeux de sécurité et des flux migratoires. Les apports de la « force frontière » annoncée à l'été 2023 demeurent flous. Pour améliorer cette articulation entre douanes et police aux frontières, la Cour recommande d'aligner les pouvoirs d'inspection de la police aux frontières avec ceux des douanes, lorsque les gardes-frontières se trouvent sur la bande frontalière, et de revoir la répartition des points de passage frontalier attribués à chaque force.

La gestion des étrangers en situation irrégulière : des administrations et des juridictions sous pression

La politique de lutte contre l'immigration irrégulière fait l'objet d'une attention politique et médiatique particulière. Le cadre législatif a fait l'objet de 133 modifications en moins de dix ans, tandis que le ministère de l'intérieur a tendance, au gré de l'actualité, à réaffirmer ses priorités par circulaires, sans constituer pour autant de stratégie globale.

Par contraste avec cette réitération rapide de consignes ministérielles, les administrations et juridictions chargées de la gestion administrative des personnes en situation irrégulière peinent à assurer leurs missions. En effet, la mise en œuvre des réformes législatives et réglementaires est conditionnée à la « capacité à faire » des administrations concernées, en fonction de leurs moyens et de leur organisation. L'enjeu de la lutte contre l'immigration irrégulière est autant organisationnel que juridique.

À l'exception des peines d'interdiction de territoire français, prononcées par un juge dans le cadre d'un délit ou d'un crime (7 251 entre 2019 et 2022), le traitement des personnes étrangères en situation irrégulière est une procédure administrative dont le préfet de département est le donneur d'ordre à tous les maillons de la chaîne. Il prononce les mesures d'éloignement, décide du placement en rétention ou en assignation à résidence, assure la défense de l'État lors des procédures contentieuses, et entreprend les démarches d'éloignement auprès des consulats étrangers. Entre 2019 et 2022, les préfets ont prononcé 447 257 obligations de quitter le territoire français (y compris outre-mer). La moitié d'entre elles émanait de dix préfectures, tandis que 50 départements représentent moins de 10 % des mesures prononcées, témoignant d'une pression migratoire différenciée sur le territoire. Sur les cinq dernières années, le nombre d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) délivrées a augmenté de 60 % alors que les effectifs préfectoraux consacrés à l'éloignement et au contentieux des étrangers ont crû de 9 %. La plupart des préfectures sont surchargées, commettent régulièrement des erreurs de droit face à un cadre juridique particulièrement complexe, et rencontrent des difficultés à respecter les délais légaux. En outre, elles n'assurent quasiment plus la défense contentieuse de leurs décisions devant les juridictions administratives. Celles-ci sont également saturées par ce contentieux de masse, qui a représenté 41 % des affaires des juridictions administratives en 2021.

La qualité juridique des procédures est essentielle à une politique de lutte contre l'immigration irrégulière efficace. Aussi, la Cour recommande de renforcer les moyens humains des services chargés des étrangers dans les préfectures, afin d'améliorer la qualité des décisions et d'assurer une défense contentieuse systématique. En parallèle, une simplification du contentieux des étrangers doit s'opérer.

Par ailleurs, la population des étrangers en situation irrégulière est, par définition, difficile à suivre. Néanmoins, les personnes en situation irrégulière « apparaissent » dans de nombreuses procédures administratives lors de leur parcours migratoire. Une douzaine de systèmes d'information visent à contrôler les frontières et les étrangers qui les franchissent. Or, ces systèmes d'information sont insuffisamment interconnectés, ce qui ne permet pas aux préfetures de disposer d'une vision complète du parcours de chacun, de son entrée à la sortie du territoire, d'autant que le logiciel AGDREF³ de gestion des étrangers en France est obsolète. Un rapprochement de ces différents systèmes d'information apparaît dès lors nécessaire.

Par ailleurs, les logiciels du ministère de l'intérieur communiquent insuffisamment avec les bases de données des autres ministères : le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français n'est pas automatiquement transféré aux organismes de sécurité sociale ou aux bailleurs sociaux, ce qui peut entraîner le versement indu de prestations sociales. Comme elle l'a déjà fait lors de la certification des comptes 2022 du régime général de sécurité sociale, la Cour des comptes rappelle donc sa recommandation d'accélérer les travaux de rapprochement des bases de données, dans le respect des réglementations relatives au traitement de données personnelles.

Cette action doit également s'accompagner d'un effort accru pour lutter en profondeur et sur le long terme contre les réseaux criminels qui contribuent à l'immigration irrégulière. L'ensemble des acteurs, au-delà de la police aux frontières, doit investir le nouvel office central de lutte contre le trafic illicite de migrants, afin de renforcer le démantèlement des filières de passeurs et de fraude documentaire et à l'identité, dont le développement apparaît inquiétant.

L'éloignement : un enchaînement d'obstacles structurels

L'un des deux objectifs de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière est de faire partir les étrangers en situation irrégulière. Ce retour dans le pays d'origine peut être volontaire (la personne y retourne d'elle-même), aidé (la personne perçoit une aide financière au retour) ou forcé.

Pour préparer un éloignement forcé, les préfetures peuvent restreindre la liberté d'aller et de venir de la personne étrangère, en l'assignant à résidence ou en la plaçant dans l'un des 22 centres de rétention administrative (CRA) répartis sur le territoire national, pour une durée maximale de 90 jours, sauf exception. Entre 2019 et 2022, 5 % des étrangers en situation irrégulière titulaires d'une obligation de quitter le territoire français ont été placés dans l'une des 1 717 places disponibles en

³ Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France.

CRA. Près de la moitié des personnes placées en centre de rétention administrative ont été effectivement éloignées, ce qui rend la rétention indispensable à l'efficacité de l'éloignement forcé.

La faible exécution des mesures d'éloignement a conduit le ministère de l'intérieur à prioriser les moyens déployés pour l'éloignement forcé sur les individus qui présentent une menace à l'ordre public ou ont fait l'objet d'une condamnation pénale récente. Depuis août 2022, ces personnes sont placées de manière prioritaire en rétention administrative : elles représentaient plus de 90 % des retenus à la fin de l'année 2022, contre moins de 50 % six mois auparavant. Le changement rapide des profils placés en rétention a des conséquences importantes sur la gestion des centres de rétention administrative : le délai moyen de rétention s'est allongé, les dégradations et incidents ont augmenté.

Le ministère a engagé un plan de construction de nouvelles places en centre de rétention administrative pour atteindre 3 000 lits, mais il se heurte à des difficultés pour affecter des nouveaux personnels sur ces métiers peu attractifs.

Malgré l'existence d'une rétention administrative, seule une petite minorité – autour de 10 % – des obligations de quitter le territoire français sont exécutées, c'est-à-dire se traduisent par le départ effectif de la personne qui en est destinataire. Plusieurs obstacles expliquent ce faible taux d'exécution. L'administration peine à démontrer l'identité des étrangers en situation irrégulière, qui souvent ne possèdent pas de document d'identification ou l'ont détruit à dessein. De nombreux pays d'origine sont réticents à délivrer un laissez-passer consulaire à leurs ressortissants, pourtant indispensable à leur éloignement en l'absence de passeport. La mise en œuvre de l'éloignement forcé, qui s'effectue majoritairement par vol commercial, se heurte fréquemment au refus d'embarquement de la personne étrangère ou de la compagnie aérienne. Face à l'ensemble de ces blocages, dont une partie s'impose à l'administration, l'État peut mieux s'organiser. La Cour des comptes recommande en particulier de centraliser la procédure de demande de laissez-passer consulaires, sauf exception, pour améliorer les relations avec les consulats et le taux de succès des demandes.

Ce découplage entre le nombre de mesures d'éloignement prononcées et leur exécution effective démontre les difficultés de l'État à faire appliquer, y compris sous la contrainte, ses décisions particulièrement nombreuses. Il envoie un mauvais signal : s'il est difficile de prouver que des éloignements plus nombreux conduiraient à réduire le flux entrant d'immigration, il existe en revanche une corrélation nette entre le volume des éloignements forcés et le volume des retours aidés et volontaires. Plus les éloignements forcés sont nombreux, plus les étrangers en situation irrégulière sollicitent l'aide au retour volontaire, car la menace d'un éloignement forcé est crédible.

Pourtant, d'après Eurostat, et selon les années, la France est le pays qui procède au plus d'éloignements forcés de l'Union européenne : 11 409 éloignements forcés ont été réalisés en 2022 et 18 915 en 2019, dernière année pré-pandémie. Comme le montre le présent rapport, il est sans doute possible d'accroître le nombre d'éloignements forcés, grâce à des mesures d'organisation du ministère de l'intérieur et à une plus grande mobilisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Néanmoins, les comparaisons internationales suggèrent qu'il n'est pas possible d'éloigner les plus de 100 000 personnes titulaires d'une mesure d'éloignement exécutoire. Ainsi, le Royaume-Uni a procédé à 3 531 éloignements forcés l'an dernier, tandis que l'Allemagne a éloigné 12 945 personnes en 2022. Depuis août 2022, le ministère de l'intérieur a opéré une priorisation pertinente des éloignements forcés en concentrant les efforts sur les personnes présentant des troubles à l'ordre public (profils « TOP »), même si l'éloignement de certains d'entre eux, originaires de pays en guerre ou en très forte instabilité, ne sera souvent pas possible. La définition des profils « TOP » n'est toutefois pas formalisée ni partagée entre les services. Il apparaît désormais nécessaire de mieux identifier ces personnes présentant des troubles à l'ordre public dans les systèmes d'information et de mieux suivre leur éloignement effectif.

En parallèle, la question reste ouverte quant aux perspectives à envisager pour les étrangers en situation irrégulière qui se maintiennent sur le territoire national – c'est-à-dire une majorité d'entre eux – et dont l'éloignement n'est pas prioritaire.

Pour ces profils, l'aide au retour volontaire peut être l'une des réponses possibles. Elle vise à encourager le départ d'une personne étrangère en situation irrégulière de manière non coercitive, en lui versant une somme d'argent allant jusqu'à 2 500 €. Avec 4 979 retours aidés exécutés en 2022, la France accuse un retard notable par rapport à ses voisins européens (26 545 en Allemagne en 2022), en particulier à cause de paramètres trop rigides en matière de publics éligibles, de montant de l'aide et de durée de séjour en France. L'aide au retour volontaire est pourtant nettement moins coûteuse qu'un éloignement forcé. Malgré la réforme récente, la Cour recommande d'assouplir ce dispositif pour le rendre plus attractif.

Des moyens significatifs, une stratégie d'ensemble à construire

La Cour des comptes évalue le coût de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière à environ 1,8 Md€ par an, porté à 90 % par le ministère de l'intérieur. Le coût d'une journée de rétention s'élève à 602 € tandis qu'un éloignement forcé effectif coûte en moyenne 4 414 €. La lutte contre l'immigration irrégulière mobilise environ 16 000 fonctionnaires et militaires à temps plein, dont trois quarts sont des agents de la police aux

frontières. Cette dernière est la seule force opérationnelle dont la lutte contre l'immigration irrégulière est une priorité permanente. Elle se trouve souvent seule dans la mise en œuvre de cette mission. Pour faire face aux besoins croissants, elle a connu une hausse globale de ses effectifs depuis 2017, mais souffre encore d'une gestion des ressources humaines par à-coups. En 2022, elle compte près de 10 500 effectifs dans l'Hexagone et 1 300 en outre-mer, soit un peu moins de 10 % des effectifs de la police nationale.

Le pilotage de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière incombe principalement au ministère de l'intérieur, qui définit seul ses orientations stratégiques et pourvoit l'essentiel des moyens mobilisés. En effet, la constitution de la direction générale des étrangers en France (DGEF) en 2013 a concentré sur le ministère de l'intérieur l'essentiel des moyens d'actions et des pouvoirs, entraînant la suppression des services chargés de la politique migratoire dans les autres ministères. Dans ce contexte, la coordination interministérielle, en particulier avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, est insuffisamment développée.

Or, l'immigration irrégulière affecte en réalité un vaste nombre de ministères. La politique de lutte contre l'immigration clandestine conduite par le ministère de l'intérieur a des conséquences importantes pour d'autres domaines de l'action publique situés en aval, comme l'hébergement d'urgence, le travail ou la santé. À l'inverse, le ministère de l'intérieur est lui-même tributaire des actions menées par d'autres administrations, comme la délivrance des visas et l'organisation du contentieux.

La Cour recommande donc de formaliser une stratégie interministérielle de lutte contre l'immigration irrégulière à trois niveaux. Au niveau français, elle fixerait l'implication de chaque ministère et identifierait les failles juridiques et organisationnelles à combler en priorité pour accroître l'efficacité du dispositif. Au niveau européen, la France doit poursuivre ses efforts de mobilisation des leviers communautaires, en particulier sur les visas, la politique commerciale et la protection des frontières extérieures. Au niveau international, la lutte contre l'immigration irrégulière pourrait être mieux prise en compte dans les politiques portées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en particulier sur l'aide publique au développement et la délivrance des visas. Le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie pourrait échoir à une instance interministérielle.

Au terme de ses observations, la Cour des comptes formule dix recommandations susceptibles d'améliorer l'efficacité de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière, sans remettre en cause les objectifs fixés par le législateur depuis plusieurs années, ni le cadre légal de protection des droits fondamentaux.

Récapitulatif des recommandations

1. Revoir la répartition des points de passage frontalier entre la police aux frontières et les douanes afin de confier à la première ceux dont le trafic des voyageurs a fortement augmenté et qui présentent des enjeux de sécurité importants (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
2. Recueillir et conserver les données d'identité des étrangers interceptés lorsqu'ils franchissent irrégulièrement les frontières intérieures et extérieures, via la constitution de systèmes d'information et d'un cadre juridique adapté (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
3. Sur la bande frontalière, aligner les pouvoirs d'inspection de la police aux frontières sur le cadre applicable aux douanes en matière d'inspection de véhicules (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
4. Renforcer les effectifs des services chargés des étrangers en préfecture, afin d'améliorer la qualité des décisions et d'assurer la représentation systématique de l'État aux audiences devant le juge judiciaire et le juge administratif (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
5. Simplifier le contentieux de l'éloignement en réduisant le nombre de procédures juridictionnelles et en les distinguant selon le degré réel d'urgence (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice*).
6. Améliorer l'urbanisation des systèmes d'information et applications utilisées pour le contrôle des frontières et le suivi des étrangers afin d'en simplifier l'utilisation et de renforcer la fiabilité des données (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
7. Centraliser la procédure de délivrance de laissez-passer consulaires, sauf pour les préfectures ayant un consulat à proximité (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'Europe et des affaires étrangères*).
8. Identifier de manière systématique les obligations de quitter le territoire français prononcées pour troubles à l'ordre public et suivre l'exécution de la mesure d'éloignement (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).

9. Rendre le dispositif de l'aide au retour volontaire plus souple en termes de personnes éligibles, de modulation du montant et de présence requise sur le territoire national (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
10. Formaliser une stratégie interministérielle de lutte contre l'immigration irrégulière, et s'assurer de sa mise en œuvre par une instance interministérielle (*Première ministre*).

Introduction

L'immigration est un thème important du débat public français. La Cour soulignait déjà en 2004 qu'il s'agissait d'« *un sujet à la fois extrêmement sensible et récurrent* »⁴.

La politique de lutte contre l'immigration irrégulière en France s'inscrit dans le cadre plus large de la politique d'immigration et d'intégration. Cette dernière poursuit une stratégie de « *maîtrise des flux migratoires par une approche adaptée et équilibrée de l'immigration* »⁵, qui comprend deux autres axes : l'intégration des personnes immigrées en situation régulière et l'exercice du droit d'asile. La Cour des comptes a examiné ces deux axes dans son rapport public thématique sur *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* de mai 2020.

Le présent rapport se concentre donc sur la seule politique de lutte contre l'immigration irrégulière. Il s'agit d'une politique qui mobilise des moyens humains et financiers significatifs. À ce titre, il apparaît important d'en apprécier l'efficacité et les voies d'amélioration possibles.

À la date de publication du présent rapport, le projet de loi « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* », présenté le 1^{er} février 2023 en Conseil des ministres, est en discussion au Parlement.

L'immigration en France, de multiples composantes

Selon la définition adoptée par le Haut conseil à l'intégration, une personne est dite immigrée lorsqu'elle est née étrangère à l'étranger et qu'elle réside désormais en France. Sur 68 millions d'habitants en 2022, l'Insee dénombre sept millions de personnes immigrées en France, dont 4,5 millions d'étrangers nés hors de France et 2,5 millions de Français nés à l'étranger et ayant acquis la nationalité par la suite. La population étrangère est quant à elle évaluée à 5,3 millions de personnes, soit 7,8 % de la population (contre 6,5 % en 1975)⁶.

⁴ Cour des comptes, *L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration*, rapport public thématique, novembre 2004.

⁵ Document de politique transversale, *Politique française de l'immigration et de l'intégration*, 2022.

⁶ Composée de la population étrangère née à l'étranger et de 800 000 personnes étrangères nées en France. Voir Insee, *L'essentiel sur les immigrés et les étrangers*, juillet 2023.

La grande majorité des personnes immigrées en France est en situation légale, c'est-à-dire qu'elles ont l'autorisation de se maintenir sur le sol national, soit parce qu'elles se sont vu attribuer un titre de séjour (près de quatre millions de titres valides en 2022) ou le statut de réfugié (la France accueille au total 547 102 réfugiés⁷), soit parce qu'elles ont acquis la nationalité française.

L'immigration désigne quant à elle un flux : il s'agit de « *l'entrée dans un pays, une région, de personnes qui vivaient à l'étranger et qui viennent s'y établir* »⁸. Il existe différentes méthodes de mesure de ces flux d'immigration. L'Insee estime par exemple que 246 000 immigrés sont entrés en France en 2021. De son côté, la direction générale des étrangers en France comptabilise le nombre de personnes ayant fait l'objet d'un premier titre de séjour. La France a ainsi délivré 316 174 premiers titres de séjour en 2022 (282 772 en 2021)⁹, dont :

- 51 673 titres pour des motifs économiques ou scientifiques ;
- 95 507 titres pour des motifs familiaux ;
- 101 250 titres de séjour étudiants ;
- 40 549 titres humanitaires (dont 26 356 réfugiés et 10 612 au titre de la protection subsidiaire¹⁰).

À ce chiffre de l'immigration légale s'ajoute l'immigration irrégulière, parfois appelée immigration clandestine. Est considéré comme étranger en situation irrégulière la personne qui franchit la frontière française sans droit ni titre, mais également la personne qui est entrée en France légalement (avec un visa par exemple) et qui s'y maintient sans autorisation au-delà de la durée de son séjour.

L'immigration irrégulière est une catégorie mouvante. Une personne franchissant illégalement la frontière ne sera plus considérée comme étranger en situation irrégulière si elle dépose une demande d'asile (elle est alors demandeur d'asile, autorisé à demeurer en France le temps de la décision de l'administration). Si sa demande d'asile est rejetée, elle est à nouveau en situation irrégulière. En outre, un étranger en situation irrégulière peut être régularisé, quittant alors cette catégorie. Enfin, une partie des étrangers en situation irrégulière entrant en France ne cherchent pas à s'y maintenir, mais partent vers d'autres pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne.

⁷ Office français de protection des réfugiés et apatrides, *rapport d'activité 2022*.

⁸ *Le Robert en ligne, définition du mot « immigration »*.

⁹ DGEF, *Les chiffres de l'immigration en 2022*, juin 2023.

¹⁰ Au titre de l'article L. 512-1 du CESEDA, « *le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir l'une des atteintes graves* » listées par le code, c'est-à-dire une exécution, la torture ou une violence d'un conflit armé.

Un nombre incertain d'étrangers en situation irrégulière

La Cour des comptes a déjà constaté en 2020 « *la difficulté à quantifier, même approximativement, le nombre de personnes étrangères entrées ou séjournant de façon irrégulière sur le territoire national. Les étrangers entrant irrégulièrement sur le territoire français ne font, par définition, pas l'objet d'un enregistrement et ne peuvent donc pas être dénombrés à partir de sources administratives* »¹¹.

Le nombre d'étrangers en situation irrégulière ne peut être qu'estimé, de manière indirecte ou par des faisceaux d'indices.

Une première approximation disponible est le nombre des bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), qui permet l'accès aux soins des personnes en situation irrégulière sur le territoire national (sauf à Mayotte). L'AME est attribuée sous conditions de ressources et de résidence stable depuis plus de trois mois en France. Le nombre de bénéficiaires de l'AME s'élevait à 439 000 à la fin juin 2023¹², en augmentation de 39 % depuis la fin 2015. Cette croissance est concentrée sur les dernières années (+ 38 % depuis 2019). Cet indicateur est souvent mentionné dans les travaux du Gouvernement comme du Parlement¹³ pour pallier l'absence de données statistiques.

Néanmoins, le nombre de recours à l'AME ne constitue qu'une estimation imparfaite du nombre d'étrangers en situation irrégulière. D'une part, l'ensemble des personnes en situation irrégulière n'y recourent pas, notamment car elles n'y sont pas éligibles ou n'en ont pas connaissance. Ainsi, l'institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES) a mené en 2019 une enquête sur le recours à l'AME par les étrangers en situation irrégulière dans les agglomérations de Paris et Bordeaux¹⁴. Les chercheurs ont constaté que seuls 51 % des étrangers en situation irrégulière éligibles à l'AME en bénéficient. Ce taux s'accroît à mesure qu'augmente la durée du séjour : 65 % des personnes éligibles y recourent après cinq ans de présence en France. D'autre part, les données de recours à l'AME peuvent inclure des personnes qui ne sont plus en situation irrégulière en France, parce qu'elles ont quitté le territoire une fois soignées ou régularisé leur situation, par exemple en demandant l'asile.

¹¹ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai 2020.

¹² Cf. note de bas de page n° 2.

¹³ Voir le rapport fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement du budget 2018 par M. Joël Giraud, 6 juin 2019.

¹⁴ Florence Jusot, Jawhar Sarhiri, Jérôme Wittwer, *Le recours à l'Aide médicale de l'État des personnes en situation irrégulière en France : premiers enseignements de l'enquête Premiers pas*, novembre 2019 (n° 245), IRDES

En 2019, une équipe de chercheurs américains a cherché à estimer le nombre d'étrangers en situation irrégulière dans chaque pays de l'Union européenne, en croisant quatre méthodes statistiques, notamment à partir des volumes de régularisations et de demandes d'asile¹⁵. Ils avaient alors évalué entre 300 000 et 400 000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière en France, soit trois fois moins qu'au Royaume-Uni et en Allemagne.

Une politique qui mobilise de nombreuses administrations

La lutte contre l'immigration irrégulière incombe, en premier lieu, à deux directions du ministère de l'intérieur. La direction générale des étrangers en France (DGEF) définit les grandes orientations stratégiques, notamment en élaborant « *la réglementation relative à l'éloignement, la rétention administrative, le travail illégal et la fraude documentaire intéressant les ressortissants étrangers* »¹⁶. La direction nationale de la police aux frontières (DNPAF), « *spécialisée dans la lutte contre l'immigration irrégulière* »¹⁷, est chargée à titre principal de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique. Elle a cinq missions : le contrôle des flux migratoires à la frontière, la lutte contre l'immigration irrégulière, la lutte contre la fraude documentaire, la sûreté des moyens de transports internationaux et la police aéronautique. Sur l'ensemble de ces missions, elle partage sa compétence avec d'autres services, comme la gendarmerie nationale et les douanes. C'est une direction active de la police nationale dotée de 10 500 agents dans l'Hexagone et de 1 300 en outre-mer.

D'autres ministères concourent à la lutte contre l'immigration irrégulière. Parmi eux, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères occupe une place importante, par son rôle dans la définition et la mise en œuvre de la politique de visas, ainsi que dans l'obtention des laissez-passer consulaires nécessaires pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Le ministère de la justice gère quant à lui le contentieux de masse induit par l'immigration irrégulière.

¹⁵ Phillip Connor et Jeffrey S. Passel, *Unauthorized migrants accounts*, novembre 2019, Pew Research Center.

¹⁶ Art. 8 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer.

¹⁷ Art. 20 du même décret. Aux termes de l'arrêté du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la DNPAF, celle-ci est « *spécialisée dans le contrôle aux frontières, la lutte contre l'immigration irrégulière et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière* ».

Les deux volets de la lutte contre l'immigration irrégulière

L'objectif premier de la lutte contre l'immigration irrégulière est l'application du droit au séjour. Il comporte deux volets. D'une part, il s'agit, par le contrôle des frontières, d'empêcher les personnes non autorisées d'accéder au territoire national. D'autre part, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière cherche à faire partir les personnes qui n'ont pas, ou plus, le droit de demeurer en France, par un éloignement forcé ou par un retour volontaire. La législation française et européenne cherche à combiner l'expression de la souveraineté nationale dans le choix de sa politique d'immigration et la protection des droits des personnes sous le contrôle des juges.

Première étape de la lutte contre l'immigration irrégulière, le contrôle aux frontières s'inscrit dans le cadre du code frontières Schengen, qui fixe depuis 2006 les règles relatives au franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne et au contrôle aux frontières intérieures. La France confie le contrôle des flux de voyageurs à des « gardes-frontières », qui sont des agents de la police aux frontières et, dans une moindre proportion, de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), qui se concentre plutôt sur le contrôle des flux de marchandises, ainsi qu'à la gendarmerie nationale pour une très faible part. Depuis 2015, la surveillance des frontières mobilise davantage l'ensemble de ces administrations car la France a activé le mécanisme du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI), dans un contexte d'attentats terroristes. Ce régime permet de procéder à des contrôles plus systématiques des personnes franchissant les frontières françaises, y compris en provenance d'autres pays européens.

La sortie du territoire des étrangers en situation irrégulière mobilise quant à elle davantage d'administrations. L'interpellation des étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire n'est pas une mission spécifique de la police aux frontières : elle est réalisée par l'ensemble des forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leurs fonctions. Une fois la situation irrégulière d'une personne établie, c'est le préfet de département qui prend la décision de l'obliger à quitter le territoire. Après un éventuel délai de départ volontaire, la mise en œuvre de cette décision administrative revient alors à la police aux frontières, ou localement à la préfecture de police de Paris, qui peuvent être assistées d'autres services de police et de gendarmerie. Les personnes susceptibles de prendre la fuite peuvent être placées en rétention administrative jusqu'à 90 jours, le temps pour l'État d'organiser leur éloignement forcé.

L'analyse de l'efficacité de la politique publique de lutte contre l'immigration irrégulière consiste à mesurer si ses deux objectifs principaux sont remplis, à savoir la protection des frontières et le départ des étrangers en situation irrégulière. Dans le présent rapport, la Cour des comptes cherche à mesurer si le contrôle opéré aux frontières permet de limiter l'entrée de personnes étrangères en situation irrégulière et si les mesures d'éloignement prises par l'administration sont effectivement mises en œuvre.

Le premier chapitre présente l'organisation et les résultats de la lutte contre l'immigration irrégulière aux frontières de la France, dans un contexte de hausse des flux migratoires et de rétablissement de la frontière avec le Royaume-Uni.

Le deuxième chapitre rend compte de l'action de l'État vis-à-vis des étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire national. Il présente notamment la manière dont sont délivrées les mesures d'éloignement, mais traite également de la manière dont les forces de sécurité intérieure luttent contre les réseaux favorisant l'immigration irrégulière sur le territoire français.

Le troisième chapitre examine l'efficacité de la chaîne d'éloignement forcé, ainsi que les départs volontaires des personnes étrangères en situation irrégulière.

Le dernier chapitre analyse dans leur ensemble les moyens affectés à la politique de lutte contre l'immigration irrégulière et appelle à la mise en œuvre d'une stratégie mieux coordonnée.

Chapitre I

La gestion des frontières : une pression croissante, une efficacité incertaine

L'immigration irrégulière se compose de deux flux : une partie des étrangers en situation irrégulière traverse illégalement les frontières françaises, principalement par voie terrestre ou maritime, tandis qu'une autre partie est entrée légalement sur le territoire national puis s'y maintient sans en avoir le droit. Le présent chapitre examine les conditions de lutte contre le franchissement irrégulier des frontières.

Le droit européen distingue deux types de frontières. Les frontières extérieures sont l'ensemble des frontières que l'Union européenne partage avec des pays-tiers. Ainsi, la France hexagonale ne partage qu'une seule frontière extérieure, avec le Royaume-Uni. En Méditerranée, elle n'a aucune frontière extérieure, car son espace maritime est bordé par celui de l'Espagne et de l'Italie¹⁸. En outre-mer, la France partage en revanche de nombreuses frontières extérieures : Brésil (Guyane), Comores (Mayotte), Canada (Saint-Pierre-et-Miquelon), etc. On parle en revanche de frontières intérieures pour l'ensemble des frontières que la France partage avec les pays de l'espace Schengen : Allemagne, Belgique, Luxembourg, Espagne, Italie, ainsi que la Suisse.

Les gardes-frontières français, issus de la police aux frontières et des douanes, font face à un flux entrant croissant d'immigration irrégulière, principalement par les frontières terrestres (I). Pourtant les coopérations transfrontalières restent limitées, d'autant que la France doit aussi gérer les flux sortants vers le Royaume-Uni (II). Pour mieux appréhender ces défis

¹⁸ Voir carte en annexe 2.

migratoires, les gardes-frontières doivent faire évoluer leurs organisations, notamment en matière de prérogatives de contrôle, de répartition géographique et de coordination opérationnelle (III).

I - Un flux entrant en hausse, malgré le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en 2015

Le nombre de franchissements irréguliers des frontières françaises est en hausse depuis 2015 (A). Pour y faire face, les coopérations opérationnelles avec nos voisins sont encore limitées (B), tandis que l'organisation française pourrait elle-même gagner en efficacité (C).

Le cadre juridique de l'immigration irrégulière : une recherche de conciliation entre souveraineté nationale et respect des droits individuels

La gestion de l'immigration irrégulière se fonde sur des bases juridiques à la fois nationales, européennes et internationales.

Au plan international, la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, dite convention de Genève, fonde le droit d'asile ainsi que d'autres principes comme celui du non-refoulement d'un demandeur d'asile. 145 États en sont signataires, dont l'ensemble des États européens.

Au niveau européen, la gestion des frontières extérieures, la politique d'asile, la politique d'immigration et la politique de visas sont des compétences partagées entre les États membres et l'Union européenne, au titre des articles 67 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ceci se justifie par l'existence d'un espace de libre-circulation des personnes depuis 1995, nécessitant une plus grande coordination. Ainsi, les modalités de rétention et d'éloignement sont en partie fixées par la directive 2008/115/CE dite « directive retour », tandis que le code communautaire des visas fixe les conditions de délivrance des visas. Ceci amène la Cour de justice de l'Union européenne à se prononcer sur la conformité des règles nationales avec les règles de l'Union européenne en matière d'immigration irrégulière. La convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, quant à elle, ne contient pas de disposition spécifique aux migrations, mais la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) se prononce sur le respect des droits individuels des personnes étrangères, notamment l'interdiction des traitements inhumains et dégradants (article 3), ou encore le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8).

Au niveau national, à l'exception du préambule de la Constitution de 1946, qui protège le droit d'asile à son article 4, la Constitution n'aborde pas les questions liées à l'immigration¹⁹. Le droit des étrangers repose à titre principal sur le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), complété par 48 décisions du Conseil constitutionnel entre 1980 et 2020. Le droit des étrangers évolue sous plusieurs influences. Il doit se mettre en conformité avec le droit européen (transposition ou conséquences d'une jurisprudence), mais connaît aussi de nombreuses réformes nationales : en moyenne, une tous les 18 mois depuis les années 2000.

Ce cadre juridique français et européen, construit par itérations législatives et jurisprudentielles successives, est sans cesse à la recherche d'un équilibre : d'une part, la maîtrise de l'immigration est l'expression de la souveraineté nationale, qui fait le choix d'accueillir ou non des personnes étrangères. D'autre part, il convient de garantir les droits fondamentaux de ces personnes étrangères, impliquant notamment la possibilité de formuler des recours contre les décisions prises à leur encontre.

A - Une hausse continue de la pression aux frontières, attestée par de nombreux indicateurs

Les moyens de mesurer le flux entrant aux frontières sont peu nombreux, étant donné que les entrées irrégulières ne sont, par définition, ni déclarées, ni recensées. Deux principaux indicateurs permettent d'apprécier les variations de l'immigration irrégulière, à la hausse ou à la baisse : les demandes de titres de séjour et d'asile, et le nombre de non-admissions à la frontière.

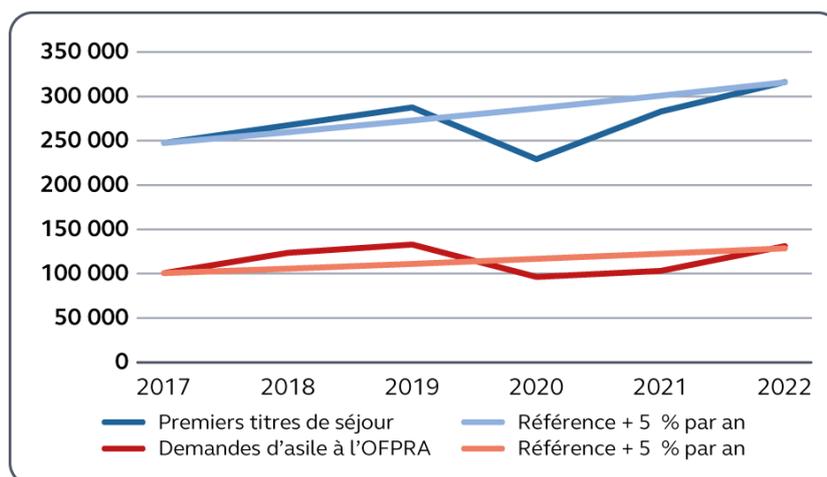
D'une part, les flux des titres de séjour et des demandes d'asile en 2022 montrent un rattrapage de la situation prévalant avant la crise sanitaire, après une baisse liée aux restrictions de circulation, et la reprise d'une tendance de long terme à la hausse. Les titres de séjour délivrés pour la première fois à un étranger (« premiers titres de séjour », c'est-à-dire à l'exclusion des renouvellements), connaissent une forte croissance : leur niveau en 2022, estimé à 316 174 premiers titres²⁰, dépasse de 10 % celui de 2019, antérieur à la crise sanitaire. Sur les cinq dernières années, le taux de croissance moyen s'établit à 5 % par an, soit en moyenne plus de 13 000 « premiers titres » supplémentaires octroyés chaque année.

¹⁹ Vincent Tchen, *La constitutionnalisation du droit des étrangers : essai de synthèse*, avril 2021, publications du Conseil constitutionnel.

²⁰ DGEF/DSED, *L'essentiel de l'immigration – Les titres de séjour*, 22 juin 2023.

Les demandes d’asile enregistrées à l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) varient davantage d’une année sur l’autre, selon la durée des recours et des réexamens, mais leur évolution annuelle moyenne entre 2017 et 2022 est comparable à celle des premiers titres de séjour (+ 5,4 %). Sur une période plus longue, les demandes d’asile ont doublé depuis 2014, surtout à la suite de la crise migratoire européenne de 2015 : leur nombre est passé de 65 000 en 2014 à environ 133 000 en 2019, un niveau presque atteint en 2022, après le creux de la pandémie. Le nombre de demandes d’asile rejetées après tous les recours est d’environ 60 000 à 70 000 par an depuis 2016²¹.

Graphique n° 1 : flux annuels des titres de séjour et demandes d’asile



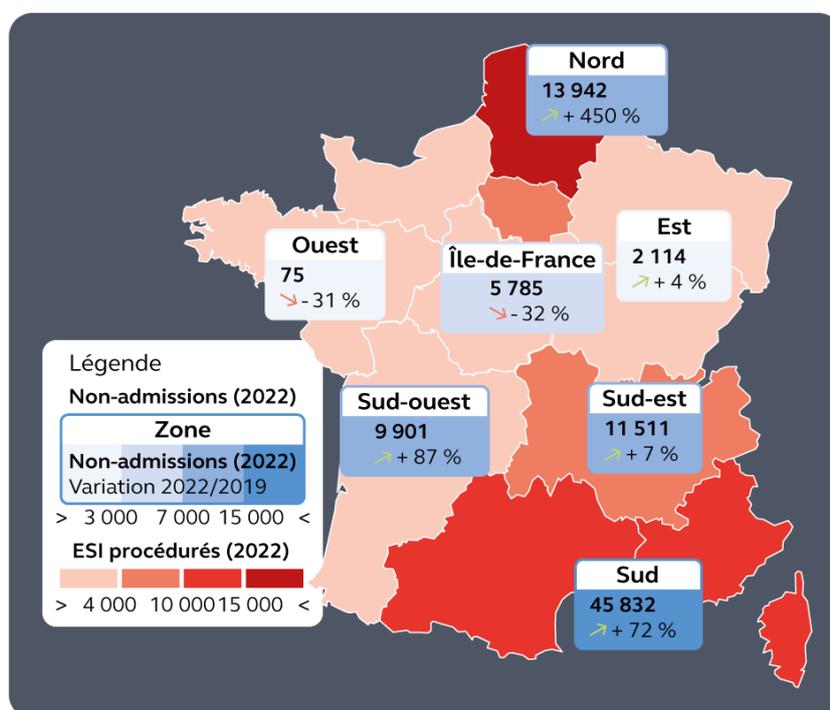
Source : Cour des comptes, d’après données DGEF/DSED (total hors Britanniques)

La police nationale mesure un autre indicateur : la « pression migratoire », définie comme la somme, pour l’année considérée, des étrangers non-admis (c’est-à-dire auxquels un garde-frontière a refusé l’entrée et a demandé de faire demi-tour) et des étrangers en situation irrégulière sur le territoire détectés par les services de police (interpellation notamment). Pour la France métropolitaine, ce total était supérieur à 138 000 en 2022, dont 89 000 non-admis aux frontières et 49 000 étrangers en situation irrégulière sur le territoire national.

²¹ Le département des statistiques, des études et de la documentation (DSED) de la DGEF a défini un « taux synthétique de protection », qui mesure le nombre de demandes d’asile accordées en corrigeant l’effet d’étalement dans le temps des décisions en deuxième instance. Ce taux est proche de 39 % depuis 2016.

Cette pression migratoire est inégalement répartie sur le territoire national, comme le montre la carte n° 1 ci-dessous.

Carte n° 1 : non-admissions et étrangers en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une procédure des forces de sécurité intérieure, par zone (France hexagonale)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DNP AF (PAFISA)

En outre-mer, la pression migratoire est comparativement élevée (10 % des non-admissions nationales et 48 % des étrangers en situation irrégulière), mais très inégalement répartie : Mayotte et la Guyane concentrent à elles seules 97 % des non-admissions ultramarines. C'est à Mayotte que l'on enregistre la quasi-totalité des étrangers en situation irrégulière (42 134 en 2022, + 82 % en trois ans), dont environ la moitié a été éloignée en 2022, surtout vers l'archipel des Comores. La Guyane est, quant à elle, à l'origine de plus de 9 % des non-admissions au niveau national (9 165 en 2022, plus qu'un quadruplement en trois ans), essentiellement aux frontières du Suriname et du Brésil.

Cet indicateur de « pression migratoire » présente néanmoins des biais méthodologiques en ce sens qu'il est entièrement dépendant de l'action des forces de police : un renfort de gardes-frontières se traduira probablement par un nombre plus élevé d'étrangers en situation irrégulière détectés et non-admis, accroissant la « pression migratoire » mesurée, sans que le flux réel n'ait varié. On observe ainsi une baisse des non-admissions prononcées en 2021 et 2022, liée non pas à une réduction du flux entrant mais à un désengagement des effectifs de contrôle de la frontière. À l'inverse, le nombre de demandes de titres de séjour ne rend pas compte des flux sortants, vers le Royaume-Uni ou l'Allemagne par exemple. Ainsi, les départs connus d'étrangers en situation irrégulière ont varié entre 20 000 et 31 000 par an ces dernières années.

À court et moyen terme, les analyses des flux migratoires effectuées par le pôle national d'analyse migratoire (PONAM) de la police aux frontières suggèrent une poursuite des arrivées à un niveau élevé. Plusieurs éléments conjoncturels y contribuent : l'impact économique de la guerre en Ukraine dans les pays du Sud, la situation en Afghanistan et la détérioration du contexte sécuritaire, démocratique et humanitaire de nombreux pays du Moyen-Orient et d'Afrique sahélienne et subsaharienne. Les chemins se reconfigurent vers les voies terrestres à l'Est. Ainsi, les non-admissions prononcées en gare de Bâle, à la frontière franco-suisse, ont plus que doublé en un an. La pression migratoire aux frontières françaises paraît donc durable.

Mayotte : une pression migratoire démesurée, une réponse de mieux en mieux coordonnée de l'État

En juin 2022, la Cour des comptes a publié un rapport public thématique sur le développement de Mayotte²², dont une partie est consacrée à l'immigration. Dès lors, le présent rapport ne revient pas sur les spécificités de la lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte.

Dans le 101^{ème} département français, la population étrangère est passée de 85 000 à 123 000 personnes de 2012 à 2017. Elle représente aujourd'hui 48 % de sa population, provenant à 95 % des Comores voisines. La moitié est en situation irrégulière. La préfecture estime que 24 000 à 28 000 étrangers en situation irrégulière arrivent chaque année, au moyen de *kwassas-kwassas*, petites embarcations partant d'Anjouan voire de Madagascar. Cette immigration irrégulière nourrit l'extension des bidonvilles (39 % des résidences) et la délinquance.

²² Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?*, rapport public thématique, juin 2022.

En 2019, l'opération *Shikandra* a été mise en place avec quatre piliers : protection des frontières maritimes, présence à terre, lutte contre les ressorts de l'immigration irrégulière (travail illégal, marchands de sommeil) et coopération internationale. Elle s'est traduite par des renforts en effectifs et l'augmentation des moyens (radars, navires), coordonnés par un sous-préfet chargé de la lutte contre l'immigration clandestine. Mayotte bénéficie aussi d'un cadre juridique différencié : par exemple, un recours devant le tribunal administratif contre une mesure d'éloignement n'est pas suspensif, contrairement à l'Hexagone. Tout ceci a permis une hausse des éloignements, qui sont passés de 15 007 en 2015 à 21 547 en 2022.

En avril 2023, l'opération inter-services *Wuambushu* a été lancée pour lutter contre l'immigration irrégulière. Sur trois mois, elle a permis de doubler les éloignements forcés (70 personnes par jour) et de détruire près de 400 habitations insalubres dans les bidonvilles.

Le rapport de la Cour de 2022 recommandait de renforcer la capacité d'interception des bateaux des passeurs, d'accentuer la sécurisation des actes de police des étrangers, de mieux coordonner l'action de la préfecture de Mayotte avec les services du ministère des affaires européennes et d'associer le préfet de Mayotte au suivi du plan de développement des Comores.

B - Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures depuis 2015

1 - Un dispositif normalement exceptionnel devenu pérenne

La convention de Schengen du 26 mars 1995 prévoit de façon exceptionnelle, proportionnée, limitée et motivée, la possibilité de rétablir les contrôles aux frontières intérieures :

- en cas de menace grave pour l'ordre public ou pour la sécurité intérieure résultant d'un événement prévisible (événement sportif ou politique de grande ampleur) ou imprévisible (attentat, crise sanitaire), pour une durée de 10 jours à six mois selon les cas ;
- en cas d'afflux migratoire non-contrôlé depuis les frontières extérieures de l'espace Schengen. La durée de ces contrôles est de six mois, mais peut être prolongée jusqu'à deux ans.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France a été activé le 13 novembre 2015 à la suite des attentats de Paris. Au sens du code frontières Schengen, il concerne l'ensemble des frontières intérieures terrestres avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie, et l'Espagne ainsi que les frontières aériennes avec l'espace Schengen.

Dans tous les cas, l'État membre doit apporter la preuve de la proportionnalité de ce rétablissement des contrôles aux instances européennes. Depuis 2015, la France, comme d'autres pays (Allemagne et Autriche, par exemple), a dépassé la durée maximale de deux années, sur la base de plusieurs fondements juridiques : terrorisme, puis crise migratoire, puis crise sanitaire et aujourd'hui, risque sécuritaire (conséquences de la guerre en Ukraine) et préparation d'un événement sportif majeur.

Le débat juridique demeure quant au bien-fondé de ce rétablissement par la France : dans un arrêt du 26 avril 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la prolongation de contrôles aux frontières intérieures au motif d'une menace grave pour l'ordre public ou pour la sécurité intérieure, au-delà d'une durée de six mois, était contraire au droit de l'Union, sauf à démontrer l'existence d'une nouvelle menace grave. Quelques mois plus tard, dans sa décision du 27 juillet 2022, le Conseil d'État a donné un sens extensif à la jurisprudence européenne sur la notion de menace nouvelle et validé le maintien des contrôles aux frontières intérieures de la France pour la période allant du 1^{er} mai 2022 au 31 octobre 2022.

À mesure que les demandes de prolongations s'accumulent, cette mesure temporaire est devenue pérenne. Elle mobilise de nombreux moyens que le gouvernement estime difficile de réduire, eu égard au sentiment de menace persistante aux frontières et d'incertitude quant à la capacité de l'Union européenne à assurer la sécurité des frontières extérieures. À ce stade, la France n'a prévu aucun calendrier de sortie du contrôle aux frontières intérieures.

2 - D'importants moyens mobilisés par la police aux frontières, un désengagement progressif des autres services

À la suite du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la France a réactivé de nombreux points de passage autorisés (PPA)²³ tout au long de la frontière, sur lesquels les autorités doivent réaliser des contrôles réguliers des entrées sur le territoire depuis des pays limitrophes. On compte 190 PPA en 2022, dont 133 attribués à la police aux frontières et 67 aux douanes. De plus, des opérations de surveillance de la frontière hors des PPA doivent permettre d'intercepter les franchissements illégaux. Pour y répondre, l'État a fait contribuer, à partir de 2015, de nombreux services : unités de forces mobiles, douanes, police aux frontières, gendarmerie départementale, militaires de l'opération Sentinelle. Ainsi, le département des Alpes-Maritimes, département hexagonal le plus concerné par les entrées illégales, était doté de quatre escadrons de gendarmerie mobile et deux compagnies républicaines de sécurité à ses débuts.

Or, depuis 2022, les services généralistes se désengagent progressivement du contrôle des frontières intérieures, car ils sont mobilisés par d'autres priorités ministérielles, à l'image des Alpes-Maritimes où les deux compagnies républicaines de sécurité ont été retirées dans le cadre du plan national de sécurisation renforcée²⁴ et deux des quatre escadrons de gendarmerie mobile ont également été retirés début 2023. Par ailleurs, le budget de la réserve opérationnelle de la gendarmerie départementale a été réduit, mettant fin aux opérations de surveillance du péage de la Turbie. De leur côté, les douanes restent concentrées sur leur cœur de métier de contrôle des marchandises, comme en témoigne le faible nombre de non-admissions qu'elle prononce (94 en 2019 et 379 en 2021). Ainsi, le 19 janvier 2023, jour de déplacement sur place de la Cour, les 117 kilomètres de frontières avec l'Italie étaient surveillés par moins de 60 personnes (une vingtaine de policiers de la police aux frontières, une dizaine de réservistes de la police nationale, une vingtaine de militaires de l'opération Sentinelle et moins de dix douaniers).

Ceci entraîne un report de charge important sur les administrations de la frontière que sont la police aux frontières et la douane, chargées de la surveiller sans disposer des renforts initiaux. Leurs effectifs sont restés stables depuis six ans : ils s'élevaient à 90 agents au poste-frontière de Menton en 2022 (94 en 2017), à 83 agents à Hendaye (85 en 2017) et à 80 agents au Perthus

²³ Le nombre de PPA aux frontières françaises, notamment terrestres, des Alpes et des Pyrénées est structurellement élevé : la frontière franco-italienne comprend 20 PPA (16 PPA routiers et 4 ferroviaires), la frontière franco-espagnole 30 PPA (3 ferroviaires, 27 routiers) et 1 maritime (port de plaisance d'Hendaye).

²⁴ Il s'agit d'un renfort au profit des unités de sécurité publique dans les agglomérations.

(inchangé). Le poste-frontière de Saint-Louis dans le Bas-Rhin a même connu une baisse de ses effectifs (passés de 52 à 24 en six ans), alors que la frontière connaît une forte augmentation de franchissements irréguliers depuis la Suisse, principalement d'Afghans. À l'été 2023, des renforts ont de nouveau été envoyés, mais leur pérennité n'est pas assurée.

En l'absence de renforts stables, la police aux frontières procède à des redéploiements internes pour assurer une surveillance de la frontière. Elle estime avoir augmenté d'environ un tiers ses effectifs mobilisés comme gardes-frontières, en ponctionnant des effectifs d'autres services.

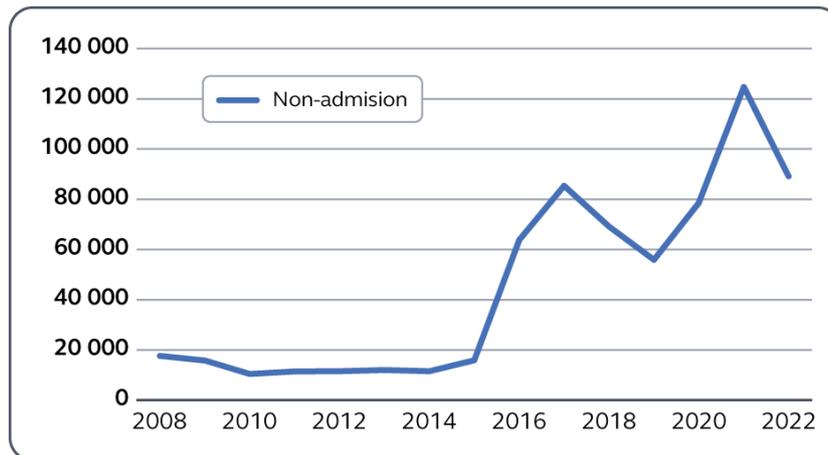
3 - Un rétablissement du contrôle aux frontières à l'efficacité incertaine

Avant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, les gardes-frontières pratiquaient principalement des « remises frontalières » ou réadmissions simplifiées²⁵ : les étrangers en situation irrégulière interceptés à la frontière étaient remis aux fonctionnaires des postes-frontières des pays limitrophes. Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures permet de procéder à davantage de contrôles aux frontières. En cas de détection d'un franchissement illégal, il permet de mobiliser un outil juridique beaucoup plus souple que la réadmission : la non-admission. Il s'agit d'une décision de refus d'entrée sur le territoire français notifiée à un étranger lors de sa présentation à la frontière, qui doit alors retourner dans le pays limitrophe d'où il vient. Contrairement aux remises frontalières, elle ne nécessite pas l'accord du pays voisin. Avant 2015, ces non-admissions étaient prononcées presque exclusivement dans les aéroports internationaux français, lorsque des passagers étrangers arrivaient sans titre valable. En conséquence, le nombre de non-admissions a fortement crû (cf. graphique ci-après) tandis que le nombre de remises frontalières est en nette baisse, passant de 5 010 en 2017 à 2 084 en 2022.

La part des non-admissions prononcées dans le cadre du rétablissement des contrôles représente en moyenne 91,6 % de l'ensemble des non-admissions et reste, en volume, plus importante que l'ensemble des autres procédures d'éloignement. Les fortes hausses de non-admissions intervenues en 2020 et 2021 s'expliquent principalement par une augmentation d'étrangers en situation irrégulière en zone Sud (+ 130 % à la frontière franco-italienne) et zone Sud-ouest (+ 220 % à la frontière franco-espagnole). Les trois nationalités étrangères les plus représentées diffèrent peu selon les années : le Maroc, l'Algérie et la Tunisie.

²⁵ Il s'agit de remises directes intervenant à la frontière d'un État membre limitrophe, avec lequel la France a une frontière terrestre et a signé un accord, faisant suite à une interpellation en zone frontalière. L'article L. 621-1 du CESEDA s'applique.

**Graphique n° 2 : nombre de non-admissions prononcées
aux frontières françaises entre 2008 et 2022 (y compris aéroports)**



Source : Cour des comptes, d'après les rapports annuels de la DGEF et PAFISA (DNPAF)

Les personnes non admises sont invitées à repartir à quelques centaines de mètres en amont du lieu où elles ont été contrôlées, de manière à retourner dans le pays dont elles sont venues. Lorsqu'elles s'inscrivent dans un parcours migratoire de long cours, elles retentent la traversée par d'autres itinéraires jusqu'à réussir à passer, d'autant qu'il est impossible de surveiller la frontière dans son intégralité. Les recherches académiques tendent ainsi à montrer que le renforcement des contrôles aux frontières n'a que peu d'effets dissuasifs, mais tend plutôt à réorienter les flux vers des routes moins surveillées et à renforcer le poids des réseaux de passeurs²⁶.

Récemment, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne a réduit la possibilité d'utiliser massivement la procédure de non-admission, sans que son impact soit encore clair (cf. encadré).

²⁶ Camille Schmoll, Hélène Thiollet, Catherine Wihtol de Wenden, *Migrations en Méditerranée : permanences et mutations à l'heure des révolutions et des crises*, 2015, CNRS.

La remise en cause des pratiques françaises par la Cour de justice de l'Union européenne en septembre 2023

En réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que les normes et procédures prévues par la « directive retour » de 2008 étaient applicables à tout étranger interpellé à la frontière française, quand bien même la France aurait temporairement rétabli le contrôle aux frontières intérieures. Ces procédures prévoient notamment un délai de départ volontaire pour les étrangers en situation irrégulière (sauf exception). En conséquence, la Cour de justice a estimé que la France ne pouvait plus prononcer massivement des non-admissions à sa frontière, c'est-à-dire imposer à la personne étrangère de repartir immédiatement dans le pays limitrophe d'où elle vient (Espagne, Italie, Allemagne, etc.), éventuellement sous la contrainte.

Or, la France a prononcé près de 89 000 non-admissions en 2022. Elle devra probablement procéder à des réadmissions, procédures beaucoup plus lourdes²⁷. Ainsi, la police aux frontières estime que pour réaliser le même nombre de réadmissions, il faudrait multiplier les effectifs du poste-frontière de Menton par 43. C'est donc toute la doctrine française de contrôle aux frontières intérieures depuis 2015 qui est remise en cause.

Le ministère de l'intérieur n'a pas encore évalué les conséquences opérationnelles de cette décision, attendant la décision du Conseil d'État.

Néanmoins, même si le contrôle aux frontières est peu dissuasif, les prérogatives de contrôle offertes par son rétablissement pourraient être utilisées pour interpellier des profils dangereux ou recueillir des premières informations sur des personnes étrangères, au service d'un éventuel éloignement futur. Face à la masse à traiter, la police aux frontières ne relève que l'identité déclarée de l'étranger interpellé, et cette identité n'est pas intégrée dans un système d'information national²⁸, ce qui permettrait de savoir si la personne a déjà été interceptée. Les empreintes des personnes interpellées ne sont pas prises, en l'absence de cadre légal. Leurs documents d'identité ne sont pas scannés, alors même qu'ils seraient utiles ultérieurement pour une identification en vue d'éloignement (cf. chapitre III). Les personnes ne font pas, sauf exception, l'objet de vérifications dans les fichiers de police.

En vue d'une éventuelle suspension, à terme, des contrôles aux frontières intérieures, le ministère de l'intérieur devrait permettre, *via* la constitution de systèmes d'information et d'un cadre juridique adapté, de recueillir et de conserver les données d'identité des étrangers interceptés

²⁷ Elle impose notamment de placer l'étranger en retenue pour vérification du droit au séjour, avec une notification au parquet, l'assistance d'un avocat, etc.

²⁸ En effet, une personne étrangère qui s'est vue prononcer une non-admission est considérée comme n'ayant juridiquement pas pénétré le territoire national.

lorsqu'ils franchissent irrégulièrement les frontières intérieures et extérieures. Ceci doit permettre d'interroger plus systématiquement les fichiers de police et de recueillir des renseignements sur les personnes étrangères, dans le respect du cadre juridique sur la gestion automatisée des fichiers. Par ailleurs, l'accent devrait être mis sur l'interception qualitative d'étrangers en vue de collecte de renseignement, ce qui implique une évolution de la doctrine d'intervention à la frontière.

II - Des coopérations transfrontalières encore limitées

La surveillance des frontières intérieures de la France implique un effort de coopération avec les pays limitrophes sur le continent européen, qui se développe progressivement (A). La France est également devenue un pays de transit vers le Royaume-Uni. La gestion de ce flux migratoire sortant est une mission spécifique qui mobilise d'importants moyens (B).

A - Les coopérations européennes avec l'agence Frontex et les pays limitrophes

1 - Un soutien modeste de l'agence européenne Frontex, un sous-investissement de la France dans le fonctionnement de l'agence

L'agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes (Frontex) a pour mission d'assister les États-membres de l'espace Schengen qui ont des frontières avec des pays tiers, dans l'exercice de leurs responsabilités de surveillance.

Le soutien apporté par Frontex à la France concerne plusieurs domaines :

- la sécurisation des frontières aériennes²⁹ : en 2022, 62 gardes-frontières européens ont été déployés dans des aéroports hexagonaux ;
- l'opération *Opal Coast* avec l'affrètement d'un avion de surveillance pour détecter les tentatives de traversée de la Manche. En 2022, elle a permis la détection de 70 personnes étrangères ;
- l'assistance à la mise en œuvre de retours forcés au travers l'organisation de vols groupés. 50 opérations ont été réalisées en 2022 (cf. chapitre III).

²⁹ Contrôles en première et deuxième ligne, détection de la fraude documentaire pour l'examen des documents douteux et la réalisation des contrôles en porte d'avion.

Ces appuis, utiles lors de pics d'activité, restent assez anecdotiques par rapport aux moyens déployés par la France. Cela s'explique notamment par le fait que Frontex n'a pas vocation, conformément à ses statuts, à intervenir sur les frontières intérieures de l'Union. Or, la seule frontière extérieure de la France métropolitaine est la frontière maritime avec le Royaume-Uni. En Méditerranée, l'espace maritime français est bordé par l'Italie et l'Espagne. En outre, l'agence n'est pas présente outre-mer, qui concentre la majorité des frontières extérieures de la France.

Dans le sens inverse, le règlement du 13 novembre 2019 prévoit des contributions obligatoires des États membres dans le cadre de la création d'un corps de gardes-frontières et de gardes-côtes européens de 10 000 effectifs. D'ici 2027, la France est censée fournir 170 agents détachés pour une durée de deux ans prolongeables (catégorie 2) et 624 détachements de courte durée (catégorie 3). Les salaires, frais de déplacement et indemnités sont pris en charge par Frontex.

Or, la France peine d'ores et déjà à honorer ces cibles. Selon la police aux frontières, les détachements de longue durée ne sont pas assez attractifs car les policiers perdent leurs droits à congés et certaines primes et bonifications. De plus, le salaire proposé au siège de Frontex à Varsovie est inférieur à une partie des salaires des policiers français. En conséquence, l'agence attire plutôt des policiers provenant d'États-membres aux salaires plus faibles, notamment de Grèce et de Roumanie.

La France est en revanche le deuxième contributeur au budget de Frontex (10 %), après l'Allemagne (16 %), mais sous-utilise les possibilités de se faire rembourser certaines opérations (cf. chapitre III).

2 - Une variété de dispositifs de coopération, plus ou moins intégrés, entre la France et les pays limitrophes

Deux grands dispositifs de coopération bilatérale avec nos voisins en matière de gestion des frontières coexistent : les centres de coopération policière et douanière et la mise en place d'unités opérationnelles mixtes.

Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) ont pour objectif de favoriser l'échange de renseignement et la coopération directe entre services de pays limitrophes dans les zones frontalières. Dans l'Hexagone, les 10 CCPD³⁰ regroupent 212 policiers, gendarmes et douaniers français, collaborant avec 245 personnels étrangers. La police des étrangers représente environ 35 % de leur activité, deuxième domaine

³⁰ Un centre franco-allemand, un centre franco-belge, quatre centres franco-espagnols, deux centres franco-italiens, deux centres franco-suisses et un centre quadripartite (France, Allemagne, Belgique et Luxembourg).

le plus mobilisateur après la police judiciaire (40 % en moyenne). Des CCPD existent aussi en outre-mer, à l'instar du CCPD franco-brésilien de Saint-Georges-de-l'Oyapock en Guyane.

Par ailleurs, la France développe les unités mixtes frontalières. Elle a créé avec l'Allemagne, en 2020, et l'Italie, en 2021, des brigades mixtes spécifiques à l'immigration irrégulière sur la zone frontière terrestre. Chaque unité dispose d'un effectif modeste (une quinzaine de policiers dont 60 % de Français) et leurs résultats sont inégaux : en 2022, la brigade franco-allemande a contrôlé 17 872 personnes, alors que, sur les 10 premiers mois de 2022, la brigade franco-italienne a eu une activité plus de deux fois moins intense (6 698 personnes contrôlées). En parallèle, des dispositifs plus souples de patrouilles conjointes sont organisés, avec l'Italie (depuis 2022, huit agents), l'Espagne (depuis 2015, huit agents) et la Suisse (depuis 2014, quatre agents).

B - La prévention des départs d'étrangers en situation irrégulière vers le Royaume-Uni : une mission spécifique

1 - Une mission mobilisatrice pour la police aux frontières

L'ouverture du tunnel sous la Manche en 1994 a nécessité de définir un contrôle frontalier adapté entre la France et le Royaume-Uni, qui n'a jamais fait partie de l'espace Schengen. Suivant le protocole de Sangatte de 1991, le traité du Touquet de 2003 a défini les modalités conjointes des contrôles frontaliers à visée migratoire. Pour cela, il a créé des bureaux de contrôle national juxtaposés qui permettent de réaliser les contrôles dans les seules infrastructures de sortie du territoire. Pour plus de fluidité, il autorise le Royaume-Uni à effectuer ses contrôles d'immigration en France et la France sur le territoire britannique³¹. Cette mission s'est accentuée avec le *Brexit*, les citoyens britanniques étant désormais considérés comme ressortissants de pays tiers et donc soumis à des contrôles renforcés. Cela a nécessité des renforts de la police aux frontières et a allongé les délais de contrôle, surtout aux pics d'affluence³².

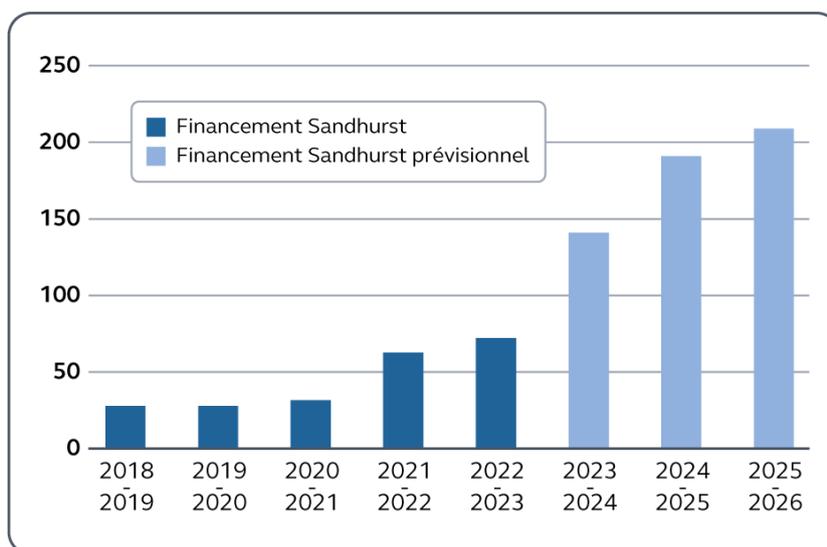
³¹ Pour la France, dans les gares de Londres-Waterloo, Londres-Saint-Pancras, Ebbsfleet, Ashford, et au port de Douvres. Pour le Royaume-Uni, dans les gares de Paris-Gare du Nord, Calais-Fréthun, Lille-Europe, et dans les ports de Calais, Boulogne-sur-Mer et Dunkerque.

³² Voir Cour des comptes, *La mise en œuvre du Brexit en France*, rapport public thématique, juin 2023.

La sécurisation accrue des infrastructures terrestres a fortement limité les possibilités de passage : les intrusions *via* le lien fixe transmanche sont passées de 62 051 en 2015 à 20 en 2022. Cela a entraîné un report des flux migratoires irréguliers vers le vecteur maritime. Le ministère de la défense britannique estime que les traversées par bateau de la Manche se sont accrues d'au moins 58 % entre 2021 et 2022, dénombrant 45 111 personnes migrantes interpellées sur les côtes britanniques en 2022.

Pour lutter contre ce flux en hausse, le traité de Sandhurst de 2018 a ajouté un volet de lutte contre l'immigration irrégulière au traité du Touquet. La France a accepté de mettre en œuvre un dispositif de prévention des traversées, en échange d'un financement britannique. Entre 2018 et 2022, la France a perçu un total de 222 M€. À l'occasion du sommet franco-britannique du 10 mars 2023, le Premier ministre britannique a promis 541 M€ sur les trois années suivantes. Jusqu'à présent, ces crédits ont permis la rémunération des réservistes (45 %), l'achat d'équipements (30 %) et la sécurisation des infrastructures (25 %).

Graphique n° 3 : financement britannique annuel de la France au titre du traité de Sandhurst (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGEF

Note : l'exercice budgétaire britannique va du 1^{er} avril d'une année au 31 mars de l'année suivante.

En conséquence du *Brexit* et de ces accords, des renforts importants ont été affectés à la zone Nord. Depuis 2019, la direction zonale de la police aux frontières a reçu 180 agents supplémentaires pour le contrôle de la

frontière et 69 pour la rétention et l'éloignement. Le groupement de gendarmerie du Pas-de-Calais mobilise également un dispositif permanent autonome de 54 gendarmes, appuyés par 135 réservistes. La prévention des traversées demeure malgré tout complexe, parce qu'elle combine un volet répressif avec un volet de secours en mer. Entre 2021 et 2022, le taux de mise en échec des traversées varie peu et s'établit autour de 56 %.

2 - Une coordination encore décevante avec le Royaume-Uni

Depuis 2018, une salle opérationnelle ouverte 24h/24 réunit à Coquelles, près du port de Calais, les services opérationnels français et britanniques, ainsi que les opérateurs portuaires et Eurotunnel. Ce centre de coordination et d'information conjoint (CCIC) surveille la frontière terrestre et portuaire grâce à la vidéoprotection des points sensibles, et analyse les flux par vecteurs de transport afin d'adapter les contrôles et assurer la fluidité de la circulation. Il coordonne également les informations (sur les lieux de départ et d'arrivée des traversées maritimes, les modes opératoires des passeurs, etc.) afin de procéder à une analyse du risque et de lutter contre les trafics illicites. En cas de pression migratoire aiguë, il constitue un centre opérationnel de gestion de crise.

En complément, et en raison de l'augmentation exponentielle des traversées au moyen de « *small boats* », la France a proposé au Royaume-Uni la mise en place d'une unité consacrée à la recherche et à l'exploitation du renseignement criminel pré-judiciaire. La création de l'unité de renseignement opérationnel (URO) le 16 juillet 2020 a enlevé au CCIC sa mission de soutien à la lutte contre les filières. Elle occupe ainsi un niveau intermédiaire entre l'opérationnel, qui est du ressort du CCIC, et le judiciaire, qui relève de la coopération judiciaire entre les deux pays. L'URO regroupe huit policiers français et sept britanniques qui recueillent et exploitent des renseignements et élaborent des synthèses en vue d'une transmission aux services enquêteurs. En 2022, elle a contribué au démantèlement de sept filières et a transmis 44 notes judiciaires.

Malgré la déclaration commune des ministres de l'intérieur français et britannique du 14 novembre 2022, qui se sont engagés à améliorer le travail de démantèlement de la criminalité organisée et des réseaux, la Cour a constaté que les Britanniques ne communiquent pas de renseignements exploitables sur les départs des « *small boats* » et donnent des informations de premier niveau, très générales et non recoupées. Concernant les conditions d'arrivées des migrants, les références ou numéros de série des bateaux et des moteurs, les nationalités, les informations semblent très parcellaires. La relation entre la France et le Royaume-Uni est donc déséquilibrée en termes d'échanges d'informations et de renseignements.

III - Gagner en efficacité dans l'organisation de la surveillance frontalière

L'organisation des gardes-frontières pourrait être améliorée par une répartition plus cohérente des implantations géographiques de la police aux frontières et des douanes (A) et par un alignement des prérogatives et pratiques professionnelles (B). L'annonce récente d'une « force frontière » aux contours encore flous ne semble pas de nature à résoudre ces difficultés (C).

A - Un partage historique des missions, une répartition géographique à revoir

L'accord Schengen de 1990 a renforcé la liberté de circulation des personnes en permettant le franchissement libre des frontières au sein de l'Union européenne (à l'exception de la Roumanie, de la Bulgarie, de Chypre et de l'Irlande) et avec quatre États associés (Suisse, Islande, Norvège, Liechtenstein). En contrepartie, il prévoit que les États-membres doivent contrôler systématiquement l'entrée sur le sol européen des personnes en provenance d'un État hors de Schengen. Ces entrées doivent se faire depuis un point de passage frontalier (PPF) identifié par l'État-membre à l'Union européenne.

De plus, l'accord Schengen définit la fonction de « garde-frontière », en désignant formellement les administrations de chaque État membre pouvant effectuer des missions de surveillance de la frontière et exercer les prérogatives de contrôles sur ces points de passage frontaliers. En France, cette fonction de gardes-frontières est remplie par deux administrations appartenant à deux ministères distincts : la direction nationale de la police aux frontières (DNPAF) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) au ministère de l'économie et des finances. Cette fonction de garde-frontière ne constitue qu'une part de leur activité : la police aux frontières compte environ 6 000 gardes-frontières en 2022, soit la moitié de son effectif, dont 3 200 dans les aéroports, tandis que les douanes dénombrent 1 600 gardes-frontières, sur 15 000 agents environ.

La répartition des tâches entre les douanes et la police aux frontières se fait sur une base à la fois fonctionnelle et géographique.

S'agissant de la répartition fonctionnelle des tâches, la circulaire interministérielle du 9 décembre 2011 rappelle que la DNPAF « dispose d'une compétence générale en matière de circulation transfrontière des personnes » tandis que les douanes sont spécialisées sur la circulation des biens. Chaque administration dispose donc d'un cadre spécifique de contrôle en accord avec chacun de ses métiers.

S'agissant de la répartition géographique des tâches, le code frontières Schengen (CFS) prévoit que les points de passage frontaliers (PPF) – c'est-à-dire l'ensemble des points terrestres, maritimes et aériens par lesquels l'entrée est autorisée depuis un territoire extra-Schengen – sont répartis entre les douanes et la police aux frontières. Dans ces points, les douanes exercent également une fonction de contrôle de la circulation transfrontière des personnes, en plus des biens.

Actuellement, la France compte 126 PPF (82 aériens, 33 maritimes et 11 terrestres), dont 77 sont tenus par les douanes, 45 par la police aux frontières et quatre par la gendarmerie de l'air (bases aériennes militaires).

La police aux frontières se voit attribuer les points de passage frontalier (PPF) soumis à un « *trafic permanent significatif en provenance de pays sources d'immigration ou qui possèdent une importance justifiant une présence policière et permanente* ». En réalité, les critères de répartition des PPF entre les administrations sont assez souples. Ainsi, le nombre annuel de passagers extra-Schengen ne constitue pas le seul critère pour déterminer l'attribution d'un PPF aux douanes ou à la police aux frontières ; sont également pris en considération la présence de flux migratoires, le risque sécuritaire et la capacité à y affecter des personnels. Cela conduit par exemple à maintenir la responsabilité des douanes sur les aéroports de Bergerac et Limoges, car malgré un trafic important en provenance du Royaume-Uni, ils ne constituent pas, d'après le ministère de l'intérieur, une zone de risque important pour l'immigration irrégulière. La police aux frontières estime couvrir plus de 90 % des flux de passagers. Dans leurs PPF, les douanes consacrent une proportion assez modeste de leur temps de travail au contrôle migratoire et à la lutte contre la fraude documentaire : 35 % en 2017 et 34 % en 2022.

Néanmoins, la répartition des PPF est historique et présente aujourd'hui de nombreuses incohérences. Le réseau des brigades de surveillance terrestre des douanes s'est resserré et n'est plus adapté au maillage des PPF qui lui sont confiés. Ainsi, la gestion de certains PPF aériens (Brive, La Roche-sur-Yon, Épinal, Rodez) induit des déplacements longs qui occupent une part importante du temps des douaniers des brigades. *A contrario*, certains PPF affectés aux douanes sont soumis à une importante pression migratoire, comme la gare de Montpellier, point d'arrivée des trains en provenance d'Espagne. Or, les douanes disposent d'une expertise et de prérogatives moindres dans le contrôle d'étrangers en situation irrégulière. Dans d'autres cas, le trafic de voyageurs extra-Schengen a fortement crû alors que les PPF restent affectés aux douanes : les aéroports de Montpellier, Brest, Rennes, Tarbes, Perpignan et Carcassonne dépassaient 350 000 passagers annuels en 2019. *A contrario*, la police aux frontières gère des PPF aériens au trafic faible et aux risques migratoires et sécuritaires réduits, comme Calvi (170 000 passagers par an), Biarritz (100 000 passagers) et Paris-Le Bourget (35 000 passagers).

Depuis avril 2021, un groupe de suivi interministériel a été créé à l'initiative de la direction générale des étrangers en France pour répartir les PPF entre administrations et décider de l'ouverture de nouveaux PPF. Cependant cette structure interministérielle ne s'est réunie qu'une fois par an depuis lors et n'a pas proposé une nouvelle répartition des PPF entre les deux directions. À titre d'exemple, le transfert de l'aéroport de Montpellier à la police aux frontières est décidé depuis trois ans mais jamais mis en œuvre.

Or, la Cour recommande de longue date de réexaminer la répartition des responsabilités sur les points de passage frontalier. Elle l'a fait notamment dans son rapport sur la direction générale des douanes et des droits indirects³³ et à l'issue de son contrôle sur la mise en œuvre du Brexit en France³⁴. En matière de lutte contre l'immigration irrégulière, une nouvelle répartition des PPF est donc à rechercher. Cela conduirait par exemple à transférer à la police aux frontières la responsabilité de PPF avec un trafic important (aéroports de Montpellier, Brest et Rennes) ou ceux présentant un enjeu de sécurité (aéroports de Mulhouse et Grenoble, par exemple).

B - Des prérogatives de contrôle et des pratiques professionnelles à faire converger

1 - Une divergence des prérogatives de contrôle à la frontière entre la police aux frontières et les douanes

À la frontière, il existe deux configurations possibles en matière de contrôle des biens et des personnes, engendrant des prérogatives différentes pour les gardes-frontières.

Dans la première configuration, lorsque les gardes-frontières contrôlent le droit d'entrée de personnes en provenance de pays limitrophes ou étrangers (par exemple dans une aubette d'aéroport ou à un poste frontière), leurs pouvoirs de contrôle sont en grande partie fixés par le code frontières Schengen, transposés en droit national. Dans ce cas, les douaniers et les policiers aux frontières disposent des mêmes prérogatives, à savoir de vérifier l'identité, le droit d'entrée et d'interroger les fichiers de police. En revanche, leurs prérogatives de fouilles, notamment des

³³ Cour des comptes, *La direction générale des douanes et droits indirects (exercices 2013-2019)*, rapport public thématique, septembre 2020.

³⁴ Cour des comptes, *La mise en œuvre du Brexit en France*, rapport public thématique, juin 2023.

véhicules, sont bien plus limitées. En effet, l'audit Schengen³⁵ conduit du 18 au 25 avril 2021 a montré que les dispositions du code frontières Schengen – qui prévoient la possibilité de contrôler les véhicules et les personnes pour des raisons de sécurité – n'avaient pas été transposées en droit français. Les travaux menés par les douanes pour effectuer cette transposition n'ont pas abouti, ce qui prive les gardes-frontières de prérogatives supplémentaires de contrôle.

Dans la seconde configuration, la police aux frontières et les douanes assurent leurs missions traditionnelles de surveillance générale et de contrôle des biens et des personnes déjà entrés sur le territoire national (par exemple dans le cadre de patrouilles dynamiques, de points de contrôle aux péages autoroutiers, etc.). Dans ce cas, les prérogatives de contrôle diffèrent entre les deux forces : la police aux frontières tire ses prérogatives du code de procédure pénale et contrôle en priorité les personnes³⁶, tandis que les douanes bénéficient des attributions prévues au code des douanes, principalement pour la visite des marchandises et des moyens de transport³⁷. Or, la divergence de prérogatives handicape leur mission de lutte contre l'immigration irrégulière. Ainsi, lorsque la police aux frontières patrouille en bateau sur le fleuve Maroni, à la frontière entre le Suriname et la Guyane française, elle est autorisée à contrôler l'identité des passagers des pirogues mais pas les biens transportés, quand bien même il s'agirait de matériels participant à l'orpaillage illégal ou au trafic de drogues. De même, à la frontière franco-italienne de Menton, le contrôle des véhicules de moins de neuf places est restreint pour la police aux frontières mais pas pour les douanes. Cela impose de réaliser des patrouilles communes, qui ne sont pas toujours possibles³⁸.

La Cour recommande donc d'aligner les prérogatives de contrôle des policiers sur celles des douaniers en matière d'inspection des véhicules, marchandises et personnes, dès lors que les deux forces interviennent dans une bande frontalière de 20 kilomètres³⁹. Cette évolution permettrait un rapprochement des modes opératoires des deux services.

³⁵ Le mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'accord Schengen, tel qu'établi désormais par le règlement (UE) n° 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 prévoit un programme d'évaluation pluriannuel et un programme plus détaillé d'évaluation annuel, réalisé par des experts de la Commission et des États-membres, ainsi que deux observateurs de l'agence Frontex.

³⁶ Article 78-2 du code de procédure pénale relatif aux contrôles d'identité, voir Cour des comptes, *Les contrôles d'identité*, rapport public thématique, décembre 2023.

³⁷ Article 60 du code des douanes, modifié en 2023.

³⁸ Ainsi, la direction générale des douanes et des droits indirects n'autorise pas ses personnels à monter à bord de la vedette de la police aux frontières en Guyane.

³⁹ À date de rédaction du rapport, l'article 17 du projet de loi « contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » prévoit d'étendre le pouvoir d'inspection visuelle des véhicules particuliers par la police aux frontières, sur la bande frontalière.

2 - Une harmonisation des pratiques professionnelles à accroître

En matière d'analyse des risques sur les flux migratoires, les échanges entre la police aux frontières et la douane étaient rares. Cette dernière ne réalise que depuis récemment une analyse poussée des tendances migratoires au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières. Faisant suite à l'audit Schengen de 2021, les deux administrations ont envisagé une organisation et des modalités de travail inter-administrations pour produire et diffuser une analyse de risques commune, établir des indicateurs de risques et former les personnels. Ainsi, le numéro 2 du pôle national d'analyse migratoire (PONAM) est actuellement un douanier.

En matière de formation, la durée des formations initiales et continues des gardes-frontières, leurs contenus et leurs niveaux, ne sont ni similaires, ni harmonisés entre les deux entités. Un groupe de travail réunissant les deux administrations a défini en 2022 le socle de formation initiale et continue, à partir d'un référentiel commun. L'harmonisation des contenus et supports de formation a été mise en œuvre pour la première fois en 2023. À titre d'exemple, la fraude documentaire fait partie des premières formations communes, sous l'égide de la police aux frontières.

Guyane : la plus longue frontière française sans pilote clair

La Guyane est, après Mayotte, le territoire d'outre-mer le plus concerné par l'immigration irrégulière. Les 700 km de frontières avec le Brésil, zigzaguant sur le fleuve Oyapock, constituent la plus longue frontière terrestre de l'Union européenne, tandis que le Suriname et la France partagent 500 km de frontières le long du fleuve Maroni.

Ces frontières sont complexes à surveiller, car il est rapide de traverser les fleuves en pirogue puis de disparaître dans la forêt amazonienne, qui compose 96 % du territoire, et son dense réseau de cours d'eau. De plus, les fleuves constituent historiquement des bassins de vie davantage que des barrières : la police aux frontières de Saint-Laurent-du-Maroni estime que 1 000 pirogues traversent quotidiennement vers ou en provenance d'Albina au Suriname. Cette fluidité de la frontière permet également la prolifération de trafics : contrebande, orpaillage illégal, cocaïne, armes, trafic d'êtres humains notamment. La direction territoriale de la police nationale estime que 50 % des crimes et délits commis à Cayenne le sont par des personnes étrangères, contre 30 % dans la zone gendarmerie. L'implantation de gangs surinamais et brésiliens s'accroît.

Le contrôle des flux traversant la frontière est donc stratégique pour le territoire. Or, les moyens de l'État sont dispersés et peinent à produire des résultats tangibles : sur les 10 tonnes d'or extraites illégalement chaque année (estimation partagée par les acteurs locaux), seuls 5 kg sont saisis en moyenne par an. La police aux frontières prononce près de 10 000 non-admissions par an, mais n'assure pas de présence permanente sur les fleuves Oyapock et Maroni, par manque de personnels et de moyens nautiques. La douane ne possède pas de moyens nautiques. Constatant ces difficultés, le préfet de Guyane envisage de créer un état-major de souveraineté, dirigé par un sous-préfet et qui pourrait mieux coordonner l'ensemble des acteurs. La mise en place d'un plan partagé au sein de l'État, sur le modèle du plan Shikandra à Mayotte⁴⁰, serait sans doute utile.

C - Malgré l'annonce d'une force frontière en 2023, un pilotage éclaté à la frontière

D'un point de vue général, les autres forces présentes à la frontière s'investissent peu dans le contrôle migratoire, tandis que les forces mobiles placées en mission de « lutte contre l'immigration clandestine » sont souvent retirées au profit d'autres missions.

Une première tentative pour améliorer la coordination de ces acteurs a eu lieu en 2021, à la suite de l'audit Schengen précité, avec la mise en place d'une comitologie entre les douanes et le ministère de l'intérieur, sur la base d'un comité stratégique du contrôle aux frontières, qui fixe des orientations et plans d'actions, d'un comité opérationnel du contrôle aux frontières, pour décliner ces orientations, et d'une « *task force* frontières » dirigée par un préfet coordinateur, mais sans moyens propres. Ce dispositif à trois étages ne semble pas avoir amélioré sensiblement le pilotage des contrôles aux frontières, même s'il présente l'avantage de créer un cadre pour la définition d'orientations communes.

Sur la base d'un rapport inter-inspections, le Gouvernement a annoncé à l'été 2023 la constitution d'une « force frontière » ou « *border force* ». Il ne s'agit pas ici de créer un corps unique de gardes-frontières, à l'instar des Etats-Unis, mais de renforcer à nouveau la coordination entre les intervenants. La police aux frontières se trouve confortée dans son rôle de chef de file. Cette force frontière se traduit par la constitution d'un état-major frontières en juin 2023, intégrant la gendarmerie nationale et les douanes. Il doit proposer des opérations aux préfets en s'appuyant sur le pôle d'analyse migratoire (PONAM). En parallèle, 150 personnels ont été envoyés en renfort aux frontières italiennes et espagnoles depuis l'été 2023.

⁴⁰ Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?*, rapport public thématique, juin 2022.

Néanmoins, les contours de cette force frontière demeurent flous, six mois après l'annonce. Les renforts frontaliers se composent principalement de forces mobiles qui risquent, de nouveau, d'être régulièrement prélevées pour d'autres priorités. Par ailleurs, à l'exception de l'état-major frontières, le pilotage interministériel de la gestion des frontières n'a pas été amélioré, alors que le rapport des inspections générales proposait plusieurs pistes. En l'état, la police aux frontières et, dans une moindre mesure, les douanes, demeurent assez isolées dans leur mission.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France connaît, à l'instar des autres pays européens, une hausse continue de la pression à ses frontières. Elle a rétabli en novembre 2015 le contrôle aux frontières intérieures après les attentats de Paris. Les gardes-frontières que sont la police aux frontières et les douanes mobilisent des moyens importants, mais leurs contrôles peinent à empêcher l'entrée d'étrangers en situation irrégulière. En parallèle, la prévention des départs vers le Royaume-Uni consomme également du potentiel opérationnel, financé pour partie par le Royaume-Uni. Dans ces deux cas, les coopérations avec les pays limitrophes sont inégales, tandis que Frontex apporte un appui encore modeste.

Aucun calendrier de suspension des contrôles aux frontières intérieures n'est prévu à ce stade. Néanmoins, en prévision, l'organisation des gardes-frontières français pourrait gagner en efficacité : la répartition géographique des points d'entrée sur le territoire entre les deux forces est historique et n'est plus complètement adaptée ; leurs prérogatives de contrôle sont divergentes alors que leur mission de surveillance de la frontière est commune ; leurs pratiques professionnelles peinent à converger tandis que le pilotage national de la politique de protection des frontières est encore trop éclaté, malgré l'annonce récente de la création d'une « force frontière » dont les contours demeurent flous.

Aussi, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. revoir la répartition des points de passage frontalier entre la police aux frontières et les douanes afin de confier à la première ceux dont le trafic des voyageurs a fortement augmenté et qui présentent des enjeux de sécurité importants (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
 - 2. recueillir et conserver les données d'identité des étrangers interceptés lorsqu'ils franchissent irrégulièrement les frontières intérieures et extérieures, via la constitution de systèmes d'information et d'un cadre juridique adapté (ministère de l'intérieur et des outre-mer) ;*
 - 3. sur la bande frontalière, aligner les pouvoirs d'inspection de la police aux frontières sur le cadre applicable aux douanes en matière d'inspection de véhicules (ministère de l'intérieur et des outre-mer).*
-

Chapitre II

La gestion des étrangers en situation irrégulière : des administrations et des juridictions sous pression

Les étrangers en situation irrégulière vivant en France recouvrent deux réalités principales. Certains ont franchi illégalement la frontière (cf. chapitre I). Une autre part, estimée majoritaire⁴¹, est entrée régulièrement en France – par exemple avec un visa de court séjour ou pour demander l’asile – et s’y est maintenue à l’expiration de son droit au séjour. L’expiration, proche ou passée, d’un visa ne déclenche pas d’information ou d’action systématique de l’administration à l’égard de l’étranger concerné.

La prise en charge administrative de ces étrangers en situation irrégulière, en vue d’un éventuel éloignement, rencontre de nombreuses difficultés qui entravent l’efficacité globale du dispositif. Soumises à une visibilité médiatique forte, les priorités ministérielles varient d’une année sur l’autre, sans qu’une stratégie globale n’apparaisse (I). Malgré la priorité réitérée du ministère de l’intérieur sur ces thématiques, les préfetures et les juridictions administratives peinent à faire face à la masse de dossiers et de procédures (II). De même, la lutte en profondeur contre les réseaux criminels favorisant l’immigration irrégulière ne bénéficie pas d’un investissement adéquat au regard des priorités affichées (III).

⁴¹ Cour des comptes, *L’entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai 2020.

I - Une politique médiatisée, dont les priorités sont réitérées au gré de l'actualité

Le cadre légal de la lutte contre l'immigration irrégulière fait l'objet de modifications législatives régulières (A), complétées par de nombreuses circulaires du ministre de l'intérieur, au gré des faits divers (B).

Le vocabulaire juridique de la lutte contre l'immigration irrégulière

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) est le texte de référence depuis 2006. Il a été entièrement réécrit en 2020, à droit constant, avec des changements de numérotation des articles législatifs et réglementaires.

En application du principe de non-admission, un étranger peut se voir refuser l'entrée sur le territoire français par les gardes-frontières s'il ne présente pas les documents exigés par la loi, si « *sa présence en France constituerait une menace pour l'ordre public* » ou s'il fait l'objet d'une mesure d'éloignement (art. L. 311-1 et L. 311-2 du CESEDA). Il est alors réacheminé vers son pays de transit ou d'origine. Il peut être placé, « *le temps strictement nécessaire à son départ* », en zone d'attente à la frontière (art. L. 341-1 à L. 341-4 du CESEDA). Sous le contrôle du juge, ce placement ne peut excéder 20 jours.

Un étranger en situation irrégulière peut faire l'objet de mesures administratives ou judiciaires d'éloignement (art. L. 611-1 et suivants du CESEDA). Les plus courantes sont :

- l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) : prise par le préfet territorialement compétent, l'OQTF de droit commun est assortie d'un délai de départ volontaire d'un mois. Une OQTF sans délai de départ volontaire (dite « OQTF sèche ») peut être prononcée, notamment en cas de menace à l'ordre public ou de risque de fuite. Cette catégorie représente environ 60 % des OQTF prononcées en 2022. Elle peut être associée à une interdiction de retour de cinq années maximum (art. L. 612-6) ;
- l'arrêté d'expulsion vise un étranger dont le « *comportement personnel représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* ». Contrairement à l'OQTF, il interdit définitivement le retour de l'étranger sur le territoire français ;
- la remise Schengen (ou réadmission) : par décision préfectorale, elle prévoit la reconduite d'un étranger à destination d'un État membre de l'Union européenne ou de l'espace Schengen ;

- le transfert « Dublin » prévoit, par décision préfectorale, le transfert d'un demandeur d'asile à l'État européen responsable de l'examen de sa demande ;
- la peine d'interdiction du territoire français (ITF) : cette décision judiciaire est prononcée par le juge pénal contre un étranger ayant commis un crime ou un délit. L'ITF peut intervenir à titre principal ou comme peine complémentaire à une peine de prison ou une amende. Elle est temporaire – de 10 ans maximum – ou définitive ;

Le retour volontaire concerne un étranger en situation irrégulière qui souhaite retourner volontairement dans son pays d'origine. Il peut bénéficier, sous conditions, d'une aide au retour et à la réinsertion.

A - Une activité législative dense en matière de lutte contre l'immigration irrégulière

Confrontée à l'augmentation des flux migratoires, la lutte contre l'immigration irrégulière s'exerce dans un cadre législatif et réglementaire fréquemment révisé. Dans un contexte de forte attention politique, cette instabilité normative révèle, autant qu'elle combat, les difficultés à exécuter les mesures d'éloignement.

Depuis 2011, quatre lois ont modifié les possibilités et conditions de la lutte contre l'immigration irrégulière. Elles ont tiré les conséquences des directives européennes, en vigueur depuis 2008 et 2009, et de l'accroissement des flux migratoires durant la décennie suivante :

- la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 a porté de 32 à 45 jours la durée maximale de rétention de l'étranger, avec intervention du juge administratif avant le juge judiciaire ;
- la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 a institué une retenue pour vérification de situation d'une durée maximum de 16 heures en remplacement de la garde à vue, en application de la directive européenne du 16 décembre 2008 (dite « directive retour ») et conformément à son interprétation par la Cour de justice de l'Union européenne⁴² ;
- la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers a modulé les délais de recours et de jugement selon les motifs de la mesure d'éloignement, en transposition de la « directive retour ». Elle a aussi imposé dans certains cas de compléter l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) par une interdiction de retour sur le territoire français ;

⁴² CJUE, 6 décembre 2011, Achughbadian, C-329/11.

- la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 visait à renforcer « l'effectivité et la crédibilité de la lutte contre l'immigration irrégulière ». Désormais, un recours contre une décision d'asile ne suspend plus une mesure d'éloignement pour les ressortissants de pays « sûrs ». La durée maximale de la rétention est doublée, de 45 à 90 jours, et la durée de la retenue administrative pour vérification du droit de séjour passe de 16 à 24 heures. Le texte prévoit également un régime spécifique du droit du sol pour Mayotte.

À la date de publication du présent rapport, le projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration », présenté le 1^{er} février 2023 en Conseil des ministres, est en discussion au Parlement. Ses 26 articles initiaux visent à « assurer une meilleure intégration par le travail et la langue » (titre I) et à « améliorer le dispositif d'éloignement des étrangers présentant une menace grave pour l'ordre public » (titre II), ainsi qu'à « simplifier les règles de contentieux » (titre V) et à « sanctionner l'exploitation des migrants et contrôler les frontières » (titre III).

B - De nombreuses circulaires motivées par l'actualité

Ainsi encadrée par la loi, la lutte contre l'immigration irrégulière est organisée par une circulaire du ministre de l'intérieur du 20 novembre 2017 dont les sept « objectifs prioritaires » sont l'expression la plus approchée d'une stratégie :

- l'éloignement des étrangers menaçant l'ordre public ou sortant de prison ;
- la priorisation des ressortissants des pays tiers à l'Union européenne, dont l'éloignement contraint vers ces pays devient « l'indicateur le plus significatif de l'efficacité de la politique d'éloignement » ;
- en application du règlement Dublin III, le transfert des demandeurs d'asile vers le premier pays de l'Union européenne dans lequel ils ont déposé une demande ;
- la promotion des retours volontaires aidés, notamment par des majorations exceptionnelles ;
- la lutte contre les filières d'immigration irrégulière, par tous les services de police et gendarmerie, coordonnés par la police aux frontières ;
- la lutte contre la fraude documentaire ;
- et la lutte contre le travail illégal des étrangers.

La déclinaison de ces objectifs implique de rechercher « *un équilibre essentiel entre l'efficacité accrue [des] politiques migratoires et celle du respect des droits et de leur pleine effectivité* »⁴³.

Le ministère de l'intérieur cherche cependant à accélérer l'exécution des obligations de quitter le territoire, comme en témoigne la succession de six circulaires signées en six ans, chacune en réaction à un attentat ou un crime médiatisé :

- dans une circulaire du 16 octobre 2017⁴⁴, signée quelques jours après l'attentat du 1^{er} octobre 2017 à Marseille⁴⁵, le ministre a demandé l'application stricte du droit pour refuser aux étrangers en situation irrégulière menaçant l'ordre public le bénéfice du délai de départ volontaire et leur enjoindre une interdiction de retour systématique. Il a rappelé que la menace pour l'ordre public ne se limite pas aux troubles constatés mais doit aussi tenir compte des risques de troubles à venir. Dans le cas d'une « *menace grave* » pour l'ordre et la sécurité publics, l'éloignement peut prendre la forme d'une procédure « *d'expulsion* » ;
- trois ans plus tard, en septembre 2020, après un attentat perpétré par un étranger résidant sous une fausse identité et déjà interpellé pour port d'arme blanche⁴⁶, une nouvelle circulaire a précisé les instructions du ministre dans le cas des infractions ou menaces graves⁴⁷. Le ministre demandait à nouveau la mise en œuvre complète et systématique des procédures administratives, en reconnaissant qu'elles sont freinées par le manque de places en centre de rétention ;
- le mois suivant, à la suite de l'assassinat de Samuel Paty par un réfugié, le ministre de l'intérieur a demandé aux préfets d'expulser les étrangers jugés dangereux. La circulaire suivante, du 12 avril 2021, visait à améliorer le suivi des étrangers en situation irrégulière incarcérés ;

⁴³ Instruction aux préfets du 31 décembre 2018 relative à l'application de la loi du 10 septembre 2018 précitée.

⁴⁴ Circulaire du 16 octobre 2017 relative à l'éloignement des personnes présentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison.

⁴⁵ Le dimanche 1^{er} octobre 2017, un étranger en situation irrégulière interpellé la veille mais qui n'avait pu être placé en CRA faute de place et libéré, a assassiné deux personnes à la gare de Marseille.

⁴⁶ À la suite de l'ouverture du procès des attentats de janvier 2015, un étranger entré en France sous une fausse identité plusieurs années auparavant a blessé deux personnes devant les anciens locaux de Charlie Hebdo le 25 septembre 2020. Trois mois plus tôt, il avait reçu un rappel à la loi pour port d'arme blanche.

⁴⁷ Circulaire du 29 septembre 2020 portant instruction relative à l'éloignement des étrangers ayant commis des infractions graves ou présentant une menace grave à l'ordre public.

- le 20 juillet 2022, trois policiers ont été agressés à Lyon ; l'auteur présumé était un étranger en situation irrégulière déjà condamné à plusieurs reprises. Le 3 août, une nouvelle circulaire ministérielle détaillait les mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de la chaîne de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière connus pour troubles à l'ordre public. Cette circulaire introduisait une variation de doctrine : les places en rétention doivent être « *prioritairement destinées aux étrangers en situation irrégulière auteurs de troubles à l'ordre public, y compris lorsque l'éloignabilité ne paraît pas acquise* », les étrangers en situation irrégulière sans antécédent judiciaire devant pour cela être assignés à résidence plutôt que placés en rétention. La dangerosité des personnes était déjà prise en compte par les préfets auparavant, mais constitue désormais la matrice quasi exclusive pour la décision de rétention ;
- une circulaire du 17 novembre 2022 relative à l'exécution des OQTF et au renforcement des capacités de rétention, a suivi d'un mois la mise en cause, dans l'assassinat d'une mineure, d'une étrangère soumise à une OQTF et laissée en liberté ;
- une circulaire du 16 octobre 2023 a fait suite à l'assassinat d'un enseignant à Arras par un ressortissant tchétchène en situation irrégulière et demandé de nouveau aux préfets d'« *éloigner du territoire national tout ressortissant étranger signalé par les services de renseignement représentant une menace pour l'ordre public* », en particulier en visant les étrangers inscrits au fichier des personnes radicalisées (FSPRT).

Si leur rythme coïncide avec l'actualité, ces circulaires, parfois très détaillées, présentent pourtant une certaine continuité dans les objectifs ministériels. Le principal est la priorité donnée à l'éloignement des profils radicalisés ou susceptibles de constituer une menace pour l'ordre public, signalée en octobre 2017 puis en août 2022, et confirmée lors de l'intervention de la Première ministre au cours du débat parlementaire sur la politique d'immigration en décembre 2022. À cette fin, il a été rappelé que des difficultés prévisibles d'éloignement ne doivent pas influencer l'action administrative, s'agissant de la notification des OQTF, qui doit être systématique (circulaire du 20 novembre 2017), ou du placement en rétention d'individus connus pour troubles à l'ordre public (circulaire du 3 août 2022).

Ces injonctions répétées s'accompagnent souvent de mesures circonstanciées et, parfois, de moyens supplémentaires. En raison du nombre insuffisant de places en centres de rétention administrative (CRA), la priorisation des publics fait l'objet de précisions régulières : individus présentant un risque de fuite en octobre 2017, auteurs de troubles à l'ordre public en juillet 2022. L'annonce de nouveaux moyens (150 postes supplémentaires en préfectures en novembre 2017, création de trois nouveaux CRA en décembre 2019) vient renforcer certains maillons de la chaîne d'éloignement, en l'absence d'une vision d'ensemble.

II - Le défi du traitement de masse de la situation administrative des étrangers en situation irrégulière

La décision de prononcer une mesure d'éloignement d'un étranger en situation irrégulière repose sur les préfetures, qui sont saturées malgré des moyens significatifs (A). En aval, les juridictions administratives se trouvent saisies d'un contentieux de masse, particulièrement complexe (B). La gestion administrative des étrangers en situation irrégulière est également entravée par une interconnexion insuffisante des systèmes d'information (C).

A - Des moyens insuffisants pour la délivrance des obligations de quitter le territoire français

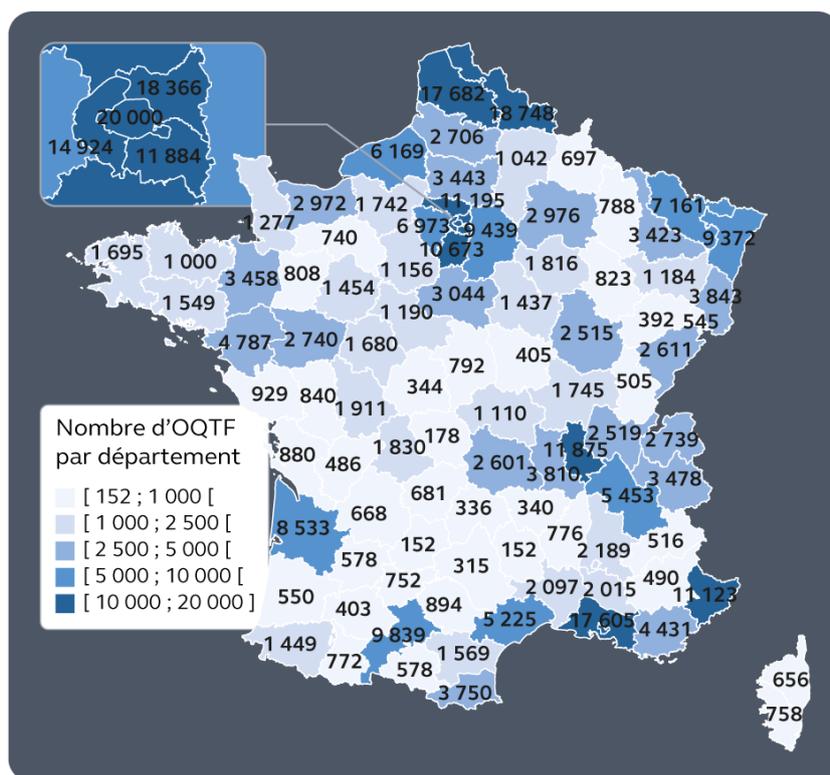
À l'exception des peines d'interdiction de territoire français, prononcées par un juge dans le cadre d'un délit ou d'un crime (7 251 entre 2019 et 2022), le traitement des étrangers en situation irrégulière est une procédure administrative dont le préfet de département est le donneur d'ordre à tous les maillons de la chaîne : il prononce les mesures d'éloignement, décide du placement en rétention ou en assignation à résidence, assure la défense de l'État au contentieux, et entreprend les démarches d'éloignement auprès des consulats étrangers.

L'amorce de la procédure réside, dans l'immense majorité des cas, dans le prononcé d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) à l'encontre d'un étranger dont elle constate le caractère irrégulier du séjour. Ce constat peut découler d'un refus de titre de séjour (22 % des OQTF prononcées entre 2019 et 2022), d'un refus d'accorder l'asile (28 %), et de l'action des services de police ayant interpellé un étranger en situation irrégulière « simple » (39 %) ou ayant commis un trouble à l'ordre public (5 %). Le préfet et le ministre ont également la possibilité de prononcer un arrêté d'expulsion, dont les effets sont similaires à une OQTF mais inclut une interdiction définitive de retour sur le sol français (977 mesures en quatre ans).

Sur les 447 257 OQTF prononcées entre 2019 et 2022 (y compris outre-mer), la moitié l'a été par 10 préfetures⁴⁸, tandis que 50 départements représentent moins de 10 % des mesures prononcées, témoignant d'une pression migratoire différenciée. L'Île-de-France est à l'origine de 38 % des OQTF, suivie des Hauts-de-France.

⁴⁸ Paris, Seine-Saint-Denis, Mayotte, Hauts-de-Seine, Nord, Val d'Oise, Bouches-du-Rhône, Pas-de-Calais, Guyane, Val-de-Marne.

Carte n° 2 : répartition géographique des OQTF délivrées entre 2019 et 2022, en cumul (hors outre-mer)



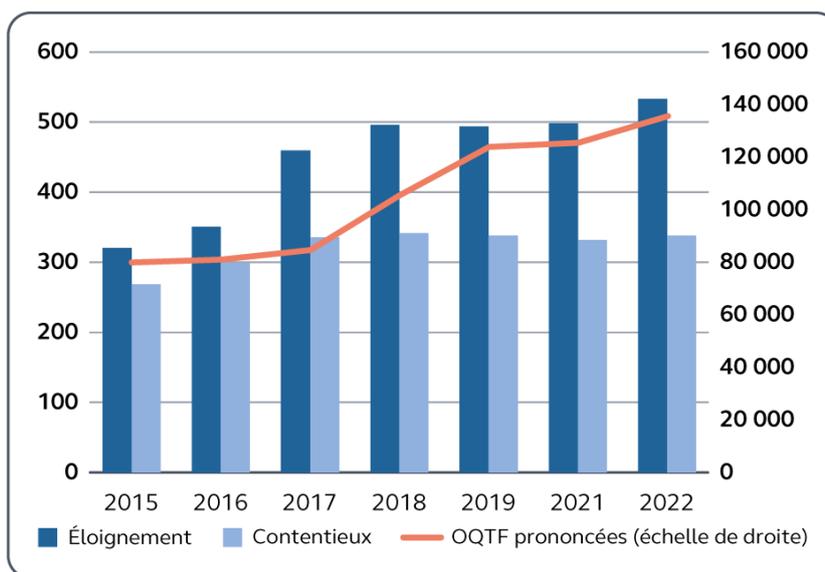
Source : Cour des comptes, d'après les données AGDREF

Pour assurer la coordination de l'action administrative en vue de l'éloignement, les préfetures disposent de deux services spécifiques : le bureau des éloignements, chargé de la prise et du suivi des OQTF (y compris le placement en rétention et l'obtention des laissez-passer consulaires) et le bureau du contentieux des étrangers, chargé de la défense de l'État devant les juridictions administratives et judiciaires. Parmi les agents préfectoraux affectés aux étrangers, l'éloignement mobilise environ 13 % des effectifs et le contentieux 8 %.

Cette activité massive s'explique en partie par l'obsolescence rapide des OQTF : si elles n'ont pas de durée de validité, elles ne peuvent être exécutées d'office que durant un an. Le Conseil d'État rappelle en effet que le temps entre le prononcé d'une OQTF et sa mise en œuvre ne doit pas être excessivement long : si l'individu s'est maintenu en France au-delà d'un an, l'administration doit réexaminer la situation de l'intéressé et, le cas échéant, prendre une nouvelle mesure. Dans certains cas, le temps pendant lequel

l'administration peut mettre en œuvre l'OQTF est écourté par le caractère suspensif⁴⁹ du recours administratif de première instance, jugé en moyenne en six mois. Ainsi, sur la période 2019-2022, plus de 43 000 personnes se sont vu notifier plusieurs OQTF. En outre, une OQTF ne peut pas être délivrée automatiquement dès l'expiration de la précédente. Pour délivrer une nouvelle OQTF, la personne doit être de nouveau interpellée ou faire une démarche administrative pour justifier une situation nouvelle.

Graphique n° 4 : évolution des effectifs des services préfectoraux de l'éloignement et du contentieux (échelle de gauche) au regard du nombre d'OQTF prononcées (échelle de droite) entre 2015 et 2022



Source : Cour des comptes, d'après données d'effectifs de la DMATES et Eurostat
Note : pas de données pour 2020 du fait de la pandémie de Covid-19

Entre 2017 et 2022, le nombre d'OQTF a augmenté de 60 % alors que les effectifs préfectoraux chargés de l'éloignement et du contentieux n'ont crû que de 9 %. Les bureaux de l'éloignement doivent également appliquer un droit qui se complexifie. Dès lors, malgré les hausses d'effectifs, nombre de préfectures peinent à réaliser le suivi des étrangers en situation irrégulière, mais aussi la défense contentieuse et la

⁴⁹ Le recours est suspensif lorsque l'étranger requérant provient d'un pays qualifié de non-sûr. Un étranger venant d'un pays « sûr » ne bénéficie pas d'une telle suspension.

coordination de l'action administrative⁵⁰. Les difficultés dans l'identification et la gestion des sortants de prison en est un exemple dans plusieurs départements, comme le Val-de-Marne où les six agents du bureau éloignement doivent suivre la plus grande maison d'arrêt d'Europe, en plus de leur activité quotidienne. En Guyane, jusqu'en 2022, le bureau éloignement n'assurait pas d'astreinte le week-end, laissant les forces de police seules pour traiter des étrangers en situation irrégulière, dans le neuvième département français le plus actif en matière d'immigration irrégulière.

Plus largement, la Cour constate dans son rapport sur *La capacité d'action des préfets*, publié en novembre 2023, que les effectifs des services des étrangers en préfecture sont insuffisants pour faire face à la hausse de l'activité et réaliser un examen attentif de la situation administrative des personnes étrangères⁵¹. En outre, plus de 20 % des effectifs de ces services sont des contractuels, souvent de courte durée, ce qui constitue un facteur de fragilité face à un cadre juridique complexe.

B - Un contentieux de masse

1 - Un cadre légal complexe, marqué par une multitude de procédures similaires

La multiplicité des décisions administratives alimente un contentieux peu lisible. Cette complexité résulte notamment de la sédimentation des textes depuis l'achèvement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en 2006. En 2019, le syndicat de la juridiction administrative recensait une douzaine d'accords internationaux, une vingtaine de directives ou règlements européens, 133 modifications du code, cinq lois d'ampleur avec 35 décrets d'application, une centaine d'arrêtés et 16 circulaires depuis 2010. Illustration de l'instabilité normative, l'ordonnance et le décret du 16 décembre 2020 portant recodification du CESEDA avaient fait l'objet de cinq textes modificatifs avant même leur entrée en vigueur le 1^{er} mai 2021. L'accueil à Toulon des réfugiés de l'*Ocean Viking* fin 2020 (cf. encadré ci-dessous) révèle la manière dont des difficultés procédurales émergent au fil des cas traités et dont le droit est modifié pour y répondre.

⁵⁰ Ce constat était déjà fait en 2020 : Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai 2020.

⁵¹ Cour des comptes, *La capacité d'action des préfets*, observations définitives, novembre 2023.

L'accueil en France des passagers du navire *Ocean Viking*

L'État a accepté le 10 novembre 2022 le débarquement au port militaire de Toulon des 234 personnes recueillies par l'*Ocean Viking*. Le préfet du Var a créé une « zone d'attente » et l'État a mobilisé des moyens importants. Selon le retour d'expérience réalisé par le ministère de l'intérieur, 400 agents publics chaque jour, pour une durée non précisée, ont assuré le bon fonctionnement de la zone d'attente ; il s'agissait pour les trois quarts de douaniers et de policiers aux frontières et pour le reste d'agents préfectoraux. Les transferts entre la zone d'attente et les tribunaux ont nécessité en outre, pour chaque journée d'audience, une centaine de policiers. De plus, quatre unités de force mobile appuyées par les policiers et gendarmes du département ont assuré la sécurité pendant le week-end du 11 novembre.

Sur les 234 personnes débarquées, 44 mineurs non accompagnés ont été pris en charge par le département du Var et 190 personnes ont d'abord été placées en zone d'attente. Parmi elles, le juge judiciaire a annulé 110 des 123 décisions de non-admission et le juge administratif en a annulé neuf. À l'issue du débarquement et des procédures, d'une durée inférieure à deux semaines, seules quatre personnes ont été éloignées.

Au total, 186 personnes ont bénéficié d'un visa de régularisation de huit jours et ont été orientées vers le dispositif des demandeurs d'asile, dont 54 ont quitté leur hébergement sans déposer de demande d'asile.

Le taux élevé de libération par le juge des libertés et de la détention vient, selon la DGEF, des difficultés d'interprétation et d'application de l'article L. 342-5 du CESEDA⁵² : aujourd'hui, un étranger peut être placé en zone d'attente pour une durée de quatre jours, à l'issue de laquelle son maintien peut être prolongé par le juge des libertés et de la détention sur saisine du préfet ; le juge dispose de 24 heures pour statuer à compter de sa saisine. Le CESEDA dispose que « *lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent* », le délai de la décision du juge peut doubler. Dans le cas de l'*Ocean Viking*, arrivé avant un week-end de trois jours, les juges ont considéré que le délai de 48 heures ne pouvait être justifié car il s'agissait d'un contexte extérieur au dossier d'instruction.

Présenté en 2023, le projet de loi « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* » prévoit le passage de ce délai de 24 heures à 48 heures.

⁵² Article L. 342-5 du CESEDA : « *Le juge des libertés et de la détention statue par ordonnance dans les vingt-quatre heures de sa saisine ou, lorsque les nécessités de l'instruction l'imposent, dans les quarante-huit heures de celle-ci* ».

Comme le souligne le Conseil d'État, « *il existe presque autant de procédures juridictionnelles que de types de décision* »⁵³ : déterminer le régime juridique applicable à plus de trente situations impose à chaque acteur de « *combinaison un examen de la nature de la décision administrative et de la disposition sur le fondement de laquelle elle a été prise avec la recherche de l'existence ou non d'une mesure de contrainte* ».

L'exemple des seules OQTF (cf. tableau ci-dessous) montre que, selon les cas, le délai de recours s'établit à 48 heures, 15 jours ou un mois, tandis que le délai de jugement est de 96 heures, 144 heures, six semaines ou trois mois.

Tableau n° 1 : principales procédures de recours contre les OQTF

Décision contestée	Délai de recours	Délai de jugement	Affaires enregistrées	
			2016	2022 (part du total)
OQTF sans délai	48 heures	6 semaines	2 235	10 481 (30 %)
OQTF avec délai	15 ou 30 jours (a)	ou 3 mois (b)	462	12 783 (37 %)
OQTF sans délai avec assignation à résidence	48 heures	96 ou 144 heures	728	2 118 (6 %)
OQTF avec délai avec assignation à résidence			26	327 (1 %)
OQTF sans délai avec placement en rétention			6 624	8 616 (25 %)
OQTF avec délai avec placement en rétention			58	359 (1 %)
Total			10 133	34 684

(a) Le délai de recours est de 15 jours si l'OQTF a été prise sur le fondement des 1°, 2° ou 4° de l'article L.611-1 du CESEDA et de 30 jours si l'OQTF a pour fondement le 3°, 5° ou 6° du même article.

(b) Le délai indicatif de jugement est de six semaines si l'OQTF a été prise sur le fondement des 1°, 2° ou 4° de l'article L. 611-1 du CESEDA et de trois mois si l'OQTF a pour fondement le 3°, 5° ou 6° du même article.

Source : Cour des comptes, d'après données Conseil d'État

Note : « Sans (ou avec) délai » signifie « sans (ou avec) délai de départ volontaire ».

⁵³ Conseil d'État, 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous, étude réalisée à la demande du Premier ministre, mars 2020.

Les normes du CESEDA doivent elles-mêmes être articulées avec le code des juridictions administratives (CJA).

2 - Une pression croissante sur les juridictions

Ce contentieux foisonnant fait peser une pression croissante sur les juridictions. Le contentieux des étrangers, au sens large, représente 41 % des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en 2021 – contre 30 % en 2016 – et 61 % devant les cours administratives d'appel. En particulier, les principaux recours contre les OQTF ont plus que quadruplé en 10 ans. En y incluant les OQTF prises après refus ou retrait du titre de séjour, ce sont près de 70 000 affaires qui ont été enregistrées dans les juridictions administratives en 2022.

Plusieurs éléments contribuent à alimenter le contentieux de l'éloignement. Le recours contre une OQTF est, dans la plupart des cas, suspensif de l'éloignement en première instance (contrairement au recours gracieux, dès lors peu pratiqué) et les étrangers en situation irrégulière peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle. La massification de ce contentieux représente un défi pour les juridictions administratives, dont les moyens n'ont pas cru à due proportion (+ 4,6 % d'effectifs affectés à la fonction juridictionnelle entre 2012 et 2021). Sa croissance concerne également les juridictions judiciaires, compétentes en matière de rétention administrative : près de 49 000 demandes ont été déposées en 2019 avant la crise sanitaire, soit une hausse de 84 % en cinq ans.

Juge judiciaire et juge administratif : un partage des tâches désormais stabilisé

Le contentieux de la rétention et de l'éloignement fait intervenir deux juges : le juge administratif, qui apprécie la légalité de l'acte administratif d'éloignement, et le juge judiciaire – en l'espèce, le juge des libertés et de la détention (JLD) –, qui statue sur la légalité du placement en rétention et son éventuelle prolongation⁵⁴.

La répartition des compétences actuelle est issue d'une réforme intervenue en 2016, qui a étendu l'office du juge judiciaire, garant de la liberté individuelle au titre de l'article 66 de la Constitution, afin d'assurer le respect des droits des étrangers privés de liberté⁵⁵. Désormais, le juge des libertés et de la détention se prononce avant le juge administratif, dans un délai de 48 heures.

⁵⁴ Le contrôle du JLD porte notamment sur les conditions de l'interpellation de l'étranger, les conditions du déroulement de la rétention et l'existence de perspectives raisonnables d'éloignement.

⁵⁵ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et décret d'application n° 2016-1457 du 28 octobre 2016. Le transfert au juge judiciaire du

Afin notamment d'accélérer le traitement des dossiers, l'article 44 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 élargit les compétences du juge des libertés et de la détention en matière de contentieux de l'éloignement à tout magistrat du siège.

3 - Des préfetures qui peinent à assurer la défense contentieuse de leurs décisions

L'explosion du contentieux des étrangers accroît également la charge de travail pour les préfetures. Leurs effectifs affectés à ce contentieux ont augmenté à un rythme significatif – ils sont passés de 210 équivalents temps plein travaillé en 2013 à 338 en 2022, soit une hausse de 61 % depuis 10 ans – mais inférieur à la croissance des recours. Ces renforts, souvent constitués de contractuels de courte durée, demeurent insuffisants pour assurer une défense contentieuse de qualité.

Ainsi, en Guyane, où le contentieux des étrangers représente plus des deux tiers de l'activité du tribunal administratif, la préfecture dispose de trois rédacteurs pour traiter 1 900 affaires par an⁵⁶. Pour pallier l'insuffisance de ces moyens, une partie du contentieux administratif et judiciaire a été confiée à des cabinets d'avocats, pour un coût annuel de 559 000 €. L'externalisation de la défense a conduit à dégrader sa qualité⁵⁷ : les mémoires en défense sont stéréotypés, les avocats représentent rarement l'État aux audiences et les taux de succès ont décliné nettement. La préfecture reste compétente pour les référés mais ses effectifs ne lui permettent pas de participer aux audiences, ce qui déséquilibre le débat contradictoire dans le cadre d'une procédure essentiellement orale. Toutes procédures confondues, le juge annule plus d'une décision d'éloignement contestée sur deux en Guyane.

contrôle de la légalité du placement en rétention a tiré les conclusions de l'arrêt *A.M. contre France* n° 56324/13 de la CEDH en date du 12 juillet 2016.

⁵⁶ Ce chiffre inclut les décisions rendues par le juge administratif – dont une moitié de recours au fond et une moitié d'ordonnances de référé – (environ 60 %) et par le juge judiciaire (environ 40 %).

⁵⁷ Devant le juge administratif, le taux d'annulation des procédures a plus que doublé entre 2020 et 2022 (il est passé de 14 % à 31 %). Devant le juge judiciaire, il a diminué tout en restant très élevé (il est passé de 74 % à 59 %), une baisse que les acteurs de terrain attribuent plutôt au changement des JLD au tribunal judiciaire de Cayenne.

Dans le Pas-de-Calais, les résultats sont plus satisfaisants⁵⁸, au prix d'une mobilisation importante de moyens internes et externes. Le contentieux des étrangers – plus de 800 recours devant les juridictions administratives et près de 1 800 requêtes devant le juge judiciaire – mobilise quatre juristes, auxquels s'ajoutent d'importants frais d'avocats (2,2 M€ entre 2018 et 2022). Dans certains départements⁵⁹, la police aux frontières et sa réserve opérationnelle pallient l'insuffisance des moyens préfectoraux en assurant elles-mêmes une part de la défense contentieuse.

Le traitement de ces décisions administratives et de ce contentieux de masse nourrit un cercle vicieux qui nuit à l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. Le constat dressé par la commission Mazeaud en 2008⁶⁰ demeure valide : des services surchargés commettent des erreurs de fond et de procédure lors des interpellations, de la rédaction et de la notification de la mesure d'éloignement et du placement en rétention. En présence d'un cadre juridique complexe, ces erreurs exposent l'administration à être désavouée par le juge administratif ou judiciaire, devant lequel elle n'assure pas ou mal sa défense. De surcroît, d'importants moyens juridictionnels sont mobilisés en urgence pour traiter de mesures d'éloignement qui ne sont, *in fine*, pas exécutées. Le taux significatif d'annulations juridictionnelles (en 2022, les tribunaux administratifs ont annulé 18 % des OQTF qui leur étaient présentées) est mal vécu par les agents de préfecture et augmente leur charge de travail, car il incite à la multiplication des recours. Il en résulte un sentiment d'inefficacité globale des moyens administratifs engagés.

La défense contentieuse n'est qu'un maillon de la chaîne procédurale. Son effectivité est cependant nécessaire pour faire respecter les intérêts de l'État. Constatant la très faible représentation des préfectures (12 % devant les juridictions judiciaires et 11 % devant les tribunaux administratifs), une circulaire du 31 décembre 2008 avait créé, par expérimentation, des cellules d'appui aux préfectures dans certains centres de rétention administrative. Six de ces « pôles interservices éloignement » subsistent, mais leur efficacité n'a pas été démontrée. La défense contentieuse de l'État en la matière exige des compétences hautement

⁵⁸ En 2022, la préfecture a gagné 80 % du contentieux administratif d'urgence, 76 % des dossiers devant les tribunaux administratifs et 83 % devant les cours administratives d'appel. Le taux de succès était de 85 % devant le juge judiciaire.

⁵⁹ En Seine-et-Marne, jusqu'à la création d'une unité judiciaire au sein des CRA, la brigade mobile de recherche de Chessy était en partie détournée de son activité au profit du traitement du contentieux judiciaire.

⁶⁰ Rapport de la Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, juillet 2008.

spécialisées. Dans un contexte d'effectifs policiers déficitaires, la technicité requise plaide pour maintenir l'exercice de ces compétences aux préfectures. Dès lors, la Cour recommande de renforcer les effectifs des services des étrangers en préfecture, afin de réduire les délais d'instruction, d'améliorer la qualité juridique des décisions rendues et d'exercer efficacement la défense contentieuse de l'État. Ce renforcement de moyens devra se faire de manière différenciée selon les territoires⁶¹. L'effort devra également porter sur la formation et la spécialisation des agents, ce qui exclut le recours majoritaire à des contractuels de courte durée.

Dans les juridictions administratives, la simplification du contentieux de l'éloignement doit permettre de prioriser le traitement des requêtes déposées au regard de leur urgence véritable, c'est-à-dire de la perspective d'un éloignement proche. Dans un rapport de 2020, le Conseil d'État propose⁶² de simplifier l'ensemble du contentieux de recours contre les OQTF en trois procédures : deux procédures d'urgence et une procédure ordinaire. Sous ce nouveau régime, la procédure la plus urgente (avec délai de recours de 48 heures et délai de jugement de 96 heures) s'appliquerait aux OQTF assorties d'un placement en rétention, tandis que la seconde (délai de recours de sept jours et jugement en quinze jours) s'appliquerait en cas d'assignation à résidence (cf. tableau ci-après). *A contrario*, les OQTF non accompagnées de mesure de contrainte relèveraient de la procédure ordinaire (délai de recours d'un mois et jugement en six mois) : l'objectif est de ne plus « imposer un examen prioritaire de la légalité de décisions dont l'exécution forcée n'est pas prévue à brève échéance ».

Tableau n° 2 : typologie simplifiée des procédures de recours contre les OQTF (proposition du Conseil d'État)

OQTF contestée	Délai de recours	Délai de jugement
<i>En cas de rétention</i>	48 heures	96 heures (après expiration du délai de recours)
<i>En cas d'assignation à résidence</i>	7 jours	15 jours
<i>En cas de détention</i>		
<i>Dans les autres cas</i>	1 mois	6 mois

Source : Cour des comptes, d'après Conseil d'État.

⁶¹ Voir Cour des comptes, *La capacité d'action des préfets*, observations définitives, novembre 2023, pages 47 et suivantes.

⁶² Conseil d'État, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, étude réalisée à la demande du Premier ministre, mars 2020.

Le projet de loi « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* », présenté en Conseil des ministres le 1^{er} février 2023, reprend en partie la proposition du Conseil d'État, mais crée en outre une quatrième procédure juridictionnelle (délai de recours de 72 heures et délai de jugement de six semaines), applicable aux OQTF sans délai de départ volontaire, y compris en l'absence de mesure de contrainte. Cette quatrième procédure, qui prévoit des délais raccourcis, vise à éviter une suspension du caractère exécutoire de l'OQTF suffisamment longue pour permettre l'installation durable en France de l'étranger visé. Elle s'appliquerait à une majorité des OQTF délivrées en France.

L'efficacité d'une telle réforme, si elle était adoptée, dépendrait de la capacité des juridictions administratives à respecter effectivement les délais fixés par la loi. En effet, le dépassement du délai de jugement n'emporte pas de conséquence sur l'exécution de la mesure d'éloignement, le recours demeurant suspensif tant que le juge ne s'est pas prononcé.

C - Des systèmes d'information éclatés, qui ne permettent pas un suivi pertinent des étrangers en situation irrégulière

1 - Un recueil d'informations et une interconnexion des systèmes insuffisants

La population des étrangers en situation irrégulière est, par définition, difficile à suivre. Néanmoins, loin d'être totalement clandestines, les personnes en situation irrégulière « apparaissent » dans de nombreuses procédures administratives lors de leur parcours migratoire, par exemple à l'occasion du dépôt d'une demande d'asile dans un autre pays européen, d'un contrôle d'identité à la frontière, d'une demande de titre de séjour, du recours à l'aide médicale d'État, d'un contrat de travail, etc. Or, du fait de systèmes d'information éclatés et faiblement interconnectés, l'administration ne dispose pas d'une vision complète du parcours de chacun, de son entrée à sa sortie du territoire. Cette absence de suivi peut être favorable à l'étranger en situation irrégulière, dont l'État redécouvre la situation administrative à chaque procédure et se trouve tributaire des informations qu'il lui fournit. Mais elle peut aussi nuire à ces personnes, par exemple quand elles souhaitent faire valoir leurs droits en matière de régularisation.

Le manque d'interfaces entre applications est un obstacle à chaque étape de la lutte contre l'immigration irrégulière. Il est source de processus fastidieux aux frontières : dans un point de passage, les policiers doivent prendre plusieurs fois les empreintes d'un même étranger pour consulter plusieurs fichiers séparés. Surtout, en cas de procédure d'éloignement forcée, il n'y a pas de rapprochement des données biométriques enregistrées dans des applications séparées, ce qui pourrait lever des doutes qui peuvent exister sur l'identité et la nationalité des personnes. Or, si peu d'étrangers franchissent les frontières avec de faux papiers⁶³, ceux qui veulent retarder ou empêcher leur reconduite à la frontière cherchent ensuite à masquer leur identité pour compliquer la délivrance des laissez-passer consulaires (cf. chapitre III). Ainsi, la police aux frontières peine à identifier avec certitude entre 20 et 30 % des étrangers qu'elle cherche à éloigner, faute de recoupement des informations détenues par l'État. Dans l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (cf. encadré-ci-dessous), une seule personne peut être titulaire de plusieurs OQTF en ayant fourni des identités différentes.

L'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF)

Principale application de suivi des étrangers en France utilisée par les préfetures, AGDREF contient des données personnelles des individus (y compris leurs photographies et empreintes) et leur situation administrative. L'application répertorie les mesures d'éloignement dont un étranger en situation irrégulière fait l'objet.

L'obsolescence d'AGDREF est connue de longue date. Elle constitue, selon la DGEF, un obstacle majeur au fonctionnement de l'administration. Dès 2013, le ministère de l'intérieur a décidé de remplacer cette application trentenaire par un projet plus ambitieux d'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF), qui développe des interfaces d'échange avec les autres systèmes d'information du ministère et de l'Union européenne. Son module « éloignement » est attendu parmi les derniers, au plus tôt en 2024.

⁶³ En 2022, la police a trouvé en zone Sud 1 400 porteurs de faux documents parmi 45 000 étrangers non admis sur le territoire ou interpellés en situation irrégulière.

Néanmoins, il demeure insuffisamment interconnecté avec d'autres systèmes d'information. L'interfaçage de l'ANEF avec le nouveau logiciel de gestion des visas « France-Visas », n'a pas été prévu à ce stade. Le ministère de l'intérieur a choisi de ne pas s'appuyer sur AGDREF pour le logiciel de gestion individualisée des centres de rétention administrative (LOGICRA) ni de mettre ces deux fichiers en relation, alors qu'ils ont des objectifs similaires et que les données utilisées sont en partie communes. La CNIL, dans son avis du 7 décembre 2017, a pris acte de cette séparation tout en constatant que le ministère pourrait souhaiter à l'avenir rapprocher les deux fichiers : « *le ministère a indiqué que les traitements AGDREF 2 et LOGICRA n'étaient pour le moment pas mis en relation. La Commission rappelle, que si une telle mise en relation était par la suite souhaitée, le ministère devrait, préalablement à sa mise en œuvre, l'en informer* ». Ce rapprochement pourrait être facilité car LOGICRA utilise le même numéro d'identification national permanent qu'AGDREF.

Au total, une douzaine de systèmes d'information visent à contrôler les frontières et les étrangers qui les franchissent, tandis que d'autres y contribuent indirectement, comme le fichier des personnes recherchées (cf. tableau en annexe n° 1). Leur conception, maintenance et administration sont confiées à des services différents, selon leur destination. La coexistence, justifiée, de plusieurs fichiers et systèmes d'information qui reposent pour partie sur des données identiques rend nécessaire un effort d'urbanisation que le ministère de l'intérieur doit prendre en charge. La faisabilité de tels rapprochements devrait être étudiée, notamment s'agissant de la conformité aux règles de la CNIL.

2 - Une interopérabilité des systèmes d'information vers les autres ministères à accroître

En l'absence d'interopérabilité des systèmes d'information, les mesures d'éloignement prononcées par les préfetures dans le système d'information AGDREF entraînent peu de conséquences pratiques pour l'intéressé (par exemple, en matière de versement de prestations sociales ou d'occupation d'un logement social). En 2022, la Cour a déjà relevé que « *les travaux prévus de rapprochement de [la] base de données [de l'Assurance maladie] avec celle du ministère de l'intérieur n'ont pas été menés à ce jour. La mise à jour des bases recensant les assurés de l'Assurance maladie en fonction de la validité des titres de séjour n'est pas effectuée en temps réel* »⁶⁴. L'Assurance maladie a d'ores et déjà conduit des actions permettant

⁶⁴ Cour des comptes, *Certification des comptes 2022 du régime général de sécurité sociale et du CPSTI*, mai 2023.

d'identifier les personnes étrangères ne pouvant plus bénéficier de prise en charge de leurs frais de santé. Néanmoins, en l'absence de transferts automatiques d'informations, elle est susceptible de continuer à rembourser les frais de santé de personnes qui ne sont plus éligibles.

Les préfectures doivent manuellement transmettre les informations aux caisses d'assurance sociale et aux bailleurs sociaux, tandis que d'autres acteurs publics comme les CROUS ne sont pas tenus informés des OQTF prises à l'encontre de certains occupants de leurs logements étudiants. Autre exemple, en l'absence de connexion entre les fichiers des préfectures et des URSSAF, il est possible pour un étranger en situation irrégulière de bénéficier d'un contrat de travail et de payer ses cotisations sociales, alors même qu'une OQTF équivaut à une interdiction de travailler.

La Cour des comptes rappelle donc sa recommandation consistant à accélérer les travaux de rapprochement des bases de données du ministère de l'intérieur avec les principaux organismes délivrant des prestations sociales, dans le respect des règles de traitement des données personnelles.

III - Une difficulté à lutter contre les réseaux organisés

Prise comme un *continuum*, la lutte contre l'immigration irrégulière inclut, au-delà du contrôle des entrées sur le territoire et de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, le démantèlement des réseaux criminels qui l'entretiennent. Ces filières d'immigration irrégulière relèvent de l'aide à l'entrée (21 % des filières démantelées en 2022), de l'aide au transit (18 %), de l'aide au maintien (52 %) et de la traite des êtres humains (9 %).

A - Le démantèlement des réseaux : des efforts à poursuivre dans le cadre du nouvel office central

1 - Un effort de démantèlement principalement porté par la police aux frontières

La police aux frontières « *lutte contre les filières d'immigration irrégulière et les structures employant des étrangers sans titre [et] développe une analyse des flux migratoires irréguliers à des fins tactiques et*

stratégiques »⁶⁵. En pratique, cette mission incombe à l'office de lutte contre le trafic illicite de migrants (OLTIM), qui a remplacé l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST) à la fin de l'année 2022, et à un réseau territorial de 45 brigades mobiles de recherche. L'ensemble de ces services réalisent une part large et croissante du démantèlement des filières (de 79 % en 2017 à 83 % en 2022). Leur activité repose sur une capacité d'adaptation aux modes opératoires des filières criminelles : ainsi, sur le littoral du Nord et de Calais, les réseaux de passeurs par embarcation maritime (« *small boats* ») – phénomène apparu en 2018 – représentaient trois quarts des démantèlements en 2022.

D'autres administrations interviennent dans la lutte contre les filières d'immigration irrégulière, avec un investissement variable. Il s'agit des services de police judiciaire et de sécurité publique au sein de la DGP, de la préfecture de police de Paris – à travers sa sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière – et de la gendarmerie nationale. En 2020, dans son rapport statistique annuel, la police aux frontières notait que « *les services de la gendarmerie semblent avoir peu ou prou abandonné le domaine de la lutte contre les structures organisées liées à l'immigration irrégulière* », relevant qu'elle n'avait réalisé cette année-là aucun démantèlement en autonomie. La gendarmerie indique intervenir sur les filières d'immigration clandestine par d'autres biais, notamment dans la répression du travail illégal. De même, la direction nationale de la police judiciaire semble s'être progressivement désintéressée du sujet, malgré un récent rebond de l'activité (-45 % de filières démantelées en cinq ans).

Tableau n° 3 : filières d'immigration irrégulière démantelées de 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Police aux frontières	239	260	267	214	248	268
<i>Part dans l'ensemble</i>	<i>79 %</i>	<i>81 %</i>	<i>81 %</i>	<i>81 %</i>	<i>82 %</i>	<i>83 %</i>
Préfecture de police	32	34	34	25	33	36
Direction nationale de la police judiciaire	20	12	11	15	6	11
Gendarmerie	12	11	13	9	16	9
Sécurité publique	0	4	3	1	0	1
Total	303	321	328	264	303	325

Source : Cour des comptes, d'après données DNPAF

⁶⁵ Arrêté du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la DNPAF.

La nécessité d'un pilotage plus étroit des services d'investigation en matière de lutte contre l'immigration irrégulière doit s'articuler avec la sauvegarde de la connaissance spécialisée en la matière. Historiquement intégrées aux services territoriaux de la police aux frontières, les brigades mobiles de recherche sont souvent détournées et sollicitées en renfort d'autres unités (transferts de retenus par exemple). *A contrario*, l'exemple de la Guyane montre que l'unification de la filière investigation peut avoir des limites : avec la création d'une direction territoriale de la police nationale, la brigade mobile de recherche de Cayenne a été rattachée au service territorial de la police judiciaire. L'activité du service a chuté de 16 filières démantelées en 2019 à sept en 2022, en parallèle d'une déperdition d'effectifs (de 18 agents fin 2019 à huit début 2023).

Plus largement, l'activité de lutte contre les filières d'immigration irrégulière reste confrontée à des défis structurels. Face à des réseaux par nature transnationaux, son efficacité repose sur une coopération internationale étroite. Or, dans le Nord et le Pas-de-Calais, les services judiciaires peinent parfois à mobiliser leurs homologues en Belgique et en Allemagne par lesquelles transite pourtant le matériel nautique utilisé pour les traversées maritimes. La qualité de la coopération est également faible avec le Royaume-Uni (cf. chapitre I).

2 - Les ambitions du nouvel office central : des moyens nouveaux mais un investissement encore insuffisant des autres services

Annoncée à la suite d'un naufrage le 24 novembre 2021 dans la Manche⁶⁶, la transformation de l'OCRIEST en OLTIM (office de lutte contre le trafic illicite de migrants) vise à « *améliorer la lutte contre les réseaux criminels transnationaux d'aide à l'entrée, au séjour et à la circulation irréguliers sur le territoire national, le démantèlement des structures organisées employant des étrangers sans titre et des officines de faux documents liées à ces activités, l'identification des flux financiers illicites générés par ces trafics et la saisie des avoirs criminels* »⁶⁷. Dans des termes plus explicites que son prédécesseur, l'OLTIM est chargé de « *coordonner l'action des administrations et des services publics engagés dans la lutte contre le trafic de migrants* ».

⁶⁶ Le 24 novembre 2021, 27 migrants ont trouvé la mort lors du naufrage de leur embarcation dans la Manche, qui constitue le bilan connu le plus meurtrier depuis le début de la crise migratoire entre la France et le Royaume-Uni.

⁶⁷ Décret n° 2022-1704 du 27 décembre 2022 portant création d'un office de lutte contre le trafic illicite de migrants. Le volet relatif aux flux financiers illicites ne figurait pas dans les compétences de l'OCRIEST détaillées dans le décret constitutif n°96-691 du 6 août 1996 et dans celui modificatif n°2016-1957 du 28 décembre 2016.

L'OLTIM bénéficie de moyens nouveaux importants. Ses services territoriaux sont reconfigurés : parmi les brigades mobiles de recherche, certaines deviendront des antennes ou détachements de l'OLTIM et d'autres – dont la taille est jugée insuffisamment critique – ont vocation à être redéployées.

Ses effectifs au plan national sont doublés (soit 138 nouveaux emplois). Sa dimension interministérielle est censée s'accroître, mais l'investissement des autres ministères fait défaut : alors que la police nationale a consenti à la création de 75 postes, au 30 septembre 2023, la gendarmerie nationale a fourni un seul des 42 militaires promis, tandis que les douanes, les finances publiques, Tracfin et le ministère du travail n'ont encore envoyé aucun des agents promis. Ces ministères devront honorer leurs postes pour donner toute l'ampleur attendue de ce nouvel office.

B - La fraude documentaire et à l'identité : des risques croissants, une politique de lutte à mieux structurer

Étroitement liée à la lutte contre les filières, la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité est une autre mission qui participe de la lutte contre l'immigration irrégulière, sans toutefois s'y limiter : elle est « *un support de la délinquance* » et « *la clé qui permet d'obtenir des droits ou des titres d'identité et de voyage* »⁶⁸. Au sein de la police aux frontières, la division nationale de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité (DNLFDI) anime un réseau de 1 190 spécialistes en fraude documentaire⁶⁹. En 2022, elle a formé 332 agents de la police aux frontières et 491 agents de services extérieurs.

Reconnue pour son expertise, la police aux frontières n'est pourtant pas seule compétente en la matière et son rôle de chef de file ministériel n'est pas évident. Elle « *coordonne la lutte opérationnelle contre la fraude documentaire et à l'identité* »⁷⁰, tandis que le secrétariat général du ministère « *anime et coordonne l'action des différents services du ministère en matière de prévention et de lutte contre la fraude*

⁶⁸ Audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la PAF, devant la Commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales de l'Assemblée nationale, le 9 juin 2020.

⁶⁹ Ces spécialistes sont ainsi répartis, par ordre décroissant d'expertise : 24 experts en fraude documentaire et à l'identité (EFDI), 325 analystes en fraude documentaire et à l'identité (AFDI) et 841 analystes en fraude documentaire (AFD).

⁷⁰ Arrêté du 1^{er} février 2011 relatif aux missions et à l'organisation de la DNPAF.

documentaire et à l'identité », « *sans préjudice des actions en matière de police judiciaire* »⁷¹. La coordination d'ensemble est formellement partagée entre la police aux frontières et le secrétariat général du ministère. En pratique, aucun ne l'exerce pleinement.

Sur le terrain, les autres forces de sécurité disposent également de moyens spécialisés. Le plateau d'investigations à la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité de la gendarmerie nationale, qui s'appuie sur un réseau de plus de 400 spécialistes⁷², intervient en soutien des unités sur l'ensemble du territoire. La préfecture de police de Paris dispose d'une cellule fraude documentaire qui organise des formations au profit d'autres services. La DNPAF ne reconnaît pas certaines formations prodiguées par la gendarmerie nationale et la préfecture de police, qui ne sont dès lors pas qualifiantes pour leurs bénéficiaires. Alors que la lutte contre la fraude documentaire dépasse le champ du ministère de l'intérieur – la DNPAF forme des organismes de protection sociale et des sociétés privées –, l'éclatement des acteurs étatiques nuit à sa cohérence et à son efficacité. Ce constat, étayé par l'inspection générale de l'administration en 2019, a entraîné l'adoption en 2021 d'une stratégie ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, confiée au secrétariat général du ministère de l'intérieur⁷³. L'impact de cette stratégie sur le positionnement de la police aux frontières en la matière et sur la nécessaire complémentarité entre services administratifs et forces de sécurité reste à établir.

La clarification des responsabilités est d'autant plus nécessaire que la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité doit relever des défis structurels et nouveaux. L'évaluation de la fraude demeure imparfaite : elle est souvent dissimulée par d'autres infractions majeures et l'ensemble des forces de sécurité ne rendent pas toujours compte des fraudes détectées.

La police aux frontières n'est ainsi pas capable de remplir sa mission de centralisation de l'information et de mesurer l'activité réelle des services (cf. tableau ci-dessous). Surtout, la dématérialisation croissante des procédures administratives, notamment d'obtention des titres, accroît le risque de fraude : il est plus difficile de détecter un faux document dématérialisé et des documents d'identité authentiques sont parfois délivrés sur la base d'informations falsifiées. En 2021, sur environ 43 000

⁷¹ Arrêté du 12 août 2013 portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

⁷² Experts en fraude documentaire et formateurs de contrôleurs de titres sécurisés.

⁷³ La mission ministérielle de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité (2MLFDI), qui a remplacé en 2021 la mission de délivrance des titres sécurisés (MDTS), est chargée du pilotage et de la coordination ministériels en la matière.

analyses documentaires réalisées par la police aux frontières, 55 % des documents falsifiés étaient des actes d'état civil. Les interlocuteurs de la Cour estiment tous que la fraude documentaire et à l'identité est en croissance et présente d'importants risques pour l'intégrité des processus administratifs français et la lutte contre la criminalité organisée. Or, les forces de sécurité disposent de moyens limités pour détecter la fraude documentaire : elles n'ont pas accès au fichier des titres électroniques sécurisés (TES), utilisé pour la délivrance des titres d'identité, notamment aux photographies des dossiers de demande.

**Tableau n° 4 : porteurs de faux par service de 2017 à 2022
(comptabilisés par la DNPAF, France hexagonale)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2022/17
DNPAF	8 760	8 483	8 881	6 512	6 230	6 428	- 27 %
DGDDI	23	51	45	18	5	53	+ 130 %
DGGN	69	6					- 100 %
Préfecture de police	329	654	29	47	82	43*	- 87 %
Total	9 181	9 194	8 955	6 577	6 137	6 524	- 29 %

Source : Cour des comptes, d'après données DNPAF

* La préfecture de police déclare avoir enregistré un chiffre de 1 243 faux documents.

Le développement nécessaire du volet judiciaire a conduit la police aux frontières à renforcer la division nationale de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité. Elle prévoit la création en son sein d'une unité de recoupements, d'investigations et d'analyses, renforcée par 12 agents dont au moins six officiers de police judiciaire. Cette unité sera chargée de conduire et d'animer les investigations judiciaires et d'analyser les avis de découverte de faux et de fraude à l'identité transmis par les différents acteurs impliqués. Elle devrait renforcer le rôle de chef de file de la DNPAF dans la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité, vis-à-vis d'autres services judiciaires aujourd'hui démobilisés.

Enfin, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères investit également ce champ, notamment par la formation des personnels des consulats à la détection de la fraude documentaire dans le cadre de la délivrance de visas.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Politique bénéficiant d'une visibilité médiatique forte, la lutte contre l'immigration irrégulière souffre d'une gestion par à-coups, sans stratégie générale. Les circulaires ministérielles en la matière sont nombreuses, récurrentes et font varier les priorités d'une année à l'autre, souvent en réaction à un fait d'actualité.

En parallèle, les services des préfectures chargés de mettre en œuvre ces priorités ministérielles et de faire appliquer le droit des étrangers sont saturés, aboutissant régulièrement à des erreurs et empêchant de faire une analyse précise de la situation de chaque étranger. Les juridictions administratives et judiciaires subissent elles-mêmes cet engorgement, d'autant que le contentieux des étrangers se caractérise par un cadre juridique complexe et prolifique.

Cette gestion par à-coups semble également en décalage avec la difficulté à lutter en profondeur et sur le long terme contre les réseaux criminels contribuant à l'immigration irrégulière en France, que ce soit par les passeurs ou par la fraude documentaire et à l'identité. La mise en œuvre récente d'un nouvel office central de lutte contre le trafic illicite de migrants est fragilisée par un sous-investissement des services autres que la police aux frontières, alors que le démantèlement de filières constitue l'un des vecteurs de lutte efficace contre l'immigration irrégulière.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. renforcer les effectifs des services chargés des étrangers en préfecture, afin d'améliorer la qualité des décisions et d'assurer la représentation systématique de l'État aux audiences devant le juge judiciaire et le juge administratif (ministère de l'intérieur et des outre-mer) ;*
 - 5. simplifier le contentieux de l'éloignement en réduisant le nombre de procédures juridictionnelles et en les distinguant selon le degré réel d'urgence (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la justice) ;*
 - 6. améliorer l'urbanisation des systèmes d'information et applications utilisées pour le contrôle des frontières et le suivi des étrangers afin d'en simplifier l'utilisation et de renforcer la fiabilité des données (ministère de l'intérieur et des outre-mer) ;*
-

Chapitre III

L'éloignement : un enchaînement d'obstacles structurels

Dans les faits, il existe cinq perspectives différentes pour les étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire français :

- l'éloignement forcé, c'est-à-dire l'interpellation et l'expulsion vers le pays d'origine, ou vers un autre pays européen dans le cadre des procédures « Dublin » (11 407 personnes en 2022) ;
- le départ volontaire, souvent invisible pour l'administration. Il s'agit soit d'un retour dans son pays d'origine, soit d'un départ vers d'autres pays européens (nombre inconnu) ;
- le retour aidé, c'est-à-dire le départ en échange du versement d'une allocation (4 979 personnes en 2022, cf. le III du chapitre III) ;
- le maintien en situation irrégulière sur le territoire national (nombre inconnu) ;
- la régularisation, par l'obtention d'un titre de séjour. Jusqu'aux années 2000, les gouvernements pratiquaient des vagues de régularisation par à-coups. Depuis une circulaire du 28 novembre 2012, cette pratique a été remplacée par des régularisations au fil de l'eau appelées admissions exceptionnelles au séjour (AES)⁷⁴. Accordées au rythme de 31 000 par an en moyenne, elles permettent de régulariser des personnes, souvent présentes depuis plusieurs années, sur divers motifs : humanitaire, familial, professionnel notamment.

⁷⁴ Circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du CESEDA.

Ce chapitre se concentre sur les actions engagées pour éloigner les personnes en situation irrégulière, par leur placement en rétention (I) et leur éloignement forcé (II). Il examine également l'aide au retour volontaire, efficace et moins coûteuse mais soumise à un cadre encore trop contraignant (III).

I - La rétention administrative : une montée en puissance confrontée à des difficultés humaines et immobilières

La politique de lutte contre l'immigration irrégulière est souvent critiquée à l'aune de la faible exécution des obligations de quitter le territoire français. Réaliser l'éloignement forcé d'une personne nécessite cependant un enchaînement d'étapes dont chacune est soumise à des obstacles matériels, juridiques, diplomatiques, etc. Certains de ces obstacles pourraient être réduits par une meilleure organisation de l'administration, mais d'autres échappent à son contrôle. Ainsi, la gestion de la rétention administrative, étape souvent indispensable avant un éloignement forcé, est confrontée à des difficultés immobilières et de ressources humaines.

A - Un outil fortement encadré, au service de l'éloignement forcé

1 - Une privation de liberté encadrée par le droit national et européen

Pour exécuter la décision de retour, l'administration peut restreindre la liberté d'aller et venir des étrangers en situation irrégulière, le temps d'organiser leur éloignement, volontaire ou forcé. Cette restriction de liberté peut prendre deux formes : l'assignation à résidence ou le placement en rétention. La rétention peut s'effectuer au sein d'un local de rétention administrative (durée inférieure à 48 heures) en cas de perspective d'éloignement rapide, ou dans un centre de rétention administrative (CRA) pour des éloignements plus incertains. En application de la « directive retour », la loi du 7 mars 2016 a inversé la logique en posant le principe d'une assignation à résidence dès lors que l'étranger présente suffisamment de garanties propres à éviter le risque de fuite, faisant du placement en rétention l'exception. Ce placement en rétention doit se justifier par le risque de fuite ou l'absence de garantie de représentation.

La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé qu'il n'y avait, par principe, pas de limitation à la durée de rétention, qui est une mesure conservatoire et non une sanction⁷⁵. La directive européenne 2008/115/CE dite « directive retour » prévoit une durée maximale de rétention de six mois, sauf en cas d'absence de coopération de la part du pays d'origine, permettant de porter la durée de rétention à 18 mois. Elle précise que la rétention ne se justifie qu'en cas de perspective raisonnable d'éloignement. La France a fixé la durée de rétention administrative à 90 jours en 2018, sauf pour les individus condamnés pour terrorisme, dont la rétention peut durer 210 jours.

2 - La rétention administrative, préalable de l'éloignement forcé

La probabilité de mettre en œuvre un éloignement forcé est nettement supérieure lorsqu'il est précédé d'une mesure de détention ou de rétention. En l'état incomplet du comptage du ministère de l'intérieur, moins de 1,5 % des personnes sous OQTF quittent volontairement le territoire. Sur les années 2019 à février 2023, 44 641 personnes ont fait l'objet de plusieurs OQTF, démontrant leur intention de ne pas quitter le territoire national. L'assignation à résidence n'offre que peu de résultats, car ces populations souvent précaires et dépourvues de documents d'identité ne disposent pas toujours d'une adresse fiable. Le cadre juridique de la visite domiciliaire – dans le cas où la personne assignée refuse d'ouvrir sa porte aux forces de l'ordre – est complexe et celle-ci doit être autorisée par le juge des libertés et de la détention. Sur les quatre dernières années, seuls 18 % des étrangers assignés à résidence ont quitté le territoire français.

En définitive, la majorité des éloignements sous contrainte mis en œuvre concerne des étrangers placés en rétention ou sortants de prison et qui sont éloignés à leur sortie de prison. Entre 2019 et 2022, 6 582 sortants de prison ont été directement éloignés à leur levée d'écrou et 5,3 % des étrangers ayant reçu une OQTF ont été placés en centre de rétention administrative.

⁷⁵ CEDH, 19 mai 2016, J. N. c/ Royaume-Uni.

**Tableau n° 5 : éloignements sous contrainte depuis les CRA
(hors outre-mer)**

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Total des éloignements sous contrainte⁷⁶</i>	15 677	18 915	9 111	10 091	11 409
<i>dont éloignements depuis les CRA⁷⁷</i>	7 595	9 974	4 408	4 942	5 765
<i>Part des éloignements depuis les CRA dans le total des éloignements sous contrainte</i>	48 %	53 %	48 %	49 %	51 %
<i>Part des éloignements depuis les CRA sur l'ensemble des retours</i>	38 %	42 %	36 %	37 %	37 %

Source : Cour des comptes, d'après la DNPAP

3 - Une nouvelle priorisation des placements en rétention depuis août 2022

En application de la circulaire du 3 août 2022, le placement en rétention est désormais ciblé sur les personnes à l'origine de troubles à l'ordre public (TOP), engendrant une rapide croissance de cette population dans les CRA. Les individus classés TOP ou radicalisés⁷⁸ représentent 91 % des retenus à la mi-décembre 2022, contre 44 % à la mi-août. L'évolution du ciblage des personnes retenues décidée en août 2022 apparaît pertinente dans la mesure où le placement en rétention permet d'accroître les probabilités de réussir l'éloignement forcé, et concentre l'effort sur une population causant des troubles à l'ordre public.

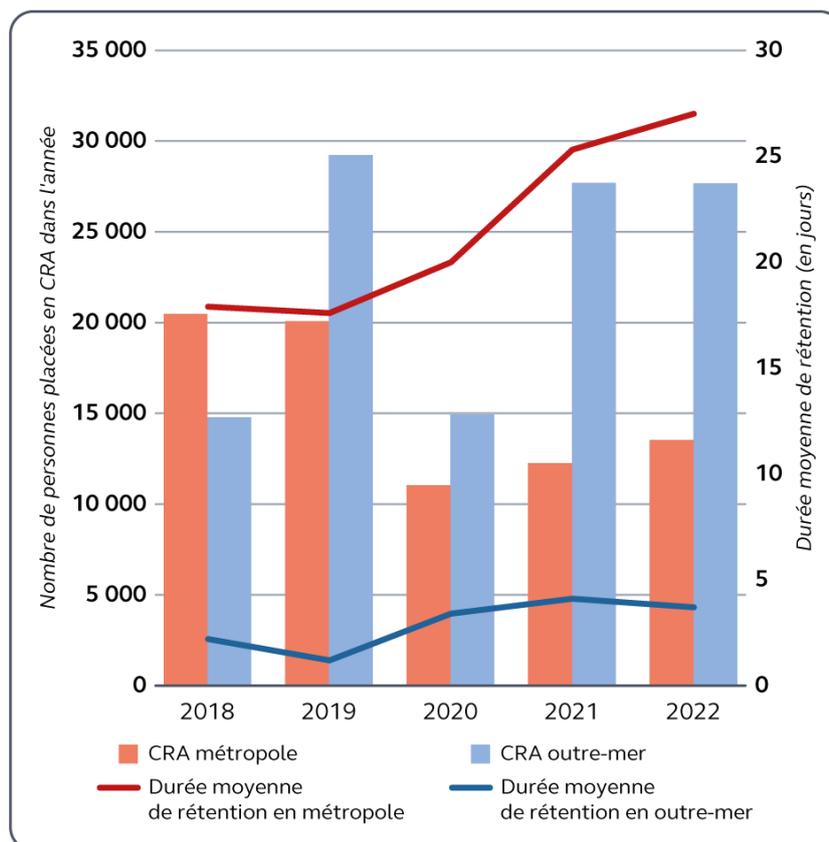
Cette politique a néanmoins de multiples conséquences sur la rétention. Ainsi, le nombre de personnes placées en rétention a baissé en 2022 par rapport à la situation antérieure à la crise sanitaire : l'an dernier, 13 540 personnes ont été placées en rétention dans l'Hexagone et 27 678 outre-mer (dont 95 % à Mayotte). En effet, cette priorisation tend à allonger la durée moyenne de rétention, car elle concerne des nationalités parfois plus difficiles à éloigner.

⁷⁶ Ceci inclut les éloignements forcés vers des pays tiers, ainsi que les remises Schengen et les remises Dublin, toutes deux à destination d'autres États de l'Union européenne.

⁷⁷ Ce nombre ne prend pas en compte les sortants d'établissement pénitentiaire ni les éloignements réalisés depuis les LRA.

⁷⁸ C'est-à-dire inscrits au fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste.

Graphique n° 5 : nombre de personnes placées en CRA (échelle de gauche) et durée moyenne de rétention en jours (échelle de droite) par année



Source : Cour des comptes, d'après données DNPAF

Note : Mayotte représente 92 à 95 % des placements en CRA des territoires ultramarins.

4 - De nombreux recours possibles devant le juge judiciaire

La France se distingue par le nombre important de recours possibles contre le placement en rétention. Sur 90 jours de rétention, le juge des libertés et de la détention (JLD) peut être amené à se prononcer à quatre reprises⁷⁹, chaque recours étant susceptible d'un appel, soit jusqu'à huit recours en référé en trois mois. À chaque fois, si le JLD ne se prononce pas

⁷⁹ Au bout de 48 heures, un mois, deux mois et deux mois et demi.

dans les 48 heures, l'individu retenu est libéré. À titre de comparaison, en Allemagne, la rétention est autorisée par un juge judiciaire, susceptible de recours dans les 14 jours suivants, là où la France compte huit recours possibles. Cette accumulation de recours possibles⁸⁰ peut entraîner jusqu'à dix transferts de retenus en 90 jours (huit pour les juridictions judiciaires, deux pour les juridictions administratives), ce qui est extrêmement consommateur en effectifs car il faut au moins trois policiers pour escorter un étranger. Les tentatives de la police aux frontières de déployer des salles d'audience délocalisées (comme à la zone d'attente de Roissy Charles-de-Gaulle) ou des visio-conférences (un tiers des CRA en sont équipés) se heurtent à la réticence des magistrats et à un manque de moyens du ministère de la justice⁸¹. Le projet de loi « *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* » présenté en 2023 prévoit, au moment de la rédaction du présent rapport, le développement de la vidéoaudience.

Le rôle du JLD est de vérifier qu'il existe une perspective raisonnable d'éloignement pour justifier la rétention, mais aussi de contrôler la régularité des procédures ayant conduit la personne étrangère à être interpellée, si bien qu'il peut prononcer une libération si l'interpellation ou le contrôle d'identité n'étaient pas réguliers⁸². Entre 2018 et 2022, 58 % des libérations de CRA avant éloignement ont résulté de décisions des juridictions judiciaires, souvent en raison d'une impasse dans la délivrance de laissez-passer consulaires, contre 6 % pour les juridictions administratives. Les libérations décidées par les préfetures représentent 32 % des sorties de rétention⁸³.

Les recours devant le juge judiciaire font l'objet de taux de rejets élevés dans les préfetures de l'échantillon⁸⁴ : par exemple, dans le Pas-de-Calais, la préfeture gagne 85 % des procédures devant le JLD.

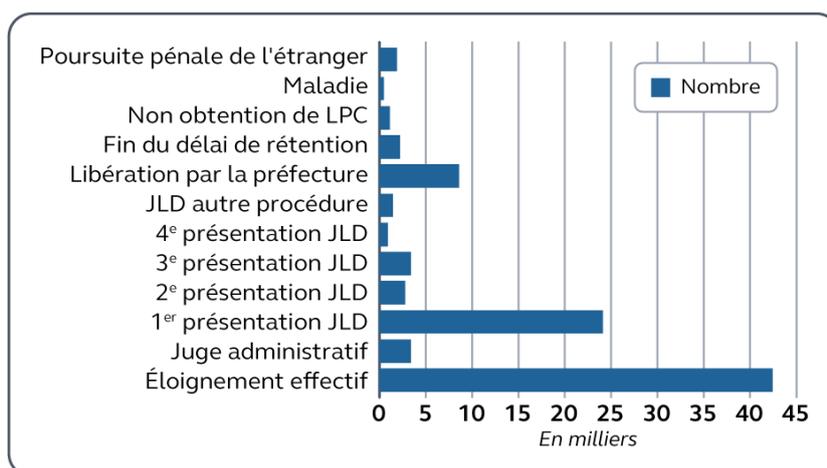
⁸⁰ Qui découle en partie de la « directive retour » qui prévoit l'intervention d'un juge judiciaire à intervalles raisonnables pour contrôler la rétention.

⁸¹ Des progrès ont néanmoins été réalisés : depuis 2021, le JLD est tenu de statuer dans la salle spécifiquement aménagée au sein du centre de rétention administrative – si elle existe (art. L. 743-7 CESEDA). Il reste libre de décider de l'emploi de la visio-conférence (art. L. 743-8 CESEDA).

⁸² Cass. Civ. 28 juin 1995, bull.civ. II, n° 211.

⁸³ La libération par les autorités préfectorales peut intervenir si elles estiment qu'elles ne parviendront pas à obtenir un laissez-passer consulaire ou encore pour libérer une place et placer en rétention un autre étranger.

⁸⁴ Pas-de-Calais, Nord, Alpes-Maritimes, Guyane, Seine-et-Marne.

Graphique n° 6 : principaux motifs de fin de rétention (cumul 2018-2022)

Source : Cour des comptes, d'après données LOGICRA de la DNPAF

Note : la part liée à la non-obtention de LPC est minorée dans ce graphique car le mandat du JLD est de vérifier la perspective raisonnable d'éloignement. L'absence de perspective d'obtention de LPC est l'un des principaux motifs de libération.

B - Un parc immobilier mal adapté à la nouvelle population de retenus

1 - Un parc de centres de rétention administrative significatif mais hétérogène

La France compte 22 centres de rétention administrative (CRA) dans l'Hexagone et quatre en outre-mer. Au 15 décembre 2022, les CRA métropolitains disposaient d'une capacité théorique de 1 717 lits et d'une capacité réelle de 1 417 lits. Cette indisponibilité peut s'expliquer par des dégradations (en augmentation depuis la nouvelle politique de priorisation des « TOP »), des travaux, des manques d'effectifs ou encore des contraintes sanitaires⁸⁵. En vertu de l'article R. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), l'administration peut choisir le CRA dans lequel est placé l'étranger en rétention. Les quatre CRA ultramarins disposent de 229 lits, dont 136 à Mayotte.

⁸⁵ Lors de la crise sanitaire de 2020-2021, les CRA ont réduit leur capacité de 50 % pour respecter les normes de distanciation sociale.

Cette capacité est plutôt élevée en comparaison d'autres pays européens comme l'Allemagne, qui compte 786 places de rétention (*Abschiebungshaft*) ou l'Espagne, avec 1 240 places réparties dans huit *Centros de Internamiento de Extranjeros*.

Dans ses articles R. 744-6 et suivants, le CESEDA impose des normes bâtementaires générales relatives à l'accueil des retenus : équipements collectifs, restauration collective, surface minimale de 10 m² par retenu, nombre maximal de 140 places par CRA notamment. Il n'existe en revanche pas de normes techniques communes entre les CRA. En effet, le bâti de CRA est très hétérogène. Certains sont de construction récente, comme celui de Marseille (2006) ou de Mayotte (2015), et répondent donc à des normes adéquates de sécurité et d'hébergement des personnes retenues. *A contrario*, des CRA anciens sont peu adaptés au changement de profil des retenus. Par exemple, le CRA d'Oissel, ouvert en 2004 dans une ancienne infirmerie militaire, est dépourvu de mur d'enceinte, si bien qu'il a connu de nombreuses évasions⁸⁶. De même, le CRA de Nice a été installé dans la caserne Auvare, construite en 1870, où les circulations sont étroites et l'accès aux étages se fait par un escalier en colimaçon peu sécurisant. Le greffe du CRA est installé dans un bâtiment modulaire situé dans la cour de la caserne. En avril 2018, cinq personnes retenues sont parvenues à s'évader.

La dangerosité des profils des retenus depuis août 2022, dont une proportion significative sort de prison⁸⁷, a dégradé l'atmosphère dans les CRA, *a fortiori* dans les centres inadaptés. En conséquence, un plan d'action de 24 mesures a été adopté pour sécuriser certains centres, mais aussi mettre en place des activités d'occupation des retenus.

2 - Un plan d'accroissement du nombre de places réelles qui commence à produire ses effets

Eu égard à leur caractère stratégique pour la mise en œuvre des éloignements forcés, la police aux frontières œuvre à optimiser le parc de CRA, dont elle assure seule la gestion depuis 2012.

D'une part, le taux de disponibilité des places s'améliore. S'il n'a pas retrouvé son niveau de 2019 de 89 %⁸⁸, il progresse, en particulier depuis la fin des contraintes sanitaires et sous l'impulsion de la circulaire du 3 août 2022 : le taux de disponibilité est passé de 72 % mi-août 2022 à

⁸⁶ 16 évasions en mars 2023, neuf en octobre 2022, huit en janvier 2014.

⁸⁷ 2 951 sortants de prison ont été placés en rétention en 2021.

⁸⁸ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des étrangers en France*, rapport public thématique, 2020.

83 % quatre mois plus tard. Depuis 2018, le taux de remplissage des CRA s'améliore grâce à la mise en place progressive de centres de coordination zonale pour le placement en rétention, sous l'égide des préfets de zone.

En 2022, l'optimisation s'est aussi traduite par la transformation d'une partie des places réservées aux femmes (104 places dans 11 CRA métropolitains en 2019) et familles (54 places dans neuf CRA métropolitains en 2019) en 51 places réservées aux hommes, car le taux d'occupation des places femmes ne dépassait 50 % que dans deux CRA en 2022. De même, en raison de la nouvelle doctrine de ciblage de la rétention sur les profils causant des troubles à l'ordre public, il n'y a quasiment plus de familles et donc de mineurs dans les CRA de l'Hexagone⁸⁹. Le nombre de places « familles » a été divisé par deux entre 2018 et 2022, passant de 59 à 28, tandis que leur taux d'occupation est passé de 9 % pour l'année 2018 à 4 % en décembre 2022. Aujourd'hui, 91 % des places sont dédiées aux hommes.

D'autre part, la construction de nouvelles places a été amorcée en 2018 avec le lancement de travaux pour un second CRA à Lyon (140 places, ouvert en janvier 2023), un CRA à Olivet en proximité d'Orléans (90 places, ouverture en 2024) et le déménagement de l'actuel CRA de Bordeaux (20 places) vers Mérignac (140 places, ouverture prévue en 2024). Une extension du CRA de Perpignan de 10 places est également en cours, tandis que les extensions du CRA de Lyon (+ 36 places), Coquelles (+ 25 places) et Lille (+ 30 places) ont été achevées en 2020 et 2021. Dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, ce dernier prévoit la création supplémentaire de 785 places pour porter le parc à 3 000 places (en métropole et outre-mer).

**Tableau n° 6 : dépenses d'investissement immobilier dans les CRA
(en million d'euros d'AE exécutées)**

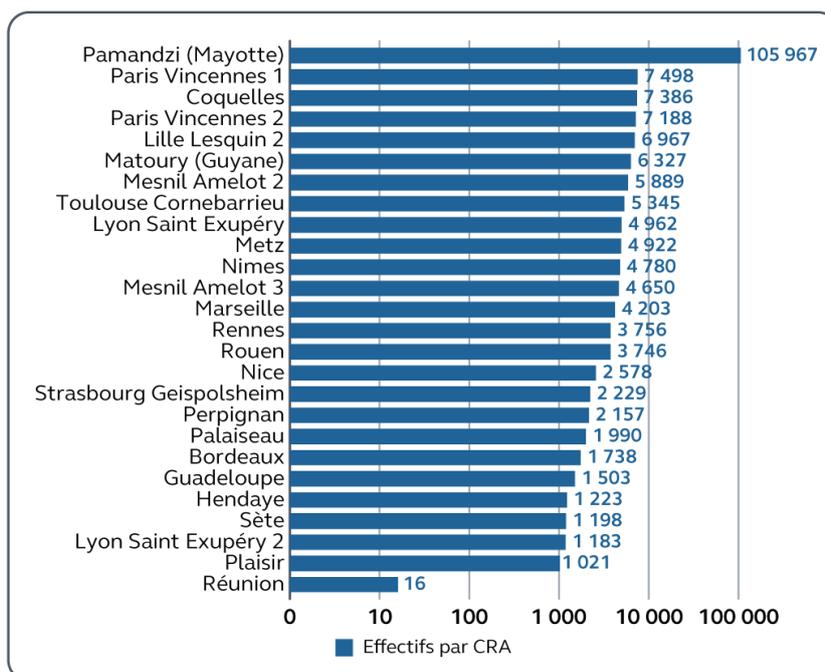
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
0,6 M€	1,2 M€	2,8 M€	4,4 M€	35,7 M€	10 M€	24 M€	10,2 M€

Source : RAP 2015 à 2021 sur la mission Immigration-Asile-Intégration et données DGEF

Néanmoins, le manque de places en CRA constitue l'un des obstacles à l'augmentation des éloignements forcés. Ainsi, en 2022, la direction départementale de sécurité publique de Seine-et-Marne a interpellé 2 268 étrangers en situation irrégulière, dont la moitié s'est vue notifier une OQTF. Pourtant, seuls 49 individus ont été placés en CRA, soit 4 % des interpellés placés sous OQTF (8 % en 2021).

⁸⁹ L'article 12 du projet de loi « pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration » présenté à l'automne 2023 prévoit d'interdire le placement de tout mineur de moins de 16 ans en centre de rétention administrative.

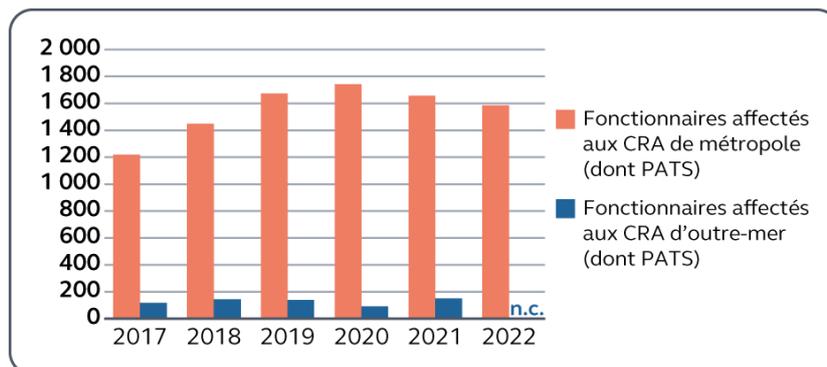
Carte n° 3 : implantation actuelle (vert) et prévisionnelle (orange et bleu) des centres de rétention administrative en 2023



Source : ministère de l'intérieur

C - Des emplois peu attractifs, dans un contexte de forte croissance des besoins

Certains CRA sont en situation de sous-effectif, ce qui ne leur permet pas de remplir leurs missions correctement. Après un plan de renfort volontariste en 2018 et 2019, les nouvelles priorités de la police nationale l'ont conduite à réduire les affectations en CRA, entraînant une baisse des effectifs après la pandémie. En 2021, la police aux frontières estimait que 300 policiers manquaient dans les CRA. Fin 2023, ce déficit a été réduit à 70 postes. Malgré ces créations de postes, les CRA sont peu attractifs : ainsi, en 2023, les centres de rétention du Mesnil-Amelot n'ont reçu que 23 candidatures pour 100 postes ouverts.

Graphique n° 7 : effectifs affectés en CRA en fin d'année (en ETP)

Source : Cour des comptes, d'après DNPAF

Note : les effectifs affectés aux unités d'escortes rattachés aux CRA ne sont pas intégrés dans ce graphique. Note : les effectifs affectés aux CRA ultramarins en 2022 sont non disponibles.

Il n'existe pas, au niveau national, d'effectif de référence par centre de rétention administrative (CRA), car les contraintes bâtimentaires peuvent nécessiter plus ou moins de personnels⁹⁰. Le ratio de 1,3 policier pour un retenu, utilisé à titre indicatif par la direction nationale de la police aux frontières, a été récemment affiné en fonction de la taille du CRA et des missions à assurer (1,5 à Marseille, 2,2 à Sète). De leur côté, les services locaux calculent des effectifs de référence sur la base de critères plus fins, mais hétérogènes. La direction départementale des Alpes-Maritimes estime que le CRA de Nice est en déficit de 34 effectifs par rapport à son effectif théorique, tandis qu'il manque 29 effectifs au CRA de Coquelles d'après la direction interdépartementale de Calais. Début 2023, sur un effectif de référence de 367, les deux CRA de Vincennes comptaient 307 agents en poste, à 80 % constitués de policiers sortis d'école, tandis que seuls deux des cinq postes d'officiers étaient pourvus.

Ce manque d'effectifs entraîne plusieurs conséquences. D'une part, de nombreux CRA n'ouvrent pas l'ensemble de leurs places, faute d'effectifs suffisants pour assurer leurs missions : au 31 décembre 2022, 80 places étaient fermées au CRA du Mesnil-Amelot à cause du manque de personnel, 14 à Palaiseau et 27 à Lyon. D'autre part, les CRA indiquent renoncer à certaines opérations : ainsi, à Nice, des éloignements ont été annulés par manque d'effectifs.

⁹⁰ À titre d'exemple, la zone vie du CRA n° 1 de Vincennes n'est pas compartimentée, rendant les troubles à l'ordre public plus difficiles à gérer et donc plus consommateurs en effectifs. De même, le CRA de Nice est situé à plus de deux heures de route de la Cour administrative d'appel d'Aix-en-Provence. Chaque audience nécessite donc davantage d'heures fonctionnaires que pour le CRA de Plaisir, situé à 20 minutes de la Cour d'appel.

En tant que lieux de privation de liberté, les CRA ont l'obligation d'assurer certaines missions : l'hébergement, la restauration, les escortes à l'hôpital et devant les juridictions. Dans un contexte d'effectifs limités, les CRA font souvent appel aux autres unités de la police aux frontières. En 2022, les CRA de Coquelles et Lille ont bénéficié de 5 700 heures fonctionnaires de renfort d'autres unités, tandis que l'unité de sécurité générale de la police aux frontières de ce département a vu ses effectifs baisser de 11 personnes en deux ans pour renforcer le CRA. À Nice, la brigade des chemins de fer est régulièrement employée pour réaliser des escortes véhiculées au CRA ou d'autres missions à la frontière : en 2022, sa présence dans les trains a baissé de 34 % par rapport à 2021.

Pour résoudre ces difficultés et réduire le besoin en personnel actif, la direction nationale étudie plusieurs options : substitution par du personnel administratif, externalisation de certaines tâches non-régaliennes vers le secteur privé. De plus, pour la première fois depuis 2012, la gendarmerie nationale assure certaines missions de rétention : le ministère a décidé en janvier 2023 que le nouveau CRA de Lyon serait temporairement géré par deux escadrons de gendarmerie mobile. Cette solution n'apparaît pas pertinente car elle immobilise deux unités de forces mobiles loin de leur cœur de métier, dans un contexte de forte tension sur leur utilisation. Le coût pour la gendarmerie nationale de cette immobilisation est estimé à 27,5 M€ par an. Il est deux fois supérieur au coût de l'affectation d'un nombre équivalent de gardiens de la paix.

II - Les faibles résultats des éloignements forcés

L'éloignement forcé de personnes étrangères déjà entrées mais dépourvues de droit au séjour se heurte à de nombreux obstacles tenant à l'identification des personnes (A), à l'obtention des laissez-passer consulaires (B) et à la mise en œuvre concrète de l'éloignement (C). Dans ce contexte, une priorisation des mesures d'éloignement doit être recherchée (D).

A - Les obstacles à l'identification des personnes à éloigner

L'article L. 721-4 du CESEDA prévoit que l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière ne peut se faire que dans son pays d'origine ou vers un pays de transit⁹¹. Dès lors, la nationalité de la personne en voie d'éloignement doit être identifiée avec certitude. Or 20 % à 30 % des étrangers que l'on cherche à éloigner ne sont pas identifiés⁹². En 2022, le taux d'éloignement des étrangers dépourvus de document d'identité et placés en CRA s'élève à 27 %⁹³, contre 63 % pour les étrangers dits « documentés ». L'existence d'un document d'identité du pays d'origine, même périmé, est souvent suffisant, mais une majorité en sont dépourvus. Dès lors, les unités d'identification de la police aux frontières mènent des enquêtes administratives afin d'identifier les personnes étrangères non-documentées.

Cette identification est rendue difficile par :

- le cadre d'enquête : il s'agit d'une enquête administrative et non judiciaire, qui ne permet pas de faire des réquisitions judiciaires, par exemple pour accéder aux données d'état-civil des mairies, ni d'accéder à l'ensemble des informations du fichier Traitement d'antécédents judiciaires (TAJ) ;
- l'éclatement des systèmes d'information nationaux : dans de nombreux cas, la personne à éloigner a déjà fourni des éléments d'information sur son identité aux autorités françaises. Ainsi, 27 % des personnes ayant fait l'objet d'une OQTF entre 2019 et 2022 sont entrées légalement en France d'après le logiciel AGDREF⁹⁴. De même, une partie des migrants interceptés aux frontières terrestres possèdent encore leurs documents, sans qu'on puisse les numériser « pour mémoire » ;
- la collaboration encore perfectible avec les centres pénitentiaires : alors que l'éloignement des personnes condamnées est une priorité, il semble que le lien entre l'administration pénitentiaire et les préfectures ne soit pas toujours fluide, bien que des efforts aient été accomplis depuis le précédent contrôle de la Cour⁹⁵ (cf. encadré). Néanmoins, dans de nombreux cas, l'identification d'un détenu arrive tardivement et réduit les chances d'éloignement ;

⁹¹ L'éloignement peut aussi avoir lieu vers un pays avec lequel la France a conclu un accord de réadmission ou encore tout autre pays à condition que la personne éloignée y soit admissible et y consente. Ces deux cas sont rares dans les faits.

⁹² Il n'existe pas de statistiques nationales mais ces ordres de grandeur sont attestés dans plusieurs services. Ainsi, l'unité centrale d'identification, chargée de l'identification des étrangers emprisonnés en Île-de-France, a enquêté sur 840 dossiers sur les 11 premiers mois de 2022 pour en identifier 690 (soit 82 %). En Seine-et-Marne, 29 % des échecs à l'éloignement en décembre 2022 s'expliquent par une nationalité incertaine.

⁹³ Cas nécessitant de fait l'obtention d'un LPC.

⁹⁴ Estimation réalisée par les préfectures qui précisent, dans le logiciel AGDREF, les modalités d'entrée en France de l'étranger, qu'elles soient « normale », « irrégulière », « inconnue » ou « familiale ». Cet indicateur doit cependant être pris avec prudence.

⁹⁵ Voir notamment la circulaire du 16 août 2019 relative à l'amélioration de la coordination du suivi des étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

- chaque unité d'identification locale dispose de sa propre base de données d'étrangers déjà identifiés, mais il n'existe pas de système d'information national, de même qu'il n'existe pas de base de données des laissez-passer consulaires déjà délivrés. Un onglet pourrait être ajouté dans le programme informatique « Administration numérique pour les étrangers en France ».

Le déploiement de nouveaux systèmes d'information européens d'ici 2027 et la rénovation des systèmes d'information existants (cf. II du chapitre II) devraient, d'après la direction de la transformation numérique du ministère de l'intérieur, faciliter l'identification des personnes à éloigner.

L'éloignement des sortants de prison : un exemple des difficultés de coordination entre services

D'après le ministère de la justice, sur 69 448 personnes détenues au 1^{er} janvier 2022 (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une condamnation), 25 % étaient de nationalité étrangère, soit 17 378 personnes⁹⁶. Une partie d'entre eux se trouve en situation irrégulière. Le ministère de l'intérieur considère que leur éloignement forcé est prioritaire, en particulier depuis 2022, même si l'idée est ancienne⁹⁷.

Or, l'organisation de l'éloignement forcé d'un détenu fait intervenir un grand nombre d'acteurs difficiles à coordonner. La libération conditionnelle ou définitive d'un détenu dépend du juge d'application des peines, leur gestion administrative en prison est assurée par le greffe des établissements pénitentiaires, leur gestion administrative en droit des étrangers relève des préfectures, tandis que leur placement en rétention et leur éloignement sera assumé par la police aux frontières ou la préfecture de police.

La circulaire du 16 août 2019 relative à l'amélioration de la coordination du suivi des étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement établit un protocole-cadre de coordination, qui impose aux greffes pénitentiaires un échange d'informations constant à destination des préfectures, en cas d'écrou d'un nouvel étranger en situation irrégulière, de transfert de détenu, de libération anticipée, etc.

Même si la situation semble plus fluide qu'avant, notamment grâce à l'existence d'une convention de coordination préfecture-établissement pénitentiaire dans chaque département, l'ensemble des parties prenantes pointent encore certaines difficultés de coordination. Ainsi, il arrive que le juge d'application des peines libère des étrangers détenus que l'administration cherche à éloigner avant l'intervention de la police aux frontières, tandis que les greffes ne sont pas toujours informés des mesures d'éloignement prises par les préfectures à l'égard de leurs détenus.

⁹⁶ Direction de l'administration pénitentiaire, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice 1980-2022*.

⁹⁷ Voir la proposition de créer une « rétention judiciaire » dans le rapport de la *Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration*, juillet 1997.

B - L'organisation trop éclatée des services de l'État chargés de l'obtention des laissez-passer consulaires

Pour tout étranger non documenté ou disposant d'un titre d'identité périmé, l'obtention d'un laissez-passer consulaire (LPC) auprès du pays d'origine est nécessaire afin de procéder à l'éloignement. Or, les États d'origine sont souverains dans la reconnaissance ou non de leurs ressortissants. La France rencontre de grandes difficultés à obtenir de tels laissez-passer : dans le département du Pas-de-Calais, seules 28 % des demandes formulées en 2022 ont été couronnées de succès (31 % en 2021). En Guyane, 3 % des demandes ont eu un résultat positif en 2022, et 12 % sur les années 2019 à 2021.

Des accords internationaux ont été signés afin de faciliter les réadmissions de leurs ressortissants par les pays d'origine. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) recense 16 accords bilatéraux de circulation et de séjour⁹⁸, mais admet qu'une partie des dispositions est mal appliquée. S'y ajoutent de nombreux accords centrés sur la réadmission, qu'ils soient bilatéraux (avec l'Amérique latine notamment)⁹⁹ ou multilatéraux (entre l'Union européenne et un pays tiers). Sur ce dernier point, le bilan dressé par la Cour des comptes européenne est modeste¹⁰⁰.

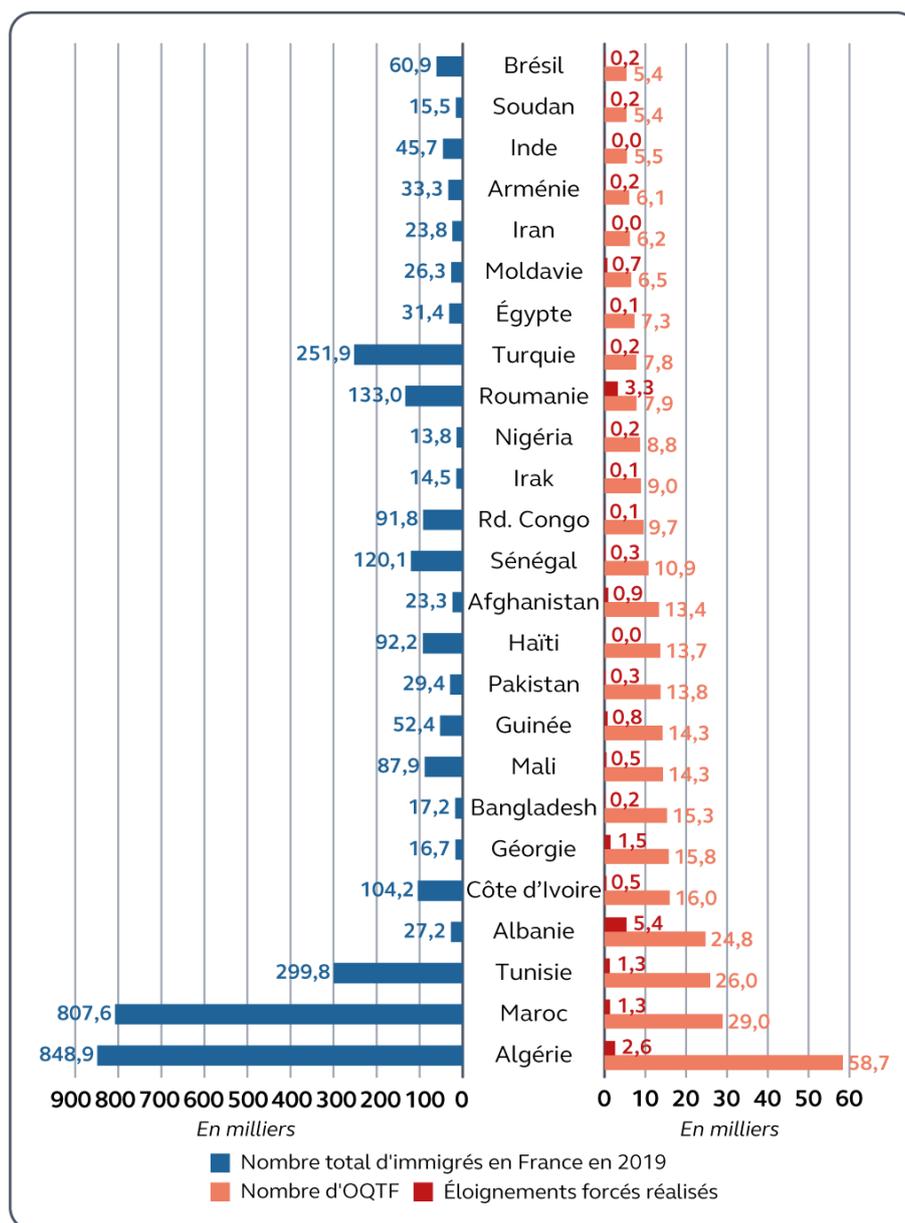
Malgré cela, la délivrance de laissez-passer consulaires peut être restreinte par les consulats étrangers, pour des difficultés d'effectifs ou d'organisation interne, ou encore pour des considérations liées à des positions de politique intérieure (les opinions nationales peuvent être hostiles aux éloignements) ou de politique internationale. Le degré de coopération en la matière peut aussi être utilisé comme vecteur de négociation avec la France sur d'autres sujets. Plus subtilement, certains consulats peuvent ajouter des contraintes procédurales. Indicateur de ces difficultés, 2 217 opérations d'éloignement forcées ont été annulées entre 2016 et 2022 car le laissez-passer consulaire a été délivré trop tard.

⁹⁸ Maroc, Tunisie, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mauritanie, Gabon, Bénin, Congo, Cameroun, Niger, Mali, Centrafrique, Sénégal, Togo, Inde, Algérie (spécificités liées aux accords d'Évian du 18 mars 1962, complétés par un protocole de 1994).

⁹⁹ On en recense une soixantaine au total.

¹⁰⁰ Dans son rapport spécial n°17/2021 sur la coopération de l'UE avec les pays tiers en matière de réadmission, la Cour des comptes européenne a estimé que « si les résultats des négociations avec les pays tiers laissaient à désirer, c'était en raison d'un manque de synergies tant avec les États membres qu'entre les différentes politiques menées par l'UE ». Elle note également que « peu de progrès ont été réalisés au niveau de l'UE pour ce qui est d'introduire des incitations structurelles susceptibles d'encourager les pays tiers à s'acquitter de leurs obligations en matière de réadmission ».

Graphique n° 8 : obligations de quitter le territoire français par nationalité (cumul 2019-2022, hors Mayotte) prononcées et exécutées



Source : Cour des comptes, d'après AGDREF et Insee pour le nombre total d'immigrés

Dans ce contexte de relations parfois difficiles avec les États tiers, l'administration française est insuffisamment coordonnée pour optimiser ses demandes de laissez-passer consulaires. En effet, leur recherche repose à titre principal sur les préfectures de département. Pour chaque éloignement, elles doivent contacter le consulat compétent, dont la majorité se trouve uniquement à Paris, voire à Londres pour certains pays qui n'ont pas de consulat en France. De plus, de nombreuses préfectures ont des activités d'éloignement limitées, si bien qu'elles manquent d'expertise. Les demandes sont souvent suivies directement par les préfets de département, pour garantir un niveau suffisant de représentation, ce qui s'avère chronophage pour eux. Les consulats ont donc des centaines d'interlocuteurs différents, ce qui engendre parfois des tensions ou des maladroites d'après le Quai d'Orsay. En cas de difficultés réitérées dans les relations avec les consulats ou en cas d'éloignement particulièrement signalé, les préfectures saisissent la direction générale des étrangers en France, qui elle-même saisit le cabinet du ministre de l'intérieur, pour que ce dernier sollicite le cabinet du ministre des affaires étrangères.

En définitive, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères n'intervient que ponctuellement sur les dossiers d'éloignement et estime que cela ne relève pas de sa responsabilité. Or, le ministère de l'intérieur n'a pas la même capacité de négociation avec les pays. Ainsi que l'a montré l'exemple récent des pays du Maghreb, le levier de la restriction des visas pour obtenir des réadmissions plus nombreuses est peu efficace, par rapport à la mise en place d'une politique cohérente de coopération multi-dimensionnelle, si possible à l'échelle européenne.

Deux modalités de centralisation des demandes de laissez-passer consulaires ont été mises en œuvre en 2019 :

- le groupe « relations consulaires » de l'unité centrale d'identification de la police aux frontières gère l'intégralité des relations avec les consulats de 27 pays, en déchargeant les préfectures. Les taux de succès, excellents, sont passés de 63 % en 2017 à 91 % en 2022 ;
- la *task-force* LPC de la DGEF peut apporter son appui aux préfectures, et centralise les demandes pour des ressortissants non-documentés du Sri Lanka et du Maroc. Là encore, les résultats sont meilleurs. La procédure centralisée avec le Maroc a permis d'atteindre 82 % de réponses en 15 jours, avec un taux de reconnaissance de 32 %. Cette *task-force* – constituée de cinq agents du ministère de l'intérieur depuis que le ministère des affaires étrangères en a retiré son unique agent – peut aussi intervenir sur d'autres nationalités à la demande des préfectures. En 2022, 55 % des demandes d'intervention ont abouti, alors que les préfectures avaient échoué sur le même dossier.

La Cour des comptes recommande donc de centraliser un maximum de demandes de laissez-passer consulaires, à la place des préfectures, sauf cas particuliers comme l'existence d'un consulat local dans le département de la préfecture ou la proximité d'ambassades de France en outre-mer. La *task force* ainsi constituée devrait intégrer plusieurs agents du ministère des affaires étrangères afin de fluidifier les relations entre les deux ministères et éviter le passage systématique par les cabinets des ministres pour résoudre les situations de blocage.

C - Des difficultés dans la mise en œuvre concrète des éloignements forcés

1 - Les ultimes obstacles à la mise en œuvre des éloignements forcés

Une fois qu'une personne étrangère a reçu un laissez-passer consulaire, l'administration doit organiser l'éloignement. Entre 2019 et 2022, 47 % des demandes d'organisation d'éloignement forcé formulées par les préfectures à la police aux frontières¹⁰¹ ont été menées à leur terme (hors outre-mer).

Cette phase est centralisée au sein du pôle central d'éloignement (PCE) de la police aux frontières, créé en 2008. La quasi-totalité des demandes d'éloignements forcés transite *via* le système d'information « GESTEL ». À partir des demandes des préfectures et des greffes des CRA, les 17 personnes de l'unité opérationnelle d'éloignement (UOE) planifient l'opération. L'UOE s'appuie sur un marché de voyageur qui assure la réservation du trajet jusqu'au pays de destination (appelée *routing*) pour la personne concernée et son escorte. L'UOE prévoit aussi les modalités d'escorte, quand elle est nécessaire. Les escortes sont réalisées à titre principal par l'unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention (UNESI), constituée de 224 policiers formés à ces techniques spécifiques. Alors que l'UNESI est attractive pour les policiers, l'UOE connaît en revanche un déficit d'effectifs important : un seul des cinq postes d'officiers était pourvu en 2022 et le service repose beaucoup sur des réservistes. En novembre 2022, 350 dossiers d'éloignement étaient en attente de traitement, contre une moyenne de 100 habituellement.

¹⁰¹ C'est-à-dire que 47 % des demandes d'éloignement formulées dans le logiciel de gestion de l'éloignement GESTEL par les préfectures ont effectivement abouti à l'éloignement forcé.

Plus de 90 % des éloignements forcés depuis l'Hexagone sont réalisés par voie aérienne, à 69 % au départ des trois aéroports parisiens. Environ trois quarts des éloignements forcés depuis l'Hexagone sont réalisés *via* des vols commerciaux, la personne éloignée et son escorte prenant place au milieu des passagers d'un vol normal. L'UOE fait face aux réticences des compagnies aériennes à réaliser des éloignements forcés. Outre les risques de troubles que cela peut causer dans les vols, les compagnies identifient un risque réputationnel. Or, comme le rappelle la circulaire du 27 février 2019, les compagnies ont toute liberté pour imposer leurs conditions voire refuser les éloignements : *« les conditions des reconduites à bord des aéronefs varient selon les compagnies. Les quotas sont imposés par les compagnies aériennes, ils sont non négociables et susceptibles de modification de façon unilatérale, sans préavis »*. Entre 2019 et 2022, 561 éloignements ont été annulés car le quota annuel de la compagnie était atteint. De plus, en application des normes internationales, l'article L. 6522-3 du code des transports confère au commandant de bord de l'avion le pouvoir de débarquer toute personne qui *« peut présenter un danger pour la sécurité, la santé, la salubrité ou le bon ordre à bord de l'aéronef. »* Cette faculté a été utilisée à 3 029 reprises sur les quatre dernières années, ce qui représente 9 % des motifs d'annulation d'éloignement. Avisés de cette faculté, les étrangers ne souhaitant pas être éloignés tendent à causer des troubles pour être débarqués par le commandant de bord.

En moyenne, 36 % des tentatives d'éloignements forcés depuis l'Hexagone sont annulées (soit plus de 11 500 annulations en quatre ans) à cause de l'obstruction de l'intéressé : non-présentation à une convocation, absence du domicile, refus d'embarquement, refus de présentation à l'avion, troubles dans l'avion, automutilation, fuite, etc. Ce phénomène a été aggravé pendant la crise sanitaire car les personnes avaient la possibilité de refuser le test PCR imposé par le pays de retour (4 123 refus en 2021).

Par ailleurs, 29 % des annulations s'expliquent par les recours juridictionnels formés par les étrangers (en cours ou réussis). Ainsi, entre 2016 et 2022, 44 641 personnes ont fait obstacle à une ou plusieurs reprises à leur mesure d'éloignement d'après les données GESTEL. Parmi elles, seules 4 723 personnes, soit 11 %, ont effectivement été éloignées ultérieurement.

En définitive, il existe beaucoup d'obstacles à l'éloignement sous contrainte d'une personne étrangère en situation irrégulière. L'article L. 824-1 du CESEDA prévoit cependant un délit de soustraction à une mesure d'éloignement, pouvant conduire à l'incarcération en France.

2 - Les vols affrétés

Les vols affrétés par la police aux frontières présentent un taux de réussite très supérieur : 66 % pour les vols organisés par la France seule (70 % si l'on exclut l'usage des *Dash 8* de la Sécurité civile) et 89 % pour les vols groupés européens organisés sous l'égide de Frontex. En effet, la capacité de coercition de la police est plus importante dans un vol sans passager commercial, ce qui permet d'éloigner des personnes manifestant une résistance. Ils sont utilisés à la fois pour des éloignements vers les pays d'origine et des remises de demandeurs d'asile à d'autres pays européens dans le cadre des règlements « Dublin ».

Ces vols affrétés ont permis de réaliser 2 374 éloignements forcés en 2022, soit près de 20 % des éloignements sous contrainte. La police aux frontières dispose d'un avion affecté, un *Beechcraft* de 16 places. Les avions *Dash 8* de la Sécurité civile, censés être multi-rôles¹⁰², sont très peu utilisés alors qu'ils ont une capacité de transport de 64 passagers (4 % des vols groupés en 2022, 151 personnes reconduites). Cette faible mobilisation s'explique en partie par leur indisponibilité lors de la saison des feux de forêts de mai à octobre. Dans les territoires ultramarins, l'incapacité à affréter des vols peut être handicapante en l'absence de liaison aérienne régionale régulière. Ne disposant pas d'avion, la préfecture de Guyane est parfois contrainte de réaliser des éloignements vers le Suriname par hélicoptère militaire. Or, la direction générale des étrangers en France n'a pas souhaité étendre la possibilité d'affrètement de vols groupés à la Guyane, alors qu'un besoin a été identifié pour certaines nationalités plus lointaines.

Ces opérations d'affrètement sont moins chères que l'achat de billets commerciaux. Sur les années 2019 à 2022, le coût d'achat de billets d'avions commerciaux s'élève à 3 800 € environ par éloignement effectif, contre 1 300 € pour les 227 vols affrétés en 2022. Ce faible coût s'explique par la réduction de la taille des escortes, par de moindres annulations et par les subventions de l'agence Frontex, qui a pris en charge 45 % des coûts d'affrètements en 2022 (2,3 M€ sur 5,15 M€ de coût total).

Néanmoins, le recours aux vols affrétés présente des contraintes spécifiques qui empêchent d'envisager une utilisation plus large.

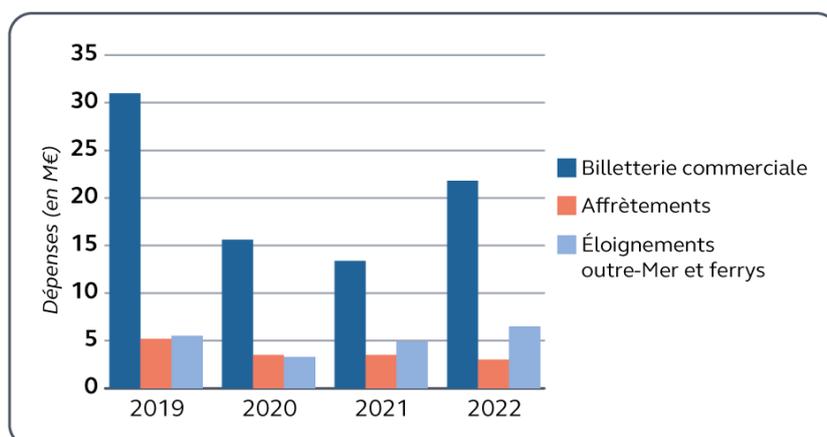
Le vol doit être suffisamment rempli pour être pertinent et ne pas être trop coûteux. Cela impose, en prévision, de placer suffisamment de personnes d'une même nationalité en rétention. Cette planification est rendue plus difficile par la doctrine actuelle de maximisation du taux de

¹⁰² Ces avions bombardiers d'eau peuvent être facilement reconfigurés pour de l'emport de passagers, voir Cour des comptes, *La flotte aérienne de la sécurité civile*, référé, juillet 2022.

remplissage des CRA, qui ne disposent dès lors d'aucune marge de manœuvre pour « réserver » des places en vue d'un éloignement groupé. Une alternative consiste à réaliser des vols groupés européens, en utilisant un même vecteur pour éloigner une même nationalité depuis plusieurs États membres. Or, la France offre peu de places de vols groupés à ses partenaires européens, alors même qu'ils sont ensuite remboursés par Frontex : en 2022, 3,8 M€ ont été versés au titre des vols groupés organisés par la France, contre 21,3 M€ pour l'Allemagne et 10,2 M€ pour l'Italie.

En outre, le principe d'un vol affrété doit être accepté par le pays de destination. Un grand nombre de pays refusent l'atterrissage de tels vols pour des raisons de politique interne, car ils souffrent d'une image symbolique très négative. La police aux frontières estime que la réticence de certains pays à ces vols groupés constitue le principal obstacle à une augmentation de leur nombre.

Graphique n° 9 : frais annuels nets des vecteurs d'éloignements (hors dépenses de personnel) (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après les données d'exécution de la DGEF

Note : le coût des affrètements est un coût net pour l'État, c'est-à-dire le différentiel entre le montant total des dépenses de la DGEF (5,1 M€ en 2022) et le montant des remboursements par Frontex (2,1 M€).

D - Des OQTF nombreuses et peu exécutées, à mieux prioriser

1 - Un découplage fort entre le nombre de mesures d'éloignement prononcées et exécutées

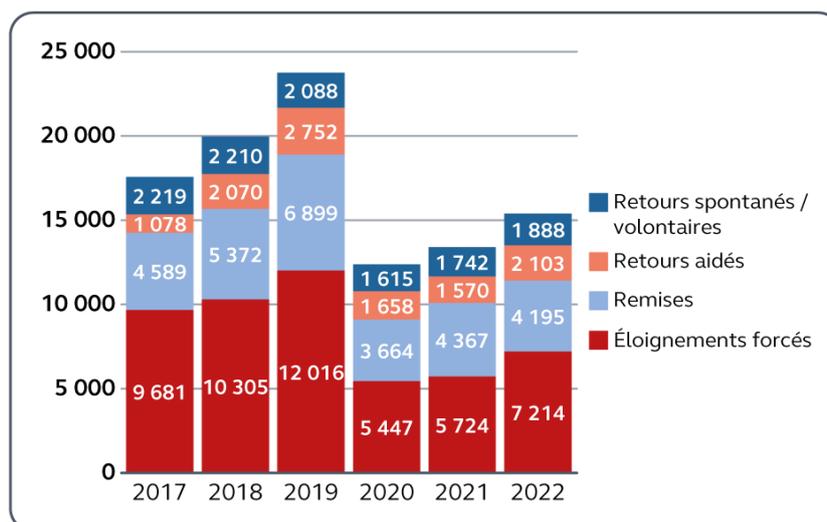
En 2022, les préfetures et juridictions françaises ont prononcé 153 042 mesures d'éloignements, dont 134 280 obligations de quitter le territoire français (OQTF)¹⁰³. Parmi celles-ci, 33 % ont été prononcées à la suite d'une action par les forces de l'ordre (le plus souvent à l'issue d'un contrôle d'identité ou pour une infraction pénale) et le reste à l'issue d'un refus de titre ou de demande d'asile. Or, sur la même année, la police aux frontières n'a dénombré que 15 400 éloignements ou départs volontaires, soit 10 % des mesures prononcées. En intégrant les territoires ultramarins, la France a réalisé 38 059 éloignements, dont 57 % depuis Mayotte. La direction générale des étrangers en France précise qu'une part des mesures d'éloignement, estimée à 17 %, ne peut pas être exécutée, notamment en raison de recours contentieux suspensif, d'absence de notification de la mesure (3 % des OQTF) ou d'abrogation de la mesure par l'administration (11 % des OQTF). De ce fait, la direction générale des étrangers en France évalue à 12 % le taux d'exécution des OQTF réputées exécutoires.

La faible exécution constatée des mesures d'éloignement peut également s'expliquer par le comptage partiel des départs volontaires, en l'absence de système d'information fiable aux frontières. Certaines personnes sous OQTF peuvent ainsi continuer leur parcours migratoire vers l'Allemagne ou le Royaume-Uni sans être détectées, tandis que d'autres décideront de rentrer dans leur pays d'origine. De plus, certaines personnes disposent de plusieurs OQTF et sont donc comptées plusieurs fois, même si la direction générale des étrangers en France a entamé un travail de fiabilisation de ses données. Cependant, en l'état des données disponibles, le nombre réel de départs volontaires n'est probablement pas significativement supérieur à ceux qui sont détectés par la police aux frontières, la tendance générale étant plutôt au maintien sur le sol national des étrangers ayant reçu une OQTF.

Parmi les 15 400 départs recensés, la France a réalisé 11 406 éloignements sous contrainte : 7 214 (63 %) éloignements forcés vers le pays d'origine de la personne étrangère et 4 195 (37 %) remises européennes, principalement dans le cadre des règlements « Dublin » qui prévoient le retour du demandeur d'asile vers le premier pays européen dans lequel il a déposé sa demande.

¹⁰³ Les autres mesures d'éloignement sont constituées de 16 367 « réadmissions Schengen » et « transferts Dublin », 344 arrêtés d'expulsion et 2 051 interdictions du territoire français.

Graphique n° 10 : ensemble des départs constatés par la police aux frontières à la suite d'une mesure administrative type OQTF (hors outre-mer)



Source : Cour des comptes, d'après les statistiques annuelles de la DNPAF.

Note : la police aux frontières et l'office français de l'immigration et de l'intégration n'ont pas les mêmes modalités de calcul du nombre de départs aidés, expliquant l'écart avec certaines statistiques de la partie suivante.

Ce découplage entre le nombre de mesures d'éloignement prononcées et leur exécution effective envoie un signal négatif : l'inexécution d'une majorité des mesures d'éloignement démontre les difficultés de l'État à faire appliquer, y compris sous la contrainte, ses décisions particulièrement nombreuses. De plus, s'il est difficile de prouver que des éloignements plus nombreux conduiraient à réduire le flux entrant d'immigration, comme l'affirme le ministère de l'intérieur¹⁰⁴, il existe en revanche une corrélation nette entre le volume des éloignements forcés et le volume des retours aidés : plus les éloignements forcés sont nombreux, plus les étrangers en situation irrégulière sollicitent l'aide au retour volontaire, car la menace d'un éloignement forcé est crédible.

¹⁰⁴ L'instruction INTC19063005 du ministre de l'intérieur du 27 février 2019 expose en préambule que « outre le fait que [l'éloignement] contribue à affirmer l'autorité de l'État en assurant l'exécution de ses décisions, il joue un rôle dissuasif non négligeable vis-à-vis de migrants potentiels et constitue donc un frein, en amont de nos frontières, à l'immigration illégale ».

Consciente de sa faible capacité à faire respecter les OQTF, l'administration concentre ses efforts sur les profils présentant une menace à l'ordre public ou ayant une condamnation pénale récente, en les plaçant davantage en rétention. Dès lors, ces profils ont des taux d'éloignement plus élevés (cf. tableau ci-après).

Tableau n° 7 : nombre d'éloignements forcés cumulés réalisés entre 2019 et 2022 en fonction du motif de délivrance de l'OQTF

<i>Motif d'OQTF¹⁰⁵</i>	Nombre d'OQTF prononcées¹⁰⁶	Éloignements forcés réalisés	Taux d'éloignement
<i>Entrée irrégulière sur le territoire</i>	167 322	10 003	6 %
<i>Maintien irrégulier sur le territoire</i>	28 845	2 619	9 %
<i>Refus de titre de séjour</i>	109 925	1 721	2 %
<i>Menace à l'ordre public</i>	27 598	6 305	23 %
<i>Condamnation pénale</i>	7 225	3 273	45 %
<i>Transfert Dublin</i>	19 782	2 782	14 %
<i>Débouté du droit d'asile</i>	139 516	2 999	2 %

Source : Cour des comptes, d'après bases de données AGDREF et GESTEL

Note : le total des éloignements forcés réalisés est inférieur aux données présentées en début de partie. Cet écart s'explique par l'incomplétude du système d'information GESTEL, qui ne couvre pas tous les éloignements forcés.

2 - Une utilisation systématique des OQTF prescrite par le droit européen

La « directive retour » de 2008, confirmée par la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁰⁷, impose aux États de déterminer la situation des étrangers en situation irrégulière, qui ne peuvent être maintenus dans un vide juridique dans lequel ils ne seraient ni régularisés, ni éloignés. Dès lors qu'une personne n'est pas régularisée, l'administration doit lui délivrer une mesure d'éloignement. À ce titre, la doctrine française de

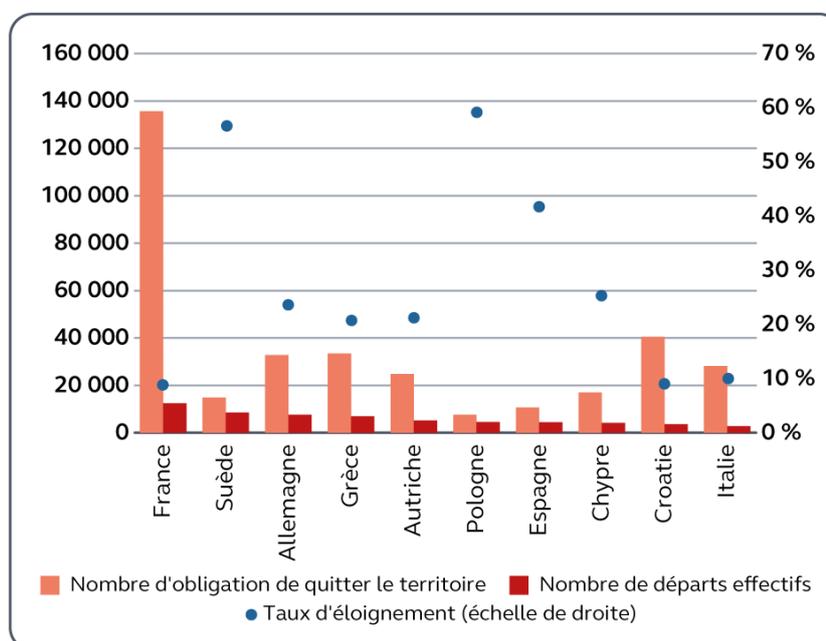
¹⁰⁵ Ce motif correspond à la nature de l'acte mentionné en appui de l'OQTF dans le fichier AGDREF. Il s'agit de compilation réalisée par la Cour sur la base d'AGDREF. Ainsi, le refus de titre de séjour recouvre plusieurs codes AGDREF comme le n° 5113 « Refus ou retrait de titre de séjour étranger » (104 668 sur la période) et le n° 5115 « Refus ou retrait de documents provisoires » (1 918 mesures).

¹⁰⁶ Plusieurs motifs peuvent fonder une même OQTF, en particulier pour les mentions relatives aux menaces à l'ordre public, qui se combinent souvent avec un autre motif standard.

¹⁰⁷ CJUE, 3 juin 2021, Westerwaldkreis, C-546/19.

délivrance systématique d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) pour toute personne en situation irrégulière, sans préjuger des perspectives réelles d'éloignement, est conforme au droit de l'Union européenne, même si elle diverge des pratiques de nos voisins. Cette systématisation des OQTF est aussi devenue un enjeu de la communication administrative.

Graphique n° 11 : nombre d'obligations de quitter le territoire et éloignements forcés dans les dix pays les plus actifs de l'Union européenne en 2022, d'après Eurostat



Source : Cour des comptes, d'après Eurostat

Note : les modes de comptabilisation peuvent varier entre Eurostat et la DGEF, car Eurostat cherche à harmoniser les méthodes selon les pays pour permettre les comparaisons.

Pourtant, cette pratique engorge les préfetures et les juridictions, qui ne peuvent plus faire d'analyse qualitative de la situation de chaque demandeur et délivrent parfois des OQTF à des personnes insérées dans la société. Elle conduit également à délivrer des OQTF à l'encontre de ressortissants de nationalités qui ne peuvent pas être éloignés, car originaires de pays en guerre (par exemple, la Syrie ou l'Afghanistan) ou ne disposant pas de relations diplomatiques avec la France. Ceci nuit au caractère dissuasif de la mesure d'éloignement et semble attester l'idée, aux yeux du grand public, d'une politique publique inefficace car seul un dixième des OQTF est exécuté chaque année.

Pourtant, d'après Eurostat, et selon les années, la France est le pays qui procède au plus d'éloignements forcés de l'Union européenne, même si les divergences de cadres légaux nationaux rendent les comparaisons complexes. Comme le montre le présent rapport, il est sans doute possible d'accroître le nombre d'éloignements forcés, grâce à des mesures d'organisation du ministère de l'intérieur et à une plus grande mobilisation du ministère des affaires étrangères.

Néanmoins, les comparaisons internationales suggèrent qu'un changement d'échelle dans l'éloignement forcé n'est pas réaliste : il n'apparaît aujourd'hui pas possible d'envisager l'éloignement de toutes les personnes soumises à une mesure exécutoire, dont le nombre s'élève à plus de 100 000. Ainsi, le Royaume-Uni a procédé à 3 531 éloignements forcés entre septembre 2021 et septembre 2022¹⁰⁸ alors que la politique d'immigration constitue une priorité politique, tandis que l'Allemagne a éloigné 12 945 personnes en 2022¹⁰⁹.

De fait, l'écart entre le nombre de mesures d'éloignement prononcées et leur exécution place le reste des étrangers en situation irrégulière dans une forme de « zone grise », c'est-à-dire qu'ils se maintiennent sur le territoire national tout en n'étant pas reconnus par ce dernier. Cette difficulté n'a pas été résolue en France jusqu'à présent. Pour tenter d'y apporter une réponse, l'Allemagne, confronté à l'invalidation par la CJUE de sa politique de délivrance de *Duldung*, aux étrangers en situation irrégulière qu'elle n'entendait pas cependant expulser, a récemment institué un titre de séjour « d'essai » de 18 mois pour les étrangers en situation irrégulière qui bénéficiaient d'un maintien toléré sur le territoire allemand depuis plus de cinq ans¹¹⁰. À l'issue, les personnes titulaires de ce titre de séjour à caractère probatoire pourront se voir délivrer un titre de séjour longue durée, à condition d'apporter la preuve de leur maîtrise de la langue allemande et de leurs ressources suffisantes, et de n'avoir pas été condamnées pour une infraction pénale¹¹¹. Ce nouveau titre de séjour ne couvre cependant pas toutes les catégories de personnes qui ne sont ni éloignées, ni régularisées.

¹⁰⁸ UK Government, *Immigration System Statistics*, février 2023.

¹⁰⁹ Comparaisons internationales réalisées en 2023 par la direction de la coopération internationale de sécurité du ministère de l'intérieur français. A noter qu'Eurostat harmonise les méthodes de comptage entre États-membres pour permettre les comparaisons et compte seulement 7 725 éloignements forcés en Allemagne en 2022, en s'appuyant probablement à un périmètre plus restreint.

¹¹⁰ Loi *Chancen-Aufenthaltsrechts* du 2 décembre 2022.

¹¹¹ Sénat, *Les mécanismes de régularisation des étrangers en situation irrégulière*, Étude de législation comparée n° 316, mars 2023.

3 - Mieux prioriser l'exécution des mesures d'éloignement

Quelles que soient leurs caractéristiques (délai de départ volontaire ou non, mesure de contrainte ou non) et leurs incidences contentieuses, les OQTF ont toutes pour objectif le départ de la personne visée. En pratique, pourtant, ces mesures d'éloignement couvrent une population qui se répartit en trois sous-catégories : les étrangers dont la sortie du territoire est prioritaire et que la police aux frontières peut reconduire dans le pays d'origine, les étrangers dont la sortie du territoire est prioritaire mais qui ont de très faibles perspectives d'éloignement, et les étrangers non prioritaires selon les directives ministérielles qui se concentrent sur les auteurs de troubles à l'ordre public depuis 2022.

La mesure en elle-même ne permet pas de distinguer quel éloignement est prioritaire, parmi les personnes soumises à OQTF. Ainsi, les services de police et de gendarmerie ne peuvent distinguer si un étranger en situation irrégulière qu'ils contrôlent est prioritaire dans l'éloignement. Cette appréciation repose sur les préfetures, mais ne figure pas dans les systèmes d'information tels qu'AGDREF ou le fichier des personnes recherchées. Ceci ne permet pas un partage adéquat de l'information entre tous les services, ni de suivre l'exécution effective des OQTF prises à l'encontre des personnes qui troublent l'ordre public. La Cour recommande donc de mieux identifier, dans les systèmes d'information, les OQTF à l'éloignement prioritaire pour cause de trouble à l'ordre public et de suivre leur mise en œuvre effective.

Dans certaines situations spécifiques, une mesure d'éloignement durable peut être utilisée : l'arrêté d'expulsion. Ce dispositif ancien – réglementé pour la première fois en 1798 – permet au préfet de département et au ministre de l'intérieur de « *décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public.* » (art. L. 631-1 et suivants du CESEDA). Cette mesure peut viser un étranger même s'il séjourne régulièrement en France et même s'il n'a pas fait l'objet d'une condamnation pénale, dès lors qu'il présente, pour l'avenir, un risque de trouble grave à l'ordre public (par exemple, en matière d'apologie du terrorisme, de trafic de stupéfiants, de violences, etc.).

Le cadre juridique de l'arrêté d'expulsion a des effets bien plus forts qu'une obligation de quitter le territoire français : il peut viser des étrangers bénéficiant d'une protection ; les recours au tribunal administratif ne sont pas suspensifs de son exécution et la mesure est assortie d'une interdiction permanente de retour sur le territoire français. Elle doit être réexaminée tous les cinq ans par l'administration, contre chaque année pour les OQTF.

En contrepartie, une commission d'expulsion doit donner, en amont, un avis sur le bien-fondé de l'expulsion après avoir entendu la personne visée, dans le cadre d'une procédure contradictoire. De plus, ces arrêtés sont plus complexes à prononcer car l'administration doit prouver, sous le contrôle du juge administratif, la réalité de la menace grave à l'ordre public, plus restrictive que le simple trouble à l'ordre public. Ces contraintes expliquent le faible recours à l'arrêté d'expulsion : seuls 344 arrêtés ont été pris en 2021, dont 292 par les préfets de département. En revanche, ils bénéficient d'un taux d'exécution particulièrement élevé : 79 % des arrêtés d'expulsion prononcés entre 2016 et 2019 ont été exécutés¹¹². Leur nombre n'a pas sensiblement varié sur les cinq dernières années.

III - L'aide au retour volontaire : un complément à développer

Alternative à l'éloignement contraint, le dispositif d'incitation au départ d'étrangers en situation irrégulière consiste à verser aux intéressés une aide financière et à financer leur trajet de retour. Ce retour aidé est appelé « éloignement aidé », si la personne étrangère quitte le territoire en exécutant – sans contrainte – une mesure administrative d'éloignement, ou « départ volontaire aidé », s'il ne fait pas l'objet d'une telle mesure. L'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est chargé de l'instruction des demandes d'aides, de l'organisation des retours et de la liquidation des dépenses.

A - Un dispositif en recul depuis la crise sanitaire

1 - Un dispositif à plusieurs variantes, permettant de s'adapter aux différents profils des bénéficiaires

Le dispositif d'aides au retour et à la réinsertion recouvre quatre composantes :

¹¹² *Rapport de la commission des lois* sur la proposition de loi de M. Olivier Marleix et plusieurs de ses collègues visant à assouplir les conditions d'expulsion des étrangers constituant une menace grave pour l'ordre public.

- l'aide au retour volontaire (ARV) consiste dans le versement, en une seule fois, d'une allocation à des ressortissants de pays tiers : 300€¹¹³ ou 650 €¹¹⁴ par personne selon leur pays d'origine, auxquels peut s'ajouter une allocation forfaitaire complémentaire de 150 € lorsque le bénéficiaire dispose d'un document de voyage (passeport ou laissez-passer consulaire) ou se charge de son obtention ;
- l'allocation forfaitaire majorée, versée dans le cadre d'opérations ponctuelles d'incitation au retour, visant des catégories précises de personnes étrangères en situation irrégulière. Il s'agit principalement de ressortissants de pays tiers issus des campements de la région des Hauts-de-France. D'un montant de 1 200 € depuis 2018, son montant a fortement baissé depuis 2017 où il s'élevait à 2 500 € par personne ;
- l'aide à la réinsertion, d'un montant maximal de 10 000 €, est versée aux ressortissants de certains pays couverts par un programme défini par l'OFII, en échange de la mise en œuvre d'un projet de réinsertion locale (sociale, par l'emploi ou par la création d'entreprise). Ce projet est suivi localement par l'OFII et le montant est versé progressivement en fonction de l'avancement de la réinsertion ;
- la prise en charge des frais de réacheminement, qui incluent une aide administrative à la préparation du retour, l'achat du titre de transport et la prise en charge des bagages.

Le versement de ces aides est conditionné au départ effectif de la personne étrangère vers son pays de destination.

Plusieurs autres conditions s'appliquent : pour être éligibles aux aides, les étrangers en situation irrégulière doivent justifier d'un séjour habituel sur le territoire français d'une durée d'au moins six mois et déclarer leurs ressources à l'OFII. Les étrangers faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion ou d'une peine d'interdiction judiciaire du territoire français sont exclus du dispositif.

2 - Un bilan quantitatif en demi-teinte

Entre 2017 et 2019, l'office français de l'immigration et de l'intégration a dépassé les objectifs annuels fixés par le ministère de l'intérieur. La crise sanitaire a interrompu cette dynamique, avec une diminution de près de 45 % du nombre d'aides accordées entre 2019 et 2022.

¹¹³ Aux ressortissants de pays tiers dispensés de visa et aux ressortissants du Kosovo.

¹¹⁴ Aux ressortissants de pays tiers soumis à visa.

Tableau n° 8 : bilan des aides délivrées, des bénéficiaires et des divers coûts

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Objectif annuel fixé par le ministère de l'intérieur</i>	6 000	6 500	7 000	7 500	6 000	6 000
<i>Départs volontaires et retours aidés exécutés</i>	7 114	10 678	8 781	4 519	4 678	4 979
<i>dont pays dispensés de visas</i>	43,2 %	55,7 %	65,8 %	69,2 %	44,8 %	41,8 %
<i>Montants exécutés ARV (M€)</i>	4,45	9,58	4,49	2,21	2,99	3,12
<i>Montants exécutés dépenses de transports (M€)</i>	4,71	5,77	4,24	1,94	1,98	2,11
<i>Dépenses totales (M€)</i>	9,16	15,35	8,73	4,15	4,97	5,23
<i>Montant moyen de l'aide versée par personne</i>	626 €	897 €	511 €	489 €	639 €	627 €
<i>Coût total moyen par retour</i>	1 288 €	1 438 €	994 €	918 €	1 062 €	1 050 €

Source : Cour des comptes, d'après les PAP et RAP de la mission « Immigration, Asile, Intégration » et des rapports annuels de l'OFII

Cette diminution s'explique par plusieurs facteurs. Outre l'effet conjoncturel de la crise sanitaire, qui a interrompu les liaisons aériennes vers un grand nombre de pays en 2020 et 2021, la pandémie a engendré un recul des éloignements forcés par rapport à 2019 (cf. *supra*). Or, l'efficacité du dispositif de départ volontaire est corrélée au nombre des éloignements forcés. D'autre part, la réduction des campagnes de majoration de l'allocation forfaitaire a tari une partie du flux de l'allocation de retour volontaire. Ainsi, lorsque la majoration de l'aide au départ a été portée à 1 850 € en fin d'année 2017, le nombre d'aides au retour volontaire est passé de 571 par mois en moyenne en septembre 2017 à 1 381 par mois en avril 2018. *A contrario*, la baisse de la majoration, ramenée à 1 200 € en mai 2018, a entraîné une baisse du flux d'aide au retour volontaire à une moyenne de 906 par mois, dès le mois de mai 2018. Fin 2022, avec un montant moyen de majoration de 887 €, le rythme moyen est tombé à 362 aides majorées accordées par mois, ce qui représente 17 % de l'ensemble des dossiers d'aide au retour volontaire.

En matière d'aide au retour volontaire, la France accuse un certain retard par rapport au Royaume-Uni (8 894 en 2022) et l'Allemagne (26 545).

En revanche, 94 % des candidats autorisés à bénéficier de l'aide au retour volontaire se sont présentés à leur avion, ce qui constitue un taux de réalisation effective très satisfaisant.

3 - Des tentatives d'extension des bénéficiaires aux effets limités

Devant l'intérêt de ce dispositif, l'administration a essayé depuis 2018 d'en étendre les bénéficiaires¹¹⁵, avec des résultats néanmoins décevants.

D'une part, elle propose désormais une aide au retour volontaire depuis les centres de rétention administrative. L'objectif est d'encourager les personnes placées en rétention à accepter de partir d'elles-mêmes plutôt que de les y contraindre, pour réduire leur temps de rétention et les coûts pour l'administration. Pour éviter les effets d'aubaine, la personne retenue doit formuler la demande dans les dix jours suivant son placement en CRA. L'équivalent de 650 € en monnaie locale est versé à la personne retenue, une fois rentrée dans son pays d'origine, et une allocation complémentaire de 150 € peut être accordée lorsque l'intéressé, non muni de son passeport lors de son placement en CRA, le présente lors de l'enregistrement de sa demande d'aide au retour. En 2022, 79 personnes ont bénéficié de cette aide (contre 77 en 2021 et 119 en 2019), alors que l'objectif était fixé à 300 bénéficiaires par an. Le bilan du dispositif est donc très faible et semble même s'essouffler depuis l'été 2022. En effet, à cette date, le profil des personnes retenues a évolué, conformément aux instructions ministérielles de 2022, pour se concentrer sur des sortants de prison, peu intéressés par l'aide au retour volontaire ou non éligibles de par leur nationalité.

D'autre part, en 2020, l'office français de l'immigration et de l'intégration a mis en place une aide au retour volontaire depuis les pays de transit, principalement le Maroc et la Tunisie, avec l'objectif de réduire le flux entrant en Union européenne. Les candidats recevaient une aide financière et la prise en charge de leur billet d'avion en échange du retour dans leur pays d'origine. Là encore, le bilan est décevant : seulement une cinquantaine d'aides au retour volontaire ont été attribuées entre 2021 et 2022, principalement à des ressortissants de l'Afrique de l'Ouest.

¹¹⁵ Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

B - Un dispositif peu coûteux à faire croître

1 - Un complément utile et peu coûteux à l'éloignement forcé

Malgré la baisse des retours volontaires depuis 2020, ce dispositif présente un rapport coût-bénéfice très favorable. En moyenne, entre 2017 et 2022, le coût moyen d'un retour volontaire, comprenant l'ensemble des dépenses (à la fois l'aide au retour volontaire et les frais de transport)¹¹⁶ a été de 1 120 €, soit quatre fois inférieur au coût d'un éloignement forcé, estimé à 4 414 € (cf. *supra*).

Le retour aidé, qui représente en moyenne 34 % de l'ensemble des départs, constitue un complément utile à l'éloignement forcé. Il permet notamment d'assurer le départ de profils moins prioritaires pour le ministère de l'intérieur : alors que les étrangers en situation irrégulière causant des troubles à l'ordre public ont plutôt des nationalités africaines et maghrébines, les principaux bénéficiaires de l'aide au retour volontaire comptent l'Albanie, la Moldavie, la Serbie et la Géorgie. Ce dispositif permet également d'encourager le départ de certaines nationalités pour lesquelles un éloignement forcé aurait été incertain. Ainsi, en 2022, l'Algérie a été la deuxième nationalité la plus représentée dans les départs volontaires, alors que les éloignements forcés restent difficiles à mener vers ce pays. De même, en 2022, 178 Irakiens ont pu bénéficier de cette aide. Dans ces deux cas, le retour aidé se faisant sur la base du consentement de la personne, les pays de destination sont moins réticents à réadmettre leurs ressortissants.

En revanche, pour d'autres pays, la mise en œuvre de l'aide au retour volontaire demeure structurellement difficile, à l'instar du Maroc, comptant seulement 103 aides au retour volontaire en 2022, soit 2 % du total des bénéficiaires sur l'année. Aucun pays d'Afrique subsaharienne ne figure parmi les dix premiers pays bénéficiaires, alors que ces pays représentent une part significative des OQTF.

Le dispositif présente trois limites. D'une part, des obstacles juridiques s'opposent parfois au versement de l'aide au retour volontaire à des personnes étrangères en situation irrégulière souhaitant quitter la France. D'autre part, le dispositif pâtit d'une mauvaise image générale auprès de la population française, car il peut paraître contre-intuitif de verser une aide à une personne qui se trouve en infraction sur le territoire national. Cette mauvaise image a conduit l'office français de l'immigration et de l'intégration à renoncer à la mise en place de campagnes de publicité en

¹¹⁶ À l'exclusion de certaines dépenses, comme les dépenses d'hébergement, en amont du départ, et le coût de l'instruction des demandes par l'OFII.

faveur de l'aide au retour volontaire, comme cela a pu se pratiquer en Allemagne. Enfin, le versement d'une aide au retour volontaire à des ressortissants de pays non soumis à visa peut alimenter de la fraude de la part de personnes qui peuvent revenir en France facilement.

2 - Donner une plus grande souplesse du dispositif

Le 9 octobre 2023, le dispositif de l'aide au retour volontaire a été reconfiguré. L'aide se concentre désormais sur les ressortissants de pays soumis à visa et prévoit un quasi-doublement de son montant, passant de 650 € à 1 200 €, voire 2 500 € en cas d'opération d'incitation au retour. Elle met également en œuvre un barème dégressif, à l'image de la Suisse : l'aide s'élève à 1 200 € pour le premier mois après avoir été débouté d'une demande d'asile ou de titre, descend à 600 € pour les trois mois suivants, pour ensuite tomber à 400 €. Il s'agit d'encourager le départ rapide des personnes déboutées, afin de désengorger le dispositif national d'asile. Un doublement du coût de l'ARV est anticipé pour 2024 (+ 7 M€).

Cette réforme apparaît pertinente, mais le dispositif de l'aide au retour volontaire pourrait encore gagner en performance selon trois axes.

D'abord, la liste des personnes éligibles pourrait être étendue. Aujourd'hui, l'office français de l'immigration et de l'intégration cible davantage les personnes déboutées de leur demande d'asile (66 % des bénéficiaires en 2022), que les personnes faisant l'objet d'une OQTF (33 % en 2022). En outre, l'aide au retour volontaire n'est pas accessible aux personnes dont le titre de séjour est proche d'arriver à expiration (elles ne bénéficient alors que de l'aide à la réinsertion). Le ministère de l'intérieur pourrait ouvrir cette possibilité, comme l'a recommandé la Cour en 2020¹¹⁷, mais ne souhaite pas étendre les cas d'éligibilité à ce stade.

Ensuite, le montant de l'aide au retour volontaire pourrait être davantage modulé, au moins pour certains pays cibles. Actuellement, le montant versé dépend seulement de l'exigence ou non d'un visa vers le pays de destination. Or, il existe d'importantes disparités dans le coût de la vie en fonction des pays d'origine des bénéficiaires, ce qui rend l'aide plus ou moins incitative. Une plus grande modulation en fonction du pays de destination pourrait être expérimentée, même si aucun pays européen ne l'a encore mis en œuvre. L'OFII est assez favorable à cette perspective.

¹¹⁷ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai 2020.

Enfin, le versement de l'aide au retour volontaire est conditionné par une durée minimale de séjour en France de six mois afin de prévenir un usage opportuniste¹¹⁸. En 2021, l'OFII a proposé de réduire cette durée de présence en France à trois mois pour les demandeurs d'asile des 15 pays les plus représentés parmi les déboutés, notamment afin de soulager le dispositif national de l'asile. Cette proposition n'a pas été mise en œuvre.

Afin de le rendre plus attractif, la Cour des comptes recommande d'assouplir le dispositif de l'aide au retour volontaire en termes de personnes éligibles, de durée requise sur le territoire national et de modulation du montant. L'objectif doit être d'accroître le nombre de bénéficiaires.

¹¹⁸À quelques exceptions, car les déboutés du droit d'asile font l'objet d'une procédure accélérée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'éloignement, aboutissement recherché de la politique française de lutte contre l'immigration irrégulière, est rendu difficile en raison de blocages à différents stades.

Pourtant essentiels à la bonne exécution des obligations de quitter le territoire national, les centres de rétention administrative sont saturés, notamment en raison de contraintes immobilières et de difficultés de gestion de leurs ressources humaines. Un plan volontariste de constructions de nouvelles places commence à produire ses effets.

De nombreux freins demeurent en matière d'éloignement forcé : complexité de l'identification, réticences de certains pays à délivrer des laissez-passer consulaires, difficultés d'acheminement par la voie aérienne commerciale. Il en résulte une faible exécution des obligations de quitter le territoire français, autour de 10 %. Des voies d'amélioration existent : créer un régime d'enquête d'identification, centraliser les demandes de laissez-passer consulaires et mieux identifier les mesures d'éloignement prises à l'encontre des personnes présentant des troubles à l'ordre public. En parallèle, la Cour recommande d'élargir les conditions d'éligibilité de l'aide au retour volontaire, moins coûteuse que l'éloignement forcé.

Enfin, la question du statut et des perspectives pour les étrangers en situation irrégulière qui se maintiennent durablement sur le territoire national malgré leur obligation de quitter le territoire français n'est pas résolue.

En conséquence, la Cour recommande de :

- 7. centraliser la procédure de délivrance de laissez-passer consulaires, sauf pour les préfetures ayant un consulat à proximité (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de l'Europe et des affaires étrangères) ;*
 - 8. identifier de manière systématique les obligations de quitter le territoire français prononcées pour troubles à l'ordre public et suivre l'exécution de la mesure d'éloignement (ministère de l'intérieur et des outre-mer) ;*
 - 9. rendre le dispositif de l'aide au retour volontaire plus souple en termes de personnes éligibles, de modulation du montant et de présence requise sur le territoire national (ministère de l'intérieur et des outre-mer).*
-

Chapitre IV

Des moyens importants, une cohérence

à construire

La politique de lutte contre l'immigration irrégulière mobilise des moyens budgétaires et humains significatifs (I). Ces moyens ne sont pas mis au service d'une stratégie d'ensemble, qui serait partagée par les différents ministères qui interviennent dans ce domaine. Le ministère de l'intérieur apparaît largement seul dans la mise en œuvre de cette politique publique. En conséquence, la Cour des comptes préconise de formaliser une stratégie interministérielle de lutte contre l'immigration irrégulière (II).

I - Des moyens significatifs mobilisés pour lutter contre l'immigration irrégulière

Que ce soit pour la gestion des frontières ou pour la lutte contre l'immigration irrégulière sur le territoire national, l'État mobilise des moyens significatifs, d'un point de vue tant budgétaire qu'humain (I). La police aux frontières est, de loin, la force la plus investie dans cette politique publique, représentant plus de deux tiers des effectifs engagés (II).

A - Des dépenses principalement portées par le ministère de l'intérieur

1 - Les dépenses en faveur de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière

Il n'existe pas de reconstitution fiable du coût complet de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière. En effet, le document de politique transversale relatif à la politique française de l'immigration et de l'intégration, annexé chaque année au projet de loi de finances¹¹⁹, retrace l'ensemble des dépenses relatives aux politiques d'immigration réparties sur 19 programmes, et dépasse ainsi le champ des actions spécifiques liées à l'immigration irrégulière.

La Cour estime que le coût direct des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière s'élève à environ 1,8 Md€ par an, toutes administrations confondues.

Le ministère de l'intérieur porte 90 % des dépenses liées à cette politique. En 2022, il a consacré environ 8 % de son budget à la lutte contre l'immigration irrégulière¹²⁰.

**Tableau n° 9 : estimation du coût des moyens de lutte contre
l'immigration irrégulière en 2022 (en M€)**

<i>Responsable</i>	Description de la dépense	Coût en 2022
<i>Dépenses des forces de sécurité</i>		
<i>Police nationale</i>	Intégralité des dépenses de personnel de la police aux frontières	980 M€
<i>Police nationale</i>	Dépenses de fonctionnement et d'investissement de la police aux frontières	120 M€
<i>Police nationale</i>	Contribution des autres directions nationales, dont la DNSP et la DNCRS	129 M€
<i>Gendarmerie nationale</i>	Contribution de la gendarmerie départementale et de la gendarmerie mobile	180 M€

¹¹⁹ Voir [ici le document de politique transversale pour l'année 2023](#).

¹²⁰ En loi de finances initiale, les trois missions budgétaires principales portées par le ministère de l'intérieur ont représenté un montant total de 20,6 Md€.

<i>Responsable</i>	Description de la dépense	Coût en 2022
<i>Douanes</i>	Gestion des points de passage frontaliers et contribution à la surveillance des frontières	51 M€
Dépenses de rétention et d'éloignement		
<i>Direction générale des étrangers en France</i>	Action n° 3 du programme 303 « Lutte contre l'immigration irrégulière »	122 M€
<i>Préfectures</i>	Masse salariale et fonctionnement des bureaux de l'éloignement	25 M€
<i>OFII</i>	Aide au retour volontaire	5 M€
Dépenses de contentieux		
<i>Préfectures</i>	Masse salariale et fonctionnement des bureaux du contentieux	12 M€
<i>Ministère de l'intérieur</i>	Dépenses de contentieux du droit des étrangers	18 M€
<i>Juridictions administratives</i>	Contentieux des OQTF dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel	77 M€
<i>Juridictions judiciaires</i>	Coût du contentieux de la rétention devant le juge des libertés et de la détention	15 à 30 M€
<i>Ministère de la justice</i>	Aide juridictionnelle perçue dans le cadre de procédures de droit des étrangers contre l'État	52 M€
Dépenses d'administration générale		
<i>Ministère de l'intérieur</i>	Projets numériques relatifs aux étrangers en France	30 M€
Total		1,8 Md€

Source : Cour des comptes (voir méthodologie en annexe)

2 - Le coût de la rétention

S'agissant de la rétention en elle-même, le coût d'une personne retenue s'élève à environ 602 € par jour en 2022. Ce coût est constitué des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans les CRA et zones d'attente (70 M€ en 2022, portés par l'action n° 3 du programme 303) et par la masse salariale des policiers affectés dans les centres de rétention administrative de l'Hexagone et d'outre-mer (estimée à 155 M€ en 2022, compris dans les dépenses de personnel de la police aux frontières). Il ne

comprend pas les dépenses liées aux juridictions ni aux escortes. Le ratio est calculé par la Cour sur la base de l'occupation réelle des places en CRA en 2022¹²¹. Si l'on ne retient que les coûts salariaux, le coût d'une journée de rétention s'élève à 410 € en moyenne, ce qui est sensiblement plus élevé que les coûts salariaux pour un détenu en prison, estimés à 134 € par jour par la direction de l'administration pénitentiaire en 2020¹²².

Ceci s'explique par les différences de rémunération (un gardien de la paix coûte en moyenne 15 % de plus qu'un surveillant pénitentiaire), mais surtout par le régime juridique de la rétention. En effet, la loi limite la taille des centres de rétention à 140 places, réduisant la possibilité de gains d'échelle par rapport aux établissements pénitentiaires plus grands. Par ailleurs, une personne retenue est présentée en moyenne tous les dix jours à une juridiction, ce qui est très consommateur en effectif. Tous ces éléments imposent un ratio d'encadrement indicatif de 1,3 policier pour une personne retenue, récemment descendu à 1 pour 1, contre un ratio de 0,37 surveillant pénitentiaire pour un détenu en 2017.

Le séjour complet d'une personne retenue coûte environ 16 200 € au total dans l'Hexagone, pour 27 jours de rétention en moyenne, et 2 200 € en outre-mer (3,7 jours de rétention moyenne).

3 - Le coût de l'éloignement

En 2022, les dépenses relatives à l'achat de billets d'avion sur des vols commerciaux pour des éloignements se sont élevées à 21,8 M€ et 3 M€ pour les vols affrétés (action n° 3 du programme 303). En outre, 372 agents de la police aux frontières sont affectés aux éloignements forcés (224 escorteurs de l'UNESI, 131 escorteurs dans les 13 unités d'éloignement hors d'Île-de-France, 17 personnes de l'unité opérationnelle d'éloignement de Paris), pour un coût salarial annuel estimé à 25,5 M€ (dépenses de personnel de la police aux frontières).

Au total, l'État a dépensé 50,3 M€ en 2022 pour réaliser 11 409 éloignements forcés depuis l'Hexagone¹²³, ce qui correspond à un coût moyen par éloignement effectif de 4 414 €. Ce coût est sous-estimé, car il ne prend pas en compte les dépenses liées à l'identification des étrangers non documentés, ni à la gestion administrative en préfecture.

¹²¹ Ce montant est cohérent avec l'évaluation réalisée par la Cour, qui s'élevait à 622 € en 2018. Voir Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai 2020.

¹²² Recueil des coûts de la direction de l'administration pénitentiaire.

¹²³ Ces coûts ne prennent pas en compte les départements ultramarins.

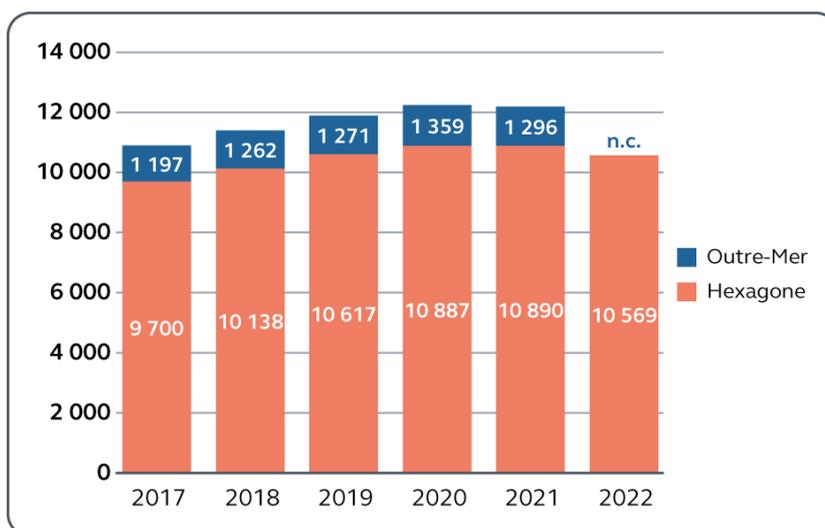
B - La police aux frontières : une force incontournable, des moyens humains en hausse

On peut estimer qu'environ 16 000 agents publics¹²⁴ travaillent spécifiquement à la lutte contre l'immigration irrégulière. Trois quarts d'entre eux sont des agents de la police aux frontières.

1 - Une stabilisation récente des effectifs de la police aux frontières

Ces effectifs constituent un maillon essentiel de la lutte contre l'immigration irrégulière car ils ont le quasi-monopole de la rétention administrative, assurent près de la totalité des éloignements forcés et contrôlent plus de 90 % des voyageurs entrant en France par voie aérienne. Avec environ 10 500 personnels en Hexagone et 1 300 en outre-mer, la police aux frontières représente un peu moins de 10 % des effectifs de la police nationale.

Graphique n° 12 : évolution des effectifs de la direction nationale de la police aux frontières



Source : Cour des comptes, d'après la DNPAF

Note : la constitution des DTPN en outre-mer ne permet plus de déterminer les effectifs affectés spécifiquement à la police aux frontières à partir de 2022

¹²⁴ Y compris agents de préfectures et magistrats de l'ordre administratif et judiciaire.

Depuis 2016, la gestion des ressources humaines de la police aux frontières a connu plusieurs à-coups. De 2016 à 2020, ses effectifs ont fortement crû. Pour la seule année 2016, elle a reçu un renfort de 530 fonctionnaires grâce au plan de renforcement des services engagés dans la lutte contre l'immigration clandestine (PLIC). Puis, sur la période 2017 à 2020, la police aux frontières a constitué l'une des priorités de la police nationale¹²⁵ et a vu ses effectifs croître de 12 %, passant de 10 897 en novembre 2017 à 12 246 en fin d'année 2020. Plusieurs objectifs étaient alors poursuivis : l'extension des centres de rétention administrative, décidée après l'attentat de la gare Saint-Charles de Marseille en octobre 2017 (751 places supplémentaires en trois ans) ; la fluidification des plateformes aéroportuaires parisiennes décidée en août 2017 par le comité interministériel du tourisme et le renforcement de la police aux frontières de Mayotte après 2018, en réponse à la pression migratoire en provenance des Comores (+ 122 agents en 2018 et 2020).

La crise sanitaire de 2020-2021 et la fermeture des frontières ont mis fin à cette dynamique haussière, avec une baisse des effectifs de la police aux frontières en Hexagone (- 318 fonctionnaires entre 2020 et 2022). Ce phénomène recouvre deux mouvements contraires.

D'une part, les services de la police aux frontières dans les aéroports (SPAFA) ont connu une baisse de leurs effectifs, par non-remplacement des partants, depuis le début des restrictions de voyage en 2020. C'est le cas dans les deux aéroports parisiens, qui ont perdu plus de 200 agents, soit 10 % de leurs effectifs. Ceci a intégralement effacé les augmentations de la période précédente. La situation est similaire dans les sept aéroports de la zone Sud dont les plus importants sont Nice, Marseille et Toulouse, qui ont perdu ensemble 76 agents sur 576, soit 13 % de leur effectif. Les services des aéroports se sont donc trouvés en sous-effectif au moment de la reprise du trafic aérien. De même, les centres de rétention administrative (CRA) ont subi une baisse des effectifs d'environ 5 % en deux ans, soit une centaine d'agents en Hexagone, qui succédait à une croissance forte (19 %) depuis 2017. Là encore, la crise sanitaire a justifié de réaffecter les fonctionnaires des CRA au profit d'autres services car ces centres fonctionnaient souvent au ralenti, du fait des restrictions sanitaires.

D'autre part, la hausse continue des effectifs des services de police aux frontières territoriaux (SPAFT) s'est poursuivie, y compris après 2020 avec une augmentation en métropole de 75 agents (5 %), pour faire face aux flux migratoires toujours importants.

¹²⁵ Voir Cour des comptes, *note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021 de la mission Sécurité*, juin 2022, pages 58 et suivantes

Sur cette période, la structure de l'effectif a évolué, avec une nette dégradation du taux d'encadrement. Entre 2017 et 2022, le nombre comme la proportion d'officiers de police et de commissaires a baissé, passant de 477 (5 % des effectifs) à 408 (moins de 4 %). Seule la moitié environ des officiers et commissaires partants est remplacée par des grades similaires, le reste étant comblé par l'affectation de majors¹²⁶.

2 - Des difficultés de gestion et un manque d'attractivité qui ne permettent pas une priorisation optimale

À mesure de la reprise du trafic aérien et transfrontalier en 2021-2022 et de la réouverture de places en centres de rétention administrative, la police aux frontières a mesuré les difficultés qu'elle avait à remonter en puissance pour retrouver ses capacités d'avant-crise. Comblés les postes laissés vacants pendant la crise sanitaire s'est révélé plus difficile qu'anticipé, d'autant que ces départs et mutations se sont faits sans pilotage des fonctions prioritaires à préserver. La police aux frontières subit deux difficultés principales en la matière : le manque d'attractivité de ses services et la rigidité de la gestion RH de la police nationale.

À quelques exceptions près, les métiers liés à la lutte contre l'immigration irrégulière souffrent d'un déficit d'attractivité, qu'il s'agisse des services des étrangers dans les préfetures¹²⁷, des juridictions administratives¹²⁸ ou de la police nationale. Au sein de la police aux frontières, les centres de rétention administrative et les plateformes aéroportuaires peinent à attirer des policiers. Depuis 2022, de nombreux postes ouverts restent vacants, faute de candidats. Ainsi, avec la reprise du trafic aérien en 2022, les services de la police aux frontières des aéroports de Roissy et d'Orly ont dû trouver des palliatifs face à la difficulté de reconstituer leur effectif : recours à des unités de forces mobiles pour la sécurisation des aéroports et recrutement d'agents contractuels.

Une partie de ces difficultés trouve son origine dans la pratique de la police nationale de ne pas ordonner de mutations selon les besoins du service, comme le permet pourtant le code général de la fonction publique¹²⁹. Or, les priorités politiques ont changé depuis 2020 et la police aux frontières n'est pas prioritaire pour les sorties d'école de gardiens de la paix, seule ressource humaine affectée d'autorité.

¹²⁶ Majors RULP (responsables d'unité locale de police) et majors à l'échelon exceptionnel.

¹²⁷ Cour des comptes, *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État*, audit-flash, mai 2022.

¹²⁸ Conseil d'État, *20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, étude à la demande du Premier ministre, mars 2020.

¹²⁹ Articles L. 512-18 et L. 512-19 du code général de la fonction publique.

D'autre part, la direction nationale de la police aux frontières, l'une des directions actives au sein de la DGPN, n'a qu'une maîtrise limitée de la gestion de ses ressources humaines. Elle s'inscrit dans une gestion assez rigide des recrutements et des affectations, qui dépendent de la direction des ressources humaines, des finances et des soutiens de la police nationale (DRHFS). Comme aucun effectif de référence n'a été construit pour déterminer les besoins en personnel de la police aux frontières¹³⁰, celle-ci perçoit chaque année des renforts en fonction des priorités du moment, décorrélés de ses besoins réels.

L'absence de maîtrise de ses effectifs conduit aussi la DNPAF à recevoir des affectations dites « surnuméraires ». Il s'agit d'agents affectés, le plus souvent dans des secteurs géographiques attractifs, sans que la direction nationale n'ait exprimé un besoin et dont le profil n'est pas utile au service au sein desquels ils sont affectés. La direction centrale a décompté 316 agents affectés en surnombre entre 2016 et 2020. Cette pratique est en régression mais explique que certains services souffrent toujours de situation de sous-effectif, alors que ses moyens humains sont en augmentation.

II - Un pilotage éparpillé, une stratégie interministérielle à bâtir

Depuis 2013, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière a été concentrée au ministère de l'intérieur, conduisant à un désengagement relatif des autres ministères sur ces thématiques (A). Or, il apparaît essentiel de promouvoir une approche interministérielle de ce phénomène, par la formalisation d'une stratégie (B) et la mise en œuvre de modalités de coordination interministérielle (C).

¹³⁰ Malgré les recommandations de la Cour des comptes, voir Cour des comptes, *Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure*, référé, septembre 2022.

A - Une compétence quasi-exclusive du ministère de l'intérieur, une coordination interministérielle insuffisante

1 - La concentration de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière au sein du ministère de l'intérieur

À partir de 2007, le gouvernement a décidé de faire évoluer le portage de la politique d'immigration – régulière comme irrégulière – en la centralisant au ministère de l'intérieur. Ainsi, la direction de la population et des migrations du ministère des solidarités a été dissoute en décembre 2007, et ses missions ont été intégrées au ministère de l'intérieur. Cela a conduit également à transférer une partie des compétences de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des affaires étrangères vers le ministère de l'intérieur, transfert qui s'est achevé par la création de la direction générale des étrangers en France en 2013 (DGEF). L'ambition était de faire de la DGEF un service capable de gérer le parcours de l'étranger en France de bout en bout. Direction de production normative et de coordination, dépourvue de moyens opérationnels directs, la DGEF doit s'appuyer sur les moyens des autres directions du ministère, notamment la police des frontières.

Cette concentration des prérogatives de la lutte contre l'immigration irrégulière au ministère de l'intérieur a conduit à un désengagement relatif des autres ministères, qu'il s'agisse du ministère chargé des solidarités, du ministère du travail ou du ministère des affaires étrangères. C'est ainsi le service des affaires internationales et européennes au sein de la DGEF qui est chargé de traiter des questions internationales.

Des instances de travail interministériel sur la lutte contre l'immigration irrégulière manquent également. Le comité interministériel de contrôle de l'immigration¹³¹, créé en 2005 pour « *fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires* », ne se réunit plus. En outre, un maillage de structures opérationnelles devait assurer la cohérence de l'action de l'État aux niveaux national, zonal et départemental, en réunissant régulièrement l'ensemble des services impliqués¹³². Or, l'unité de coordination opérationnelle de la lutte contre l'immigration irrégulière (UCOLII) ne

¹³¹ Décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

¹³² Circulaire du ministre de l'intérieur du 23 août 2005 relative à la mise en place de la police de l'immigration.

s'est pas réunie depuis février 2020. Le ministère de l'intérieur est ainsi, de fait, le principal voire le seul responsable de la conception et de la mise en œuvre de la politique d'immigration en France.

Des domaines de coordination interministérielle existent cependant, comme l'illustre l'élaboration conjointe par les ministères de l'intérieur et de l'Europe et des affaires étrangères du « plan d'actions migrations et développement 2023-2030 ». En outre, certains sujets font l'objet d'une gouvernance renforcée, comme la gestion des frontières (voir chapitre I). Néanmoins, sans stratégie d'ensemble, sans mobilisation des autres ministères et sans coordination interministérielle suffisamment installée, ces initiatives récentes risquent de manquer de stabilité.

Pourtant, l'immigration irrégulière affecte un grand nombre de ministères et la politique de lutte contre l'immigration irrégulière conduite par le ministère de l'intérieur a des conséquences importantes pour d'autres domaines de l'action publique. À titre d'exemple, les demandeurs d'asile déboutés de leur demande et sortis du dispositif national d'asile géré par le ministère de l'intérieur¹³³ ont tendance à se reporter sur le parc d'hébergement d'urgence généraliste de l'État, géré par le ministère du logement. Les étrangers en situation irrégulière représentent aujourd'hui 40 à 60 % des 203 000 occupants pour un coût annuel d'environ 1 Md€¹³⁴. De même, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), dépendant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ont pu constater que l'état de saturation des préfectures engendre des retards dans le renouvellement des titres de séjour des étudiants, entraînant des difficultés dans la gestion du logement étudiant et des bourses. Le ministère de l'intérieur est lui-même tributaire des actions menées par d'autres administrations, comme la lutte contre le travail illégal conduite avec le ministère du travail, ou encore l'organisation du contentieux par le ministère de la justice.

En définitive, aucune administration n'assure la coordination stratégique et opérationnelle entre ces acteurs aux intérêts divers.

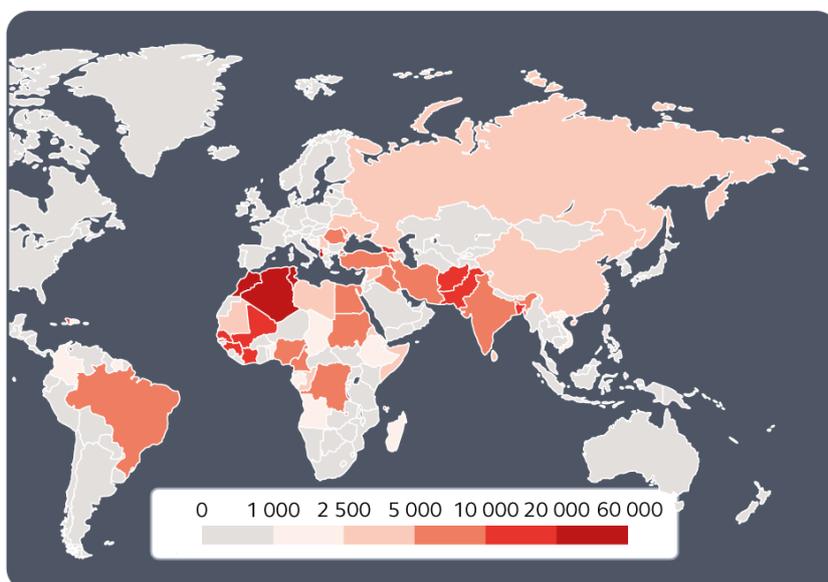
¹³³ 103 000 places d'hébergement à destination des demandeurs d'asile en attente de décision, gérées par l'OFII.

¹³⁴ Cour des comptes, *note d'analyse sur l'exécution budgétaire de la mission Cohésion des territoires en 2021, 2022*, page 95.

2 - Le cas spécifique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

L'investissement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères est essentiel à l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Carte n° 4 : nombre d'obligations de quitter le territoire français prononcées par nationalité entre 2019 et 2022, en cumul



Source : Cour des comptes, d'après les données AGDREF (hors Mayotte)

Naturellement, son champ d'intervention est bien plus large. En matière de migrations, le ministère se voit assigner une multitude d'objectifs, dont la conciliation n'est pas toujours aisée : attractivité de la France pour des talents internationaux, accroissement des liens culturels et économiques avec nos partenaires, gouvernance mondiale des migrations, aide publique au développement, etc.

Il ne peut donc pas se concentrer sur le seul volet de la prévention et de la lutte contre l'immigration irrégulière. En cette matière, il a cependant un rôle dans trois domaines : prévenir l'entrée potentielle sur le territoire national de étrangers en situation irrégulière, appuyer le ministère de l'intérieur dans les éloignements et favoriser l'adoption d'une réglementation européenne conforme aux intérêts de la France.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ne dispose plus de service chargé des questions migratoires depuis 2013. Les questions migratoires sont donc réparties au sein de services géographiques et thématiques. Afin de donner une plus grande cohérence à ces sujets, et pour fluidifier les relations avec le ministère de l'intérieur, un ambassadeur thématique chargé des migrations a été nommé fin 2017. Il anime depuis 2022 la *task-force* Migrations entre les deux ministères. Depuis 2022, on observe un réinvestissement de ces thématiques : un réseau de référents migrations a été mis en place en février 2023 dans 15 ambassades ; les directions géographiques ont réinvesti les formats bilatéraux d'échange en matière de réadmission ; les postes diplomatiques sont mieux informés des opérations de retour¹³⁵ et la DGEF participe aux réunions d'instructions de certains ambassadeurs, lors de leur départ en poste. Le Quai d'Orsay négocie aussi des protocoles bilatéraux en matière de retour, par exemple pour l'éloignement d'Égyptiens, de Rwandais et de Kenyans depuis Mayotte.

De plus, un comité stratégique migration (CSM) s'est réuni pour la première fois le 16 janvier 2023, co-présidé par le ministre de l'intérieur et la ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Son ambition est de définir une stratégie globale cohérente et de fixer des priorités conjointes entre les deux ministères.

Ce réinvestissement récent du ministère doit cependant s'inscrire dans la durée. De nombreux sujets d'arbitrage demeurent, notamment en raison de l'absence d'objectifs partagés avec le ministère de l'intérieur, qui pourraient être fixés par une stratégie commune.

B - Formaliser un cadre directeur commun de lutte contre l'immigration irrégulière

1 - Construire une stratégie française de lutte contre l'immigration irrégulière

Le seul document à vocation stratégique en matière de lutte contre l'immigration irrégulière est la circulaire du ministre de l'intérieur datant du 20 novembre 2017. Elle fait régulièrement l'objet de circulaires complémentaires, rappelant les priorités du ministère au gré des faits divers, sans que cette réitération rapide ne puisse être considérée comme constituant une stratégie construite. En outre, ces orientations visent les

¹³⁵ Par exemple, 21 postes diplomatiques ont été instruits dans le cadre de l'éloignement d'étrangers impliqués dans le trafic de crack à Paris (opération Forceval, octobre 2022).

seules administrations du ministère de l'intérieur et ne sont ni concertées, ni partagées avec les autres ministères concernés par ces politiques, à l'instar des ministères des solidarités et de la santé, du travail, de l'Europe et des affaires étrangères ou encore de la justice.

La Cour recommande de formaliser un document stratégique partagé entre les différents ministères concernés par la lutte contre l'immigration irrégulière. La première vertu d'un tel travail serait d'encourager la discussion entre les principales parties prenantes. Il permettrait de fixer des orientations communes, des priorités partagées et de délimiter le rôle de chaque ministère. Cela conduirait à réduire les points de friction entre les ministères en déterminant les mécanismes de coopération et l'investissement attendu de chacun d'eux. Le suivi de la mise en œuvre d'une telle stratégie, validée au niveau de la Première ministre, s'appuierait sur des objectifs et des indicateurs pour chaque ministère. Il permettrait au Parlement d'effectuer un contrôle renforcé sur cette politique publique et sa mise en œuvre, *a fortiori* après le vote de plusieurs lois relatives à l'immigration irrégulière ces dernières années.

L'immigration irrégulière est un phénomène mouvant, qui s'adapte aux doctrines d'emploi des administrations et aux fragilités du droit des étrangers. Dès lors, la formalisation de cette stratégie devrait également être l'occasion de réaliser une cartographie des principales faiblesses juridiques et organisationnelles du dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière, et d'élaborer un plan d'actions visant à les réduire.

2 - Continuer à porter cet enjeu au niveau européen

À plusieurs égards, la lutte contre l'immigration irrégulière nécessite un volet européen.

D'une part, la liberté de circulation des personnes dans l'espace Schengen impose une coordination renforcée pour la protection des frontières extérieures de l'Union européenne, d'autant que, en l'état du droit européen, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la France devrait n'être que temporaire. Ceci implique de soutenir les capacités des gardes-frontières nationaux et de l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex)¹³⁶.

¹³⁶ Étant donné qu'il s'agit d'une administration européenne, la Cour des comptes n'a pas les prérogatives nécessaires pour contrôler l'efficacité de son action.

D'autre part, le levier visa-réadmission peut être un outil pertinent pour faciliter les éloignements. Il consiste à lier l'octroi de visas à la coopération d'un État en matière de réadmission de ses ressortissants, et donc à restreindre temporairement les visas octroyés aux ressortissants d'un pays qui ne délivre pas les laissez-passer consulaires. Le dispositif, déjà existant en France, a été doublé d'un mécanisme européen depuis juin 2019 (art. 25bis du code communautaire des visas).

Entre septembre 2021 et décembre 2022, en réponse à la coopération « en dents de scie » des pays du Maghreb, le Gouvernement français a annoncé des mesures de restriction de visas, sans activer pour autant le dispositif européen. Pour ce faire, il a fixé non pas un quota de visas à délivrer, mais une cible de taux de refus. Ainsi, les consulats français en Algérie, au Maroc et en Tunisie avaient pour consigne de refuser 50 % des demandes de visas.

Cette politique a montré une efficacité en demi-teinte. Elle a été décidée unilatéralement par la France et peu préparée. Ainsi, il n'a pas toujours été possible aux consulats d'atteindre ces cibles de taux de refus car cela pouvait nuire aux politiques d'attractivité vis-à-vis de publics spécifiques (médecins, entrepreneurs, étudiants, etc.). Leur capacité à prononcer un refus est encadrée par le droit européen. De plus, cette mesure a dégradé la relation avec ces trois pays sans que ceux-ci n'acceptent pour autant de réadmettre davantage de leurs ressortissants. Ce sont finalement d'autres initiatives diplomatiques qui ont permis de relancer les éloignements, même s'il est possible que l'activation du levier « visa-réadmission » ait contribué à ce résultat.

En retour d'expérience, les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères identifient plusieurs conditions d'efficacité du dispositif, notamment de mieux cadrer la mesure en termes de publics visés, de réversibilité et de graduation. Ils invitent aussi à privilégier l'activation du levier au niveau européen. Certes, le bilan du mécanisme européen apparaît décevant à ce stade (sur les deux premières années, seule la Gambie a fait l'objet de l'activation du mécanisme par le Conseil de l'UE), mais la menace de son activation a d'ores et déjà permis de fluidifier les retours vers certains pays (Sénégal en décembre 2022, Irak en juin 2023).

La création d'un levier commercial est également en cours de négociation au sein de l'Union européenne, avec le soutien de la France. Il permettrait de restreindre les facilités tarifaires à l'importation de certains pays qui ne se montreraient pas suffisamment coopératifs en matière de réadmission. Sa mise en place n'est pas certaine, du fait de l'opposition d'une partie des États-membres.

3 - Mieux prendre en compte l'immigration irrégulière dans certaines politiques portées par le MEAE

Dans le cadre d'une stratégie formalisée et interministérielle, plusieurs leviers de diplomatie française pourraient être davantage mobilisés pour améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière, dans la limite des autres objectifs de politique étrangère poursuivis par la France.

a) La prévention de l'immigration irrégulière dans la délivrance des visas

Il est difficile de mesurer la proportion des personnes étrangères entrées légalement avant de basculer dans une situation irrégulière mais celle-ci est significative. D'après les données renseignées par les préfectures dans AGDREF, 27 % des personnes soumises à OQTF sont entrés légalement en France. En 2020, la Cour estimait que la majorité des étrangers en situation irrégulière étaient entrés légalement¹³⁷.

La délivrance des visas constitue donc un maillon de prévention de l'immigration irrégulière. Or, les consulats n'ont qu'un accès limité à AGDREF et l'utilisent peu, aux dires du ministère, qui se repose sur les consultations à des fins de sécurité effectuées par France Visas. De plus, les consulats ne sont pas informés de l'identité des personnes ayant bénéficié d'une aide au retour volontaire ou d'une OQTF et peuvent donc leur délivrer un visa ultérieurement, en particulier si la préfecture n'a pas émis d'interdiction de retour sur le territoire français.

b) La politique d'aide publique au développement

L'objet premier de l'aide publique au développement n'est pas de lutter contre l'immigration irrégulière. Elle contribue cependant à traiter les causes profondes de l'émigration et à renforcer les capacités des États bénéficiaires à maîtriser les flux migratoires. Des mécanismes de conditionnalité commencent à être mis en œuvre en France ou en Europe, consistant à conditionner le versement d'une aide au développement à une bonne coopération migratoire – par exemple, s'agissant des réadmissions, de lutte contre le trafic d'êtres humains ou de protection des frontières. Dans cet esprit, 10 % de l'aide publique au développement européenne

¹³⁷ Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, rapport public thématique, mai 2020 (pages 114 et suivantes).

pour la période 2021-2027 doit être consacrée à « *la gestion et la gouvernance des migrations et des déplacements forcés, [y compris] aux causes profondes de la migration irrégulière* »¹³⁸, avec un mécanisme de conditionnalité positive : l'Union européenne peut augmenter l'aide versée aux pays coopératifs en matière de migrations. Depuis 2016, l'Agence française de développement dispose d'une compétence en matière de gouvernance des migrations, approfondie en 2019.

Néanmoins, le principe de conditionnalité, positive ou négative, n'a jamais été mis en œuvre en France. Ainsi, en 2020, les Comores ont unilatéralement interrompu les éloignements pendant six mois, alors même que le plan de développement France-Comores de 2019, doté de 150 M€, prévoyait en contrepartie le maintien des éloignements depuis Mayotte¹³⁹. Les versements de cette aide publique n'ont pas cessé pour autant.

C - Mettre en œuvre un pilotage interministériel renforcé

La politique de lutte contre l'immigration irrégulière est trop souvent conduite par à-coups, selon l'urgence et la problématique du moment. Or, dans ce contexte caractérisé par des enjeux migratoires croissants et l'intervention de nombreux acteurs, la lutte contre l'immigration irrégulière doit reposer sur un pilotage stratégique et opérationnel renforcé.

L'élaboration d'une stratégie interministérielle formalisée doit permettre de fixer une direction commune à l'ensemble des ministères. Comme le propose le rapport inter-inspections sur la force frontière, les orientations de la stratégie pourraient être déclinées au niveau des directeurs d'administration centrale.

Le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie pourrait être confié à un comité interministériel de lutte contre l'immigration irrégulière¹⁴⁰, susceptible d'associer dans le temps long tous les ministères, et dont la direction générale des étrangers en France pourrait assurer le secrétariat. La publication des

¹³⁸ Règlement n° 2021/947 du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale.

¹³⁹ Voir Cour des comptes, *Quel développement pour Mayotte ?*, rapport public thématique, juin 2022, page 48 : « *La France doit, selon l'ambassadeur de France aux Comores, être « en position de transaction » avec les Comores, pour éviter une nouvelle crise comme celle de 2018, pendant laquelle les retours à Anjouan ont été interrompus. Ce serait la philosophie du plan de développement France – Comores (PDFC), de 2019, qui a engagé 150 M€ mis en œuvre de l'AFD* ».

¹⁴⁰ À titre d'alternative, un rapport inter-inspections proposait en 2023 la réunion d'un comité interministériel de l'immigration et de l'intégration, au champ plus vaste que la seule lutte contre l'immigration irrégulière.

statistiques annuelles en matière d'immigration, d'asile et d'acquisition de la nationalité française, réalisée par la DGEF chaque année au mois de juin, pourrait être l'occasion de présenter l'état de réalisation des principaux objectifs de la stratégie interministérielle par l'ensemble des ministères.

À la date de rédaction du présent rapport, des réflexions étaient également en cours sur la possible constitution d'une entité spécifique de coordination, à l'image du secrétariat général de la mer, en charge du pilotage de la surveillance des frontières. Le périmètre et le rôle précis de cette entité n'étaient pour autant pas précisément définis.

En termes de ressources humaines, l'affectation croisée d'agents des différents ministères doit être encouragée pour favoriser les liens opérationnels entre les administrations. Ainsi, le nouvel office de lutte contre le trafic illégal de migrants (OLTIM) hébergé au sein de la police aux frontières doit bénéficier des renforts promis par les autres forces, notamment de la gendarmerie nationale et du ministère des finances (voir III du chapitre II). De même, la centralisation des demandes de laissez-passer consulaires, telle que recommandée par le présent rapport (voir chapitre III), devrait permettre d'associer des agents des ministères de l'intérieur et des affaires étrangères.

Au niveau territorial, les acteurs rencontrés ont souvent exprimé le besoin d'une autorité, coordonnant l'ensemble des services de l'État – y compris les moyens opérationnels – en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Pour ce faire, la zone de défense et de sécurité apparaît l'échelon pertinent, au regard de la nature des flux migratoires et de leur caractère fortement évolutif. Dans la zone Nord, un état-major de planification, de préparation, de coordination de la lutte contre l'immigration clandestine réunit chaque semaine depuis fin 2020 l'ensemble des forces opérationnelles, sous l'autorité du préfet de zone. L'apport de ce dispositif, qui permet de mobiliser les moyens zonaux pour des opérations conjointes, est unanimement reconnu. Un état-major permanent avait initialement été envisagé, mais n'a pas vu le jour, faute d'effectifs.

Sur ce modèle, une structure de commandement légère pourrait être créée au sein de chaque zone de défense concernée par d'importants flux migratoires. Elle intègrerait la coordination zonale de la rétention déjà existante. Placée auprès du préfet délégué à la zone de défense et de sécurité, cette structure permanente aurait la légitimité nécessaire pour mobiliser l'ensemble des forces. Le rapport inter-inspections préconisait la nomination d'un sous-préfet à la lutte contre l'immigration irrégulière chargé de l'animation de cet état-major au niveau de chaque zone, sur le modèle du sous-préfet chargé de ce dossier à Mayotte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Au total, la politique de lutte contre l'immigration irrégulière mobilise chaque année des moyens importants que la Cour évalue à 1,8 Md€, soit environ 8 % du budget du ministère de l'intérieur. Elle mobilise également quelques 16 000 agents publics, dont près de 12 000 fonctionnaires de la police aux frontières. Pièce opérationnelle centrale du dispositif français, cette direction nationale de la police souffre pourtant de difficultés d'attractivité et de gestion de ses personnels.

Cette politique publique est portée quasi-exclusivement par le ministère de l'intérieur, que ce soit en termes de moyens ou d'orientation stratégique. Il s'ensuit un désengagement relatif des autres ministères, notamment du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Pour en renforcer l'efficacité, une stratégie interministérielle en matière de lutte contre l'immigration irrégulière devrait être définie et formalisée. Elle permettrait de partager les objectifs, de déterminer l'investissement attendu de chaque administration et de faire un état des lieux des principales fragilités juridiques et organisationnelles du dispositif actuel. Elle permettrait de mieux mobiliser l'ensemble des outils à disposition de la France, y compris les dispositifs européens et les politiques extérieures portées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Un dispositif interministériel souple pourrait assurer le suivi de la mise en œuvre de cette politique publique, tandis que le pilotage local de la lutte contre l'immigration irrégulière pourrait être mieux incarné au sein de chaque préfecture de zone.

En conséquence, la Cour recommande de :

- 10. formaliser une stratégie interministérielle de lutte contre l'immigration irrégulière, et s'assurer de sa mise en œuvre par une instance interministérielle (Première ministre).*
-

Liste des abréviations

AES.....	Admission exceptionnelle au séjour
AGDREF.....	Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France
AME.....	Aide médicale de l'État
ANEF.....	Administration numérique pour les étrangers en France
ARTT.....	Aménagement et réduction du temps de travail
ARV.....	Aide au retour volontaire
BCNJ.....	Bureaux de contrôle national juxtaposé
BOP.....	Budget opérationnel de programme
CADA.....	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CCIC.....	Centre conjoint d'information et de coordination
CCOZ.....	Cellules de coordination opérationnelle zonales
CCPD.....	Centres de coopération policière et douanière
CEA.....	Corps d'encadrement et d'application
CESEDA.....	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CFS.....	Code frontières Schengen
COMOP-FE.....	Comité opérationnel du contrôle aux frontières
COSTRAT-FE.....	Comité stratégique du contrôle aux frontières
CRA.....	Centre de rétention administrative
CRS.....	Compagnie républicaine de sécurité
DNCRS.....	Direction nationale des compagnies républicaines de sécurité
DNPAF.....	Direction nationale de la police aux frontières
DNPJ.....	Direction nationale de la police judiciaire
DNSP.....	Direction nationale de la sécurité publique
DDPN.....	Direction départementale de la police nationale
DEFDI.....	Division d'expertise en fraude documentaire et à l'identité
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGEF.....	Direction générale des étrangers en France
DGGN.....	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN.....	Direction générale de la police nationale

DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DNA	Dispositif national de l'asile
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DPT	Document de politique transversale
DSED	Département des statistiques, des études et de la documentation
DTPN	Direction territoriale de la police nationale
EES	<i>Entry/Exit System</i>
EMOF	État-major opérationnel des frontières
EMPPC-LIC.....	État-major de planification, de préparation, de coordination de la lutte contre l'immigration clandestine
ESI.....	Étranger en situation irrégulière
ETP	Équivalent temps plein
FPR	Fichier des personnes recherchées
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAT	Inspection générale de l'armée de terre
IGF	Inspection générale des finances
IGPN	Inspection générale de la police nationale
JLD.....	Juge des libertés et de la détention
LIC	Lutte contre l'immigration clandestine
LII ou L2I.....	Lutte contre l'immigration irrégulière
LOGICRA.....	Logiciel de gestion individualisée des CRA
LOPMI	Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
LPC	Laissez-passer consulaire
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
OCRIEST	Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre
OFPRA.....	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OLTIM.....	Office de lutte contre le trafic illicite de migrants
OPJ.....	Officier de police judiciaire
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
OSCAR	Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour
PAF	Police aux frontières

PAFISA	Programme d'analyse des flux et indicateurs statistiques d'activité
PAP	Projet annuel de performance
PARAFE	Passage automatisé rapide aux frontières extérieures
PATS	Personnels administratifs, techniques et scientifiques
PCE	Pôle central d'éloignement
PIFI	Plateau d'investigations à la lutte contre la fraude documentaire et à l'identité
PLIC	Plan de renforcement des services engagés dans la lutte contre l'immigration clandestine
PONAM	Pôle national d'analyse migratoire
PPA	Point de passage autorisé
PPF	Point de passage aux frontières
RAP	Rapport annuel de performance
RCFI	Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures
RPT	Rapport public thématique de la Cour des comptes
RPT	Ressortissants de pays tiers
SCN UIP	Service à compétence nationale - unité information passagers
SGAMI	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SIS II	Système d'information Schengen de deuxième génération
SPAFA	Service de la police aux frontières dans les aéroports
SPAFT	Service de police aux frontières terrestre
SSM	Service statistique ministériel
TAJ	Fichier Traitement des antécédents judiciaires
TES	Fichier des titres électroniques sécurisés
TOP	Troubles à l'ordre public
UCOLII	Unité de coordination opérationnelle de la lutte contre l'immigration irrégulière
UNESI	Unité nationale d'escorte, de soutien et d'intervention
UOE	Unité opérationnelle d'éloignement
URO	Unité de recherches opérationnelles
ZDS	Zone de défense et de sécurité

Annexes

Annexe n° 1 : tableau des systèmes d'information contribuant à la lutte contre l'immigration irrégulière.....	136
Annexe n° 2 : les frontières maritimes de la France métropolitaine	138
Annexe n° 3 : méthodologie de calcul du coût direct de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière.....	139

Annexe n° 1 : tableau des systèmes d'information contribuant à la lutte contre l'immigration irrégulière

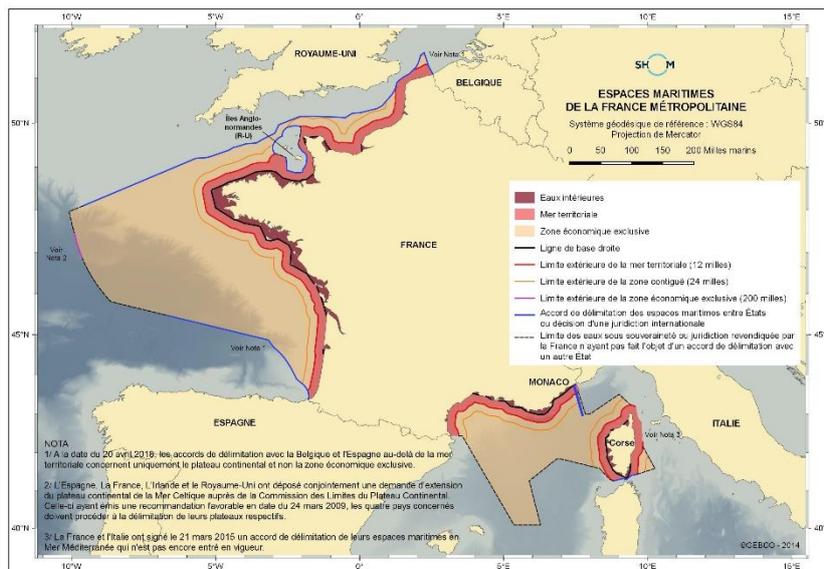
Système d'information	Utilisateurs	Usage et contenu
AGDREF - Application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers	Tous les ministères	Situation administrative des étrangers en France (titres de séjour, mesures d'éloignement). Contient des données, photographies et empreintes (via le module SBNA)
ANEF - Administration numérique pour les étrangers en France	Idem	Remplacement en cours d'AGDREF, le module éloignement est prévu au mieux pour 2024
FPR - Fichier des personnes recherchées	Police, gendarmerie, douanes	Identité et photos des personnes recherchées par les autorités judiciaires ou administratives françaises. Connecté avec AGDREF.
SIS II - Système d'information Schengen	Gardes-frontières, gendarmerie, préfectures, FRONTEX	Identité, photographie, empreintes et profil ADN des personnes recherchées au niveau européen. Alimenté par le FPR. Depuis 2023, il répertorie aussi les OQTF.
CHEOPS - Circulation hiérarchisée des enregistrements opérationnels de la police sécurisés	Gardes-frontières	Interface utilisée à la frontière pour interroger les fichiers de personnes (FPR et SIS II) en scannant les documents d'identité des personnes entrant en France. Les sas PARAFE fonctionnent sur le même principe.
LOGICRA - Logiciel de gestion individualisée des CRA	Police aux frontières	Informations personnelles et suivi administratif des personnes retenues en CRA
PAFISA - Programme d'analyse des flux et indicateurs statistiques d'activité	Police, gendarmerie	Collecte des statistiques anonymisées relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière
OSCAR - Outil de statistique et de contrôle de l'aide au retour	OFII	Suivi administratif des personnes bénéficiant de l'aide au retour volontaire (y compris photo et empreintes)

Système d'information	Utilisateurs	Usage et contenu
GESTEL - Gestion des éloignements	PAF, préfectures	Logiciel de préparation des éloignements par voie aérienne, notamment pour la prise de billets, reprenant les données AGDREF
Eurodac - <i>European Dactyloscopy</i>	Police, gendarmerie, douanes, préfectures	Empreintes des demandeurs d'asile et des étrangers franchissant illégalement les frontières de l'Union européenne.
VIS - Système européen des visas court séjour	Gardes-frontières, consulats, gendarmerie	Identité et photographie des titulaires de visas court-séjour
API-PNR France - <i>Advanced passenger information & passenger name record</i>	Agents désignés	Données de réservation et d'enregistrement des passagers aériens. Il n'est pas prévu, en droit, pour le contrôle aux frontières, mais pour la lutte contre le terrorisme
EES - <i>Entry/Exit System</i> (2024 ou après)	Gardes-frontières	Données nominatives des ressortissants extra-Schengen entrés légalement en court séjour

Sources : Cour des comptes, d'après données publiques de la CNIL, journal officiel, DNPAF

La direction du numérique du ministère de l'intérieur rappelle que d'autres systèmes d'information européens devraient entrer prochainement en service : les autorisations de voyage pour les étrangers dispensés de visas (ETIAS, 2025) ; le casier judiciaire européen (ECRIS-TCN, 2026) et le module détecteur d'identités multiples (MID, 2026).

Annexe n° 2 : les frontières maritimes de la France métropolitaine



Source : service hydrographique et océanographique de la Marine

Annexe n° 3 : méthodologie de calcul du coût direct de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière

<i>Description de la dépense</i>	<i>Coût en 2022</i>	<i>(Responsable) Source</i>	<i>Modalités de calcul et remarques</i>
<i>Dépenses de personnel de la DNPAF</i>	980 M€	(Police nationale) RAP 2022 du P176	Intégralité des dépenses de personnel de la police aux frontières exécutées en 2022. Il est considéré que le contrôle transfrontière (qui représente environ 1/3 de l'action budgétaire) est partie intégrante de la lutte contre l'immigration irrégulière
<i>Dépenses de fonctionnement de la DNPAF</i>	120 M€	(Police nationale) RAP 2022	8 % des dépenses hors titre 2 du programme 176- Police nationale, étant donné que la police aux frontières représente 8 % des effectifs portés par le programme
<i>Contribution des autres directions de la police nationale</i>	129 M€	(Police nationale) Rapport IGF-IGA sur la border force, mars 2023	Dépenses de personnel et de fonctionnement liées à la surveillance des frontières par des effectifs de la DNSP (32 M€) ou de la DNCRS (97 M€). Il n'intègre pas les coûts liés à l'interpellation et à la gestion de la procédure d'étrangers en situation irrégulière par la sécurité publique, difficile à évaluer.
<i>Contribution de la gendarmerie nationale</i>	180 M€	(Gendarmerie nationale) Rapport IGF-IGA sur la border force, mars 2023	Dépenses de personnel et de fonctionnement liées à la surveillance des frontières par des effectifs de la gendarmerie mobile (146 M€) et départementale (34 M€). Il n'intègre pas les coûts liés à l'interpellation et à la gestion de la procédure par la gendarmerie départementale située en zone non-frontalière, difficile à évaluer.
<i>Contribution des douanes</i>	51 M€	(DGDDI) Rapport IGF-IGA sur la border force, mars 2023	Dépenses de personnel liées à la gestion des points de passage frontalier sous responsabilité des douanes et aux opérations de surveillance à la frontière

<i>Description de la dépense</i>	Coût en 2022	(Responsable) Source	Modalités de calcul et remarques
<i>Dépenses de l'action n° 3 du programme 303 de la DGEF</i>	122 M€	(DGEF) DGEF	Exécution en 2022 de l'action n° 3 du programme 303. Ceci exclut les dépenses de T2 de la DGEF, considérant que la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière est une petite structure, à l'impact faible sur le coût total de la politique publique.
<i>Coût des bureaux de l'éloignement en préfectures</i>	25 M€	(Secrétariat général du ministère de l'intérieur) DMATES et PAP 2022 du P354	Calcul de la masse salariale des bureaux de l'éloignement en multipliant des équivalents temps plein affectés à ces bureaux en 2022 par le coût moyen CAS compris d'un agent de catégorie B. Calcul des dépenses de fonctionnement sur la base d'une répartition des dépenses HT2 de l'action n° 2 du P354 par agent relevant de cette même action
<i>Aide au retour volontaire</i>	5 M€	(OFII) OFII	Montant de l'aide au retour volontaire versée par l'OFII en 2022 ainsi que les coûts annexes (billetterie d'avion par exemple). La masse salariale de l'OFII n'est pas prise en compte.
<i>Coût des bureaux du contentieux des étrangers</i>	12 M€	(Secrétariat général du ministère de l'intérieur) DMATES et PAP 2022 du P354	Calcul de la masse salariale des bureaux du contentieux du droit des étrangers en multipliant des ETP affectés à ces bureaux en 2022 par le coût moyen CAS compris d'un agent de catégorie B. Calcul des dépenses de fonctionnement sur la base d'une répartition des dépenses HT2 de l'action n° 2 du P354 par agent relevant de cette même action
<i>Dépenses de contentieux du droit des étrangers</i>	18 M€	(Secrétariat général du ministère de l'intérieur)	Dépenses de contentieux du droit des étrangers retracées dans le document de politique transversale

<i>Description de la dépense</i>	Coût en 2022	(Responsable) Source	Modalités de calcul et remarques
		DPT Immigration pour 2022	
<i>Dépenses des juridictions administratives pour le contentieux de l'éloignement</i>	77 M€	(Conseil d'État) Conseil d'État et PAP 2022 du P165	Masse salariale (58,5 M€) : représente 25 % des dépenses T2 des actions n° 2 (TA) et n° 3 (CAA) du programme 165, étant donné que les OQTF représentent 25 % des affaires déposées devant ces juridictions en 2021. Dépenses de fonctionnement (18,5 M€) : application du ratio de 25 % sur 70 % des dépenses HT2 du P165, étant donné que les TA et les CAA représentent 70 % des dépenses du programme.
<i>Dépenses des juridictions judiciaires pour le contentieux de la rétention</i>	Entre 15 et 30 M€	(Ministère de la justice) Les chiffres clefs du ministère de la justice et PAP 2022 du P166	1 à 2 % des dépenses T2 de l'action n° 2, étant donné que les recours devant le JLD en matière de rétention ont représenté 2 % des affaires déposées devant les juridictions pénales en 2022.
<i>Aide juridictionnelle</i>	52 M€	(Ministère de la justice) DPT Immigration pour 2022	Aide juridictionnelle perçue dans le cadre de procédures de droit des étrangers contre l'État
<i>Projets numériques</i>	30 M€	(Secrétariat général du ministère de l'intérieur) DPT Immigration pour 2022	Ensemble des projets numériques relatifs aux étrangers en France
Total	1,8 Md€		

Source : Cour des comptes

Nota : ces estimations ont vocation à fournir un ordre de grandeur fiable du coût de la politique de lutte contre l'immigration irrégulière. Ceci demeure des estimations, réalisées à partir des informations disponibles. Il n'est pas toujours possible de distinguer clairement les dépenses en faveur de cette politique publique.