

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

ASILE, IMMIGRATION, INTÉGRATION ET NATIONALITÉ

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE : DES FLUX HÉTÉROGÈNES ET DES DISPOSITIFS D'INTÉGRATION INSUFFISANTS	9
A. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE : UNE IMMIGRATION PRINCIPALEMENT TOURISTIQUE, FAMILIALE ET ÉTUDIANTE	9
1. <i>L'immigration temporaire : une réduction conjoncturelle des flux</i>	9
2. <i>L'immigration de longue durée : une légère augmentation des flux et un nombre croissant de régularisations</i>	10
B. L'INTÉGRATION DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE, UNE POLITIQUE EN SOUFFRANCE	11
1. <i>L'OFII, un acteur central dont la mission prioritaire n'est plus l'intégration mais la prise en charge des demandeurs d'asile</i>	11
2. <i>La réduction du périmètre des visites médicales des étrangers primo-arrivants, un enjeu majeur de santé publique</i>	12
3. <i>Le contrat d'intégration républicaine, une réforme peu concluante</i>	15
II. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : LA DIFFICILE GESTION DE LA CRISE MIGRATOIRE	16
A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS FACE À L'AUGMENTATION CONTINUE DU NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE	17
1. <i>Un nouvel accroissement du nombre de demandes d'asile</i>	17
2. <i>Des délais de traitement des demandes d'asile largement supérieurs aux objectifs fixés</i>	18
3. <i>Une augmentation des moyens de l'OFPRA et de la CNDA, qui doit être complétée par une réforme structurelle</i>	19
a) <i>L'Office français de protection des réfugiés et apatrides</i>	20
b) <i>La Cour nationale du droit d'asile</i>	21
B. L'ACCUEIL MATÉRIEL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS : DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES	21
1. <i>L'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) : une estimation incertaine</i>	22
2. <i>L'hébergement des demandeurs d'asile : des efforts à poursuivre pour rattraper le retard accumulé</i>	23
a) <i>Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) : la poursuite des efforts de construction</i>	24
b) <i>L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : la nécessité d'accroître le nombre de places et de rationaliser les dispositifs</i>	25
3. <i>L'hébergement des réfugiés : des efforts à saluer</i>	27
4. <i>La regrettable suppression de l'aide aux communes</i>	29

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRREGULIÈRE : DES RÉSULTATS INSUFFISANTS	29
A. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : UNE POLITIQUE EN ÉCHEC	31
1. <i>Les éloignements forcés : des perspectives nettement inférieures aux annonces du Gouvernement</i>	32
a) Des résultats insatisfaisants	32
b) Des accords de Dublin à bout de souffle	35
c) Une programmation budgétaire manifestement insuffisante	37
2. <i>Les aides au retour volontaire, des dispositifs instables</i>	38
B. LES CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE ET LES MESURES D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE : DES DISPOSITIFS PERFECTIBLES, DONT LE FINANCEMENT POSE QUESTION	39
1. <i>Les centres de rétention administrative (CRA) : des crédits inadaptés aux ambitions du Gouvernement</i>	39
a) La volonté de lutter contre la sous-occupation chronique des CRA	39
b) Des crédits limités	41
2. <i>L'assignation à résidence : un dispositif à consolider</i>	42
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DU DÉPLACEMENT	45
ANNEXE MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »	47

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu les ministres M. Gérard Collomb et Mme Jacqueline Gourault le mardi 14 novembre 2017, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 22 novembre 2017 sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur **le rapport pour avis de M. François-Noël Buffet¹, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2018 à la mission « Immigration, asile et intégration »**.

Le rapporteur a tout d'abord dénoncé une **politique d'intégration en souffrance**. Il a observé que la prise en charge des demandeurs d'asile est devenue l'objectif prioritaire de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) et que sa fonction historique d'intégration des étrangers primo-arrivants s'en trouve fragilisée. Il a déploré, à titre d'exemple, que le nombre de **visites médicales** organisées par l'OFII ait été drastiquement réduit depuis 2016 et que près de 40 % des étrangers qui suivent ses **formations linguistiques** n'atteignent pas le niveau de français requis.

En revanche, le rapporteur a salué les **efforts consentis pour mieux héberger les réfugiés**, la construction de 3 000 nouvelles places en centre provisoire d'hébergement (CPH) étant prévue dès 2018. Il a rappelé la nécessité d'engager une **réforme structurelle pour réduire le délai global d'instruction des demandes d'asile**, du dépôt de la demande en plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) au jugement des recours.

Enfin, le rapporteur a déploré **l'échec de la politique de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière** : seuls 18 % des mesures d'éloignement prononcées ont été réellement exécutées en 2016 et les déboutés du droit d'asile ne font l'objet d'aucun suivi particulier.

Il a souligné que la lutte contre l'immigration irrégulière demeurerait **le parent pauvre de la mission** : seuls 14 500 éloignements forcés sont budgétés en 2018, soit moins qu'en 2014 et 2015, ce qui contraste avec le discours de fermeté du Gouvernement.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » figurant dans le projet de loi de finances pour 2018.

¹ Les comptes rendus de ces réunions sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018, la mission « *Immigration, asile et intégration* » représente 1,35 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,38 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 10,44 % en AE et de 26 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

Plus qu'une véritable stratégie pluriannuelle, cette augmentation des crédits s'explique par des mesures d'ajustement de la politique d'asile et d'immigration, actées au fil de l'eau en fonction de l'évolution de la crise migratoire. Entre 2010 et 2016, le nombre de demandes d'asile enregistrées en France a en effet augmenté de + 62 %, les principales difficultés se concentrant en Ile-de-France, dans le Calaisis et dans les outre-mer.

Certes, le ministre de l'intérieur a précisé devant votre commission l'objectif du Gouvernement : « *nous voulons accueillir sans doute moins mais accueillir mieux* »¹. Le conseil des ministres a également adopté, le 12 juillet dernier, un plan ambitieux intitulé « *Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires* », dont le contenu reprend nombre de préconisations du Sénat (éloignement des personnes déboutées du droit d'asile, construction de centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés, etc.).

Au-delà des discours, le Gouvernement n'a pas encore réuni les moyens et le cadre juridique nécessaires à la mise en œuvre d'une politique migratoire crédible. Le projet de loi de programmation des finances publiques, en cours d'examen devant le Parlement, prévoit même une baisse des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » d'ici 2020².

Cet écart entre les annonces du Gouvernement et ses actes se vérifie pour chacune des trois composantes de la mission précitée : l'immigration régulière et l'intégration, l'exercice du droit d'asile et la lutte contre l'immigration irrégulière.

¹ Audition devant votre commission du 14 novembre 2017.

² En prenant en compte l'inflation, les crédits de paiement de la mission passeraient de 1,37 milliard d'euros en 2018 à 1,31 milliard en 2020. Source : commission des finances du Sénat.

Difficile, tout d'abord, de cerner la stratégie du Gouvernement en matière d'immigration régulière et d'intégration des étrangers à la société française. Derrière la fermeté de son discours, il n'envisage pas d'abroger la « circulaire Valls » du 28 novembre 2012, qui a pourtant contribué à l'augmentation des régularisations d'étrangers en situation irrégulière de plus de 30 % en cinq ans.

Débordé par ses nouvelles missions en matière d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) n'est pas en mesure de renforcer des dispositifs d'intégration pourtant exsangues. La création du contrat d'intégration républicaine (CIR) sous la précédente législature¹ n'a pas eu l'effet escompté : seuls 61,4 % des étrangers qui participent aux formations linguistiques prévues par le contrat acquièrent le niveau de langue requis. Parallèlement, les visites médicales assurées par l'OFII se réduisent comme peau de chagrin, ce qui représente un risque de santé publique majeur, notamment pour les étudiants étrangers.

S'agissant de l'exercice du droit d'asile, le Gouvernement hérite d'une situation complexe : la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015² a échoué dans sa volonté de réduire le délai global de traitement des demandes d'asile, qui s'établit aujourd'hui à plus de 14 mois.

Si l'exécutif a annoncé des ajustements ponctuels pour réduire ce délai (faciliter les traductions linguistiques, accélérer les délais de notification des décisions, etc.), toute la procédure est à revoir, de l'enregistrement de la demande d'asile aux voies de recours.

De même, le Gouvernement ne semble réaliser aucun suivi précis des déboutés du droit d'asile (environ 53 600 personnes pour la seule année 2016), ce qui rend la lutte contre l'immigration irrégulière beaucoup plus difficile.

Pour le Gouvernement, cette lutte constitue pourtant « *une politique publique qui doit être mise en œuvre avec la plus grande fermeté en utilisant l'ensemble des outils et des dispositifs autorisés par les textes* »³.

Là encore, ses annonces contrastent avec le contenu du PLF pour 2018 : la lutte contre l'immigration irrégulière demeure le parent pauvre de la politique migratoire. Ses crédits ne représentent que 6 % de la mission « *Immigration, asile et intégration* » et sont en baisse de plus de 7 % par rapport à l'exercice 2017.

Au regard de ces constats, votre commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » du projet de loi de finances pour 2018.

¹ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

² Loi relative à la réforme du droit d'asile.

³ Instruction n° NORINTK17018905 du 16 octobre 2017 relative à l'éloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison.

I. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE : DES FLUX HÉTÉROGÈNES ET DES DISPOSITIFS D'INTÉGRATION INSUFFISANTS

La gestion de l'immigration régulière représente **17 % des crédits** de la mission « *Immigration, asile et intégration* » (239,99 millions d'euros en AE et 239,95 millions d'euros en CP).

Elle s'appuie sur l'**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**, qui voit ses moyens augmenter et ses missions être réorientées vers la prise en charge des demandeurs d'asile.

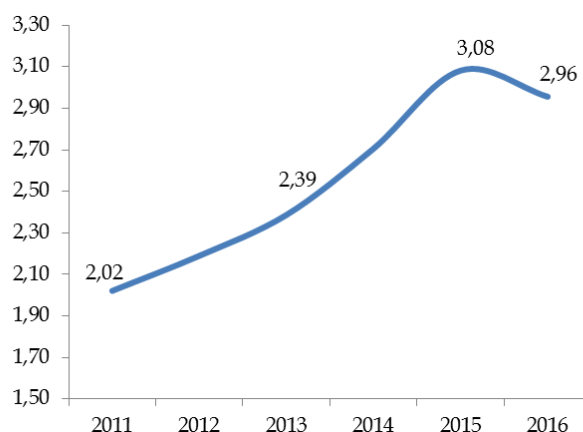
A. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE : UNE IMMIGRATION PRINCIPALEMENT TOURISTIQUE, FAMILIALE ET ÉTUDIANTE

L'immigration régulière comprend deux composantes distinctes : l'immigration temporaire, d'une part, et l'immigration de longue durée, d'autre part. La première donne lieu à la délivrance de visas par les autorités diplomatiques et consulaires, la seconde à la délivrance de titres de séjour par les services préfectoraux.

1. L'immigration temporaire : une réduction conjoncturelle des flux

Le nombre de visas accordés par la France a baissé de 4 % entre 2015 et 2016, passant de 3,08 millions à 2,95 millions¹. Cette tendance est avant tout conjoncturelle : elle s'explique par les difficultés rencontrées par le secteur touristique après les attentats du 13 novembre 2015.

Nombre de visas accordés par la France
(en millions)



Source : commission des lois du Sénat, à partir des données du ministère de l'intérieur

¹ Hors visas de long séjour valant titres de séjour (VLS-TS), comptabilisés comme des titres de séjour. Ces chiffres excluent également l'immigration temporaire des ressortissants de pays bénéficiant d'une dispense de visa (ressortissants de l'Espace économique européen, des États-Unis, du Japon, etc.).

La quasi-totalité des visas délivrés par les autorités diplomatiques et consulaires (97,3 %) ont une durée inférieure à trois mois, le reliquat (2,7 %) étant valable entre trois et douze mois.

La modernisation des procédures de délivrance des visas demeure une priorité pour renforcer l'attractivité du territoire, notamment avec l'objectif de délivrer des visas en 48 heures dans dix nouveaux pays¹ et de mettre en œuvre le projet France VISAS.

France VISAS

Lancé en 2014, le projet France VISAS vise à dématérialiser la procédure de demande et de délivrance des visas.

Il comporte deux volets distincts : l'ouverture, d'ici la fin de l'année 2017, d'un **portail en ligne destiné aux usagers** et la création, d'ici 2019, d'un **nouveau logiciel d'instruction des demandes de visas**. Grâce à ces nouveaux outils, les services diplomatiques et consulaires pourraient traiter jusqu'à 800 000 dossiers supplémentaires chaque année.

Le coût total de France VISAS est désormais estimé à **33,2 millions d'euros**, soit une augmentation de 4,7 % par rapport aux estimations initiales.

2. L'immigration de longue durée : une légère augmentation des flux et un nombre croissant de régularisations

En 2016, 227 923 titres de séjour ont été accordés à des étrangers souhaitant résider durablement en France, soit une augmentation de 4,78 % par rapport à 2015.

L'immigration régulière de longue durée est principalement familiale (38,83 % du flux en 2016) et étudiante (32,17 %). L'immigration de travail reste marginale (10 %), comme l'avait constaté votre rapporteur dès 2015².

Motifs de l'immigration régulière de longue durée (2016)

	Travail	Famille	Étude	Humanitaire	Divers	Total
Nombre de titres de séjour délivrés	22 792	88 510	73 324	28 751	14 546	227 923
Part dans le total	10 %	38,83 %	32,17 %	12,61 %	6,38 %	

Source : commission des lois du Sénat, à partir des données du ministère de l'intérieur

¹ À ce stade, ce dispositif de délivrance de visas en 48 heures fonctionne dans neuf pays : Chine, Inde, Afrique du Sud, Koweït, Émirats Arabes Unis, Qatar, Oman, Bahreïn et Indonésie.

² Rapport n° 716 (2014-2015) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France et consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l14-716/l14-7161.pdf>.

Ces chiffres incluent une hausse substantielle des régularisations d'étrangers en situation irrégulière¹ : elles sont passées de 23 294 en 2012 à 30 632 en 2016 (+ 31,5 %), notamment sous l'effet de la « circulaire Valls » du 28 novembre 2012².

Au total, 2,83 millions d'étrangers disposent d'un titre de séjour français, 70 % d'entre eux bénéficiant d'une carte de résident valable dix ans et renouvelable de plein droit sauf menace pour l'ordre public.

B. L'INTÉGRATION DANS LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE, UNE POLITIQUE EN SOUFFRANCE

Dans le PLF pour 2018, **240 millions d'euros sont consacrés à l'immigration régulière et à l'intégration (AE=CP)**, soit une augmentation de 12,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017³.

Il s'agit toutefois de financer les nouvelles missions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et non de combler les lacunes des dispositifs d'intégration.

1. L'OFII, un acteur central dont la mission prioritaire n'est plus l'intégration mais la prise en charge des demandeurs d'asile

La subvention pour charges de service public de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) augmente de 5,56 % par rapport à la LFI pour 2017, pour atteindre 180,9 millions d'euros (AE=CP).

Dans le même temps, **le plafond d'emplois de l'office passe de 1 049 à 1 084 équivalents temps plein (ETP)**, soit une hausse de 35 ETP pour un coût estimé à 3,5 millions d'euros.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le Gouvernement souhaite que l'OFII recrute ces ETP supplémentaires *via* des **contrats à durée déterminée (CDD) d'un an**, ce qui complexifie la gestion RH de l'office et ne semble pas cohérent avec la volonté de renforcer durablement ses moyens.

¹ Régularisations qui correspondent, d'un point de vue juridique, aux « admissions au séjour pour motif exceptionnel ou humanitaire ».

² Circulaire INTK1229185C, 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 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³ Budgétairement, ces fonds sont répartis entre une action du programme 303 (« Circulation des étrangers et politique ») et quatre actions du programme 104 (« Accueil des étrangers primo-arrivants », « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière », « Accès à la nationalité française », « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants »).

L'Office français de l'immigration et de l'intégration

Créé en 2009 pour remplacer l'Office national de l'immigration (ONI), l'OFII est un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Il est chargé, « sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France »¹.

L'office est notamment responsable de la mise en œuvre du contrat d'intégration républicaine (CIR), du contrôle médical des étrangers admis au séjour, du regroupement familial et de l'accompagnement administratif des entreprises recrutant un salarié étranger.

Il dispose d'une cinquantaine de directions territoriales réparties sur l'ensemble du territoire² et est représenté dans huit pays étrangers³.

Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015⁴, **l'OFII est devenu un acteur central de la prise en charge des demandeurs d'asile** : il est chargé du premier accueil des demandeurs (77 400 personnes conseillées en 2016), de la gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile (75 000 ménages bénéficiaires) et de la gestion du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile⁵.

Au 30 septembre 2017, près d'un tiers des effectifs de l'OFII (soit 326 ETP) se consacre au droit d'asile, dont 277 ETP affectés au premier accueil des demandeurs, 33 ETP membres de la direction de l'asile et 16 ETP dédiés à la gestion comptable de l'allocation pour demandeurs d'asile.

L'asile est devenu l'axe majeur de l'action de l'OFII, celui qui concentre les réflexions stratégiques et les nouveaux moyens alloués. Les missions de l'office changent de nature, ce qui semble fragiliser sa fonction historique d'intégration des étrangers primo-arrivants (*voir infra*).

2. La réduction du périmètre des visites médicales des étrangers primo-arrivants, un enjeu majeur de santé publique

Historiquement, tous les étrangers sollicitant la délivrance d'une carte de séjour temporaire devaient passer une **visite médicale auprès de l'Office national de l'immigration (ONI) puis, à compter de 2009, auprès de l'OFII.**

Instituée après la Seconde Guerre mondiale pour contrôler les flux migratoires⁶, cette visite médicale est devenue un **instrument de santé publique et de lutte contre les maladies infectieuses.**

¹ Article L. 5223-1 du code du travail.

² En prenant en compte la fermeture de huit sites au 31 août 2016 (Pau, Bourg-en-Bresse, Valence, Saint-Étienne, Avignon, Toulon, Nîmes et Chambéry) dans un objectif de rationalisation administrative.

³ Maroc, Tunisie, Turquie, Roumanie, Mali, Sénégal, Cameroun et Arménie.

⁴ Loi relative à la réforme du droit d'asile.

⁵ Source : Rapport d'activité 2016 de l'OFII, consultable à l'adresse suivante : http://www.ofii.fr/IMG/pdf/OFII_RA_2016_PAGES.pdf.

⁶ Décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers.

Son contenu est précisément défini par un arrêté du 11 janvier 2006¹ : il comprend un examen clinique général, une vérification du statut vaccinal, un examen radiographique des poumons (pour **diagnostiquer les cas de tuberculose**) et, en fonction des antécédents de la personne, une mesure de la glycémie capillaire (pour les cas de **diabète**) ainsi qu'un examen urinaire.

Le périmètre des visites médicales de l'OFII s'est drastiquement réduit ces dernières années. En sont désormais exclus :

- les étrangers sollicitant des cartes de séjour « *artiste* », « *chercheur* », « *salarie en mission* » et « *passport talents* », soit environ 7 500 personnes par an (depuis 2014)² ;

- les étrangers auxquels un titre de séjour est accordé alors qu'ils sont en France depuis plus de six mois, soit environ 90 000 personnes (depuis 2016) ;

- les étudiants étrangers, soit environ 73 000 personnes (depuis la rentrée 2017)³.

Aujourd'hui, seule une minorité d'étrangers primo-arrivants passent une visite médicale à l'OFII (étrangers admis au titre du regroupement familial ou pour travailler en France principalement). **Le nombre de ces visites est passé de 211 949 en 2016 à 50 000 en 2017, soit une baisse de plus de 76 %.**

Deux arguments ont été avancés pour justifier la réduction du périmètre des visites médicales de l'OFII.

Il s'agit, en premier lieu, de compenser le transfert d'une nouvelle compétence à l'office : **l'instruction des dossiers des « étrangers malades »** sollicitant la délivrance d'un titre de séjour pour ce motif⁴ (6 835 personnes admises au séjour en 2016, pour un stock total de 34 558 personnes).

L'OFII dispose, en second lieu, d'un **nombre insuffisant de médecins** (75 praticiens vacataires en 2017, répartis sur l'ensemble du territoire national). Pour lutter contre cette pénurie de médecins, il est d'ailleurs envisagé de permettre aux praticiens de l'OFII d'**exercer jusqu'à 73 ans**⁵.

Votre rapporteur déplore que la réduction du périmètre des visites médicales de l'OFII ait été réalisée au détriment des enjeux de santé publique, notamment en ce qui concerne les étudiants étrangers.

¹ Arrêté relatif à la visite médicale des étrangers autorisés à séjourner en France.

² Décret n° 2014-921 du 18 août 2014 modifiant diverses dispositions relatives au droit au séjour et au travail des étrangers.

³ Article 5 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

⁴ Article L. 313-11 (11°) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁵ Le Gouvernement a obtenu une habilitation à légiférer par ordonnance sur ce point (article 3 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social). Cette ordonnance est en cours de rédaction.

Théoriquement, le « *suivi sanitaire préventif* » de ces derniers relève désormais des établissements d'enseignement supérieur¹ et, plus précisément, des **services interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SIUMPPS)**. Les étudiants étrangers se voient appliquer le droit commun de la médecine préventive universitaire : ils sont convoqués, comme les autres étudiants, à un « *examen préventif intégrant une dimension médicale, psychologique et sociale au cours des trois premières années d'études dans l'enseignement supérieur* »².

Dans les faits, la situation est bien plus préoccupante, l'État n'ayant pas suffisamment organisé le transfert du suivi médical des étudiants étrangers vers les SIUMPPS.

D'un point de vue pratique, tout d'abord, rien n'oblige les étudiants étrangers à se rendre aux convocations des SIUMPPS. Les ressources humaines de ces services sont d'ailleurs aussi contraintes que celles de l'OFII : les établissements d'enseignement supérieur ne comptent qu'environ 150 médecins sur l'ensemble du territoire (soit un ou deux praticiens par établissement).

Les universités rencontrent également des **difficultés à recenser les étudiants étrangers qu'elles accueillent** : l'OFII refuse désormais de leur communiquer la liste des titres de séjour accordés, alors que les services « relations internationales » et médicaux des facultés ne sont pas suffisamment coordonnés.

D'un point de vue médical ensuite, l'examen préventif réalisé par les services interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé est beaucoup moins poussé que celui de l'OFII, notamment en matière de détection de la tuberculose. À l'inverse, les médecins de l'office disposent d'une meilleure connaissance des pathologies des populations migrantes et d'un équipement leur permettant de procéder aux examens radiographiques des poumons.

D'un point de vue financier, enfin, les visites médicales de l'OFII coûtent en moyenne 40 euros. Elles sont assurées à partir d'une taxe payée par l'ensemble des étrangers primo-arrivants et qui s'élève, pour les étudiants, à 60 euros³.

Le coût du transfert du suivi sanitaire des étudiants étrangers de l'OFII vers les établissements d'enseignement supérieur est ainsi évalué à **2,92 millions d'euros annuels**⁴. Cette somme n'a toutefois pas été transférée aux universités, l'OFII continuant de percevoir l'intégralité de la taxe payée par les étudiants étrangers primo-arrivants.

¹ Article L. 313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Article D. 714-21 du code de l'éducation.

³ Article D. 311-18-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁴ Estimation obtenue en multipliant le coût moyen de la visite médicale de l'OFII (40 euros) par le nombre d'étudiants primo-arrivants accueillis chaque année (environ 73 000 personnes).

Aussi, les étudiants étrangers ne font-ils plus l'objet d'un suivi médical sérieux et coordonné, alors que les enjeux en matière de santé publique restent fondamentaux.

Selon la Conférence des présidents d'université (CPU), deux étudiants étrangers sont morts de tuberculose en 2016. La CPU estime que, chaque année, entre 160 et 320 cas de tuberculose sont constatés dans l'enseignement supérieur, dont la moitié serait des cas de tuberculose active. Or, en moyenne, une personne atteinte d'une tuberculose active en contamine quatre autres.

3. Le contrat d'intégration républicaine, une réforme peu concluante

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016¹ a revu les dispositifs d'intégration des étrangers dans la société française en créant le **contrat d'intégration républicaine (CIR)**. Il remplace le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) avec l'objectif de proposer un accompagnement personnalisé aux étrangers primo-arrivants et d'être mieux articulé avec la délivrance du titre de séjour.

Le contrat d'intégration républicaine (CIR)

Prescrit aux étrangers primo-arrivants sur le fondement de l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le contrat d'intégration républicaine comprend **trois volets** :

1° un **entretien personnalisé** permettant d'orienter l'étranger dans ses démarches administratives et d'évaluer son niveau linguistique ;

2° une **formation linguistique** déclinée en trois parcours distincts (50, 100 ou 200 heures) en fonction du niveau initial de l'étranger. Cette formation doit permettre à chaque participant d'atteindre le **niveau A1** du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL)², niveau qui correspond à l'usage et à la compréhension de quelques expressions familières et quotidiennes ;

3° une **formation civique** qui se déroule sur deux journées. La première journée est consacrée aux « *valeurs et institutions de la République française* ». La seconde, intitulée « *Vivre et accéder à l'emploi en France* », est plus opérationnelle et traite de l'accès au logement, à la santé et aux droits.

La délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle de quatre ans est conditionnée à une participation sérieuse et assidue aux formations du contrat d'intégration républicaine (article L. 313-17 du CESEDA).

Dans la même logique, la délivrance d'une carte de résident d'une durée de cinq ans est subordonnée à l'obtention du niveau de langue A2, niveau qui permet de communiquer pour des tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange réduit d'informations (article L. 314-2 du CESEDA)³.

¹ Loi relative au droit des étrangers en France.

² Sur une échelle allant de A1.1 (pour les connaissances les plus rudimentaires de la langue) à C2 (pour les connaissances les plus poussées).

³ Créée par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 précitée, la carte de séjour pluriannuelle peut être délivrée au terme d'une première année de séjour en France pour une durée de quatre ans renouvelables. La carte de résident peut être octroyée après cinq ans de séjour régulier en France, pour une durée de dix ans renouvelables.

Entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 juin 2017, 101 448 contrats d'intégration républicaine (CIR) ont été conclus (avec une formation linguistique prescrite dans 55,6 % des cas) pour un coût de 56,4 millions d'euros¹. Le PLF pour 2018 prévoit d'abonder ces crédits à hauteur de 5,1 millions d'euros pour que l'OFII puisse prescrire 20 % d'heures de formation linguistique supplémentaires aux stagiaires n'ayant pas obtenu le niveau A1 à la fin de leur formation.

Votre rapporteur constate que la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 n'a pas eu les effets escomptés et s'interroge sur l'efficacité du dispositif. Comme l'a indiqué notre collègue Roger Karoutchi, la formation civique demeure trop scolaire, « sa densité (est) bien trop importante et (son) contenu éloigné des préoccupations des migrants ». De même, le parcours moyen de la formation linguistique « s'élève aujourd'hui à 148 heures, alors qu'il atteignait en moyenne 240 heures en 2012 »².

Ainsi, à l'issue de la formation linguistique du contrat d'intégration républicaine, seuls 61,4 % des stagiaires ont acquis le niveau A1, 26,9 % ne l'ont acquis que partiellement et 11,7 % ne l'ont pas du tout acquis. La situation est particulièrement préoccupante pour les publics les plus éloignés de la langue française et se voyant prescrire le maximum de 200 heures de formation : moins de la moitié d'entre eux (43,28 %) ont obtenu le niveau A1, 37,25 % ne l'ont obtenu que partiellement et 19,48 % ne l'ont pas du tout obtenu.

Dès lors, sans un changement de méthode et un renforcement conséquent des moyens, la politique d'intégration se trouve dans une impasse. Les objectifs du projet annuel de performance (65 % des signataires du CIR acquérant le niveau A1 en 2018 et 75 % en 2020) semblent d'ailleurs hors d'atteinte.

II. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : LA DIFFICILE GESTION DE LA CRISE MIGRATOIRE

La prise en charge des frais afférents à l'exercice du droit d'asile représente presque 75 % des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », soit 996,18 millions d'euros en AE et 1 028,61 millions d'euros en CP dans le PLF pour 2018³.

Ces crédits augmentent de 11,25 % en AE et de 34 % en CP par rapport à la LFI pour 2017, afin de renforcer les moyens de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et de la Cour nationale

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire. Les étrangers dispensés de formation linguistique avaient atteint le niveau A1 avant leur arrivée en France.

² Rapport n° 660 (2016-2017) fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants, p. 27 et 31. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r16-660/r16-6601.pdf>.

³ Ces crédits sont répartis entre l'action 02 (« Garantie de l'exercice du droit d'asile ») du programme 303 et l'action 15 (« Accompagnement des réfugiés ») du programme 104.

du droit d'asile (CNDA) et d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile.

Si cette nouvelle hausse du budget de l'asile doit être saluée, sa soutenabilité implique que les délais de traitement des demandes d'asile soient drastiquement réduits.

A. UN RENFORCEMENT DES MOYENS FACE À L'AUGMENTATION CONTINUE DU NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE

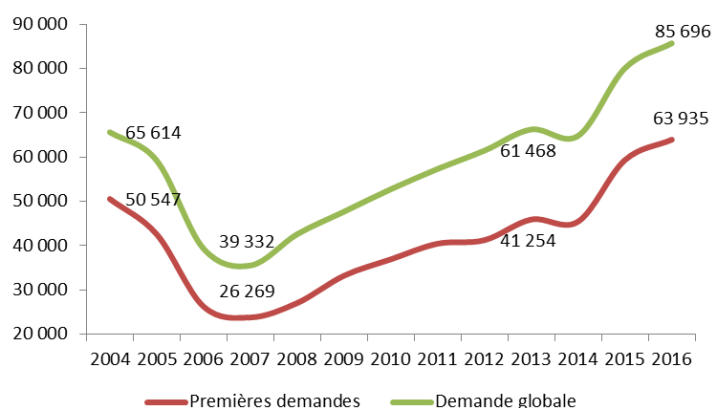
1. Un nouvel accroissement du nombre de demandes d'asile

À l'échelle européenne, la France n'est pas le pays qui reçoit le plus de demandes d'asile : en 2016, elle a enregistré 1,17 demande pour 1 000 habitants, contre un taux moyen de 2,36 dans l'Union européenne, de 1,99 en Italie, de 4,61 en Grèce et de 8,83 en Allemagne¹.

Elle est toutefois confrontée à un flux en constante augmentation : **en 2016, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré 85 696 demandes d'asile, soit une augmentation de 7 % par rapport à 2015 et de 62 % par rapport à 2010.** La pression est particulièrement forte dans les **outre-mer**, où le nombre de demandes d'asile a crû de 55 % en 2016 pour atteindre 6 327 demandes (dont 82 % déposées en Guyane).

Le premier semestre 2017 confirme cette tendance haussière, 47 225 demandes d'asile ayant été enregistrées. D'après les premières estimations du Gouvernement, la demande d'asile devrait approcher les **94 300 demandes sur l'ensemble de l'année 2017, soit une hausse de 10 % par rapport à 2016.**

Nombre de demandes d'asile (flux)²



Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

¹ Source : Eurostat.

² La demande globale s'obtient en additionnant les premières demandes devant l'OFPRA, les demandes réexaminées et les mineurs accompagnés d'au moins l'un de leurs parents demandeur d'asile. Initialement, ces mineurs sont inscrits dans le dossier de leurs parents ; une fois majeurs, ils peuvent faire une demande d'asile à titre individuel.

La France compte aujourd’hui **78 500 demandeurs d’asile** sur son sol (stock), auxquels il convient d’ajouter **19 986 personnes** dont les empreintes digitales ont été recueillies dans un autre État de l’Union européenne et ayant vocation à y être « réadmis », conformément aux **accords de Dublin** (*voir infra*).

En 2016, le statut de réfugié et le bénéfice de la protection subsidiaire¹ ont été accordés à 26 428 personnes, soit un **taux d’acceptation de 38,1 %**.

À l’inverse, environ **53 600 personnes ont été déboutées du droit d’asile en 2016**². Ces « déboutés » se voient appliquer le droit commun de l’immigration irrégulière, le Gouvernement ne réalisant **aucun suivi spécifique** de ce public.

2. Des délais de traitement des demandes d’asile largement supérieurs aux objectifs fixés

Lors de l’examen de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile, le précédent Gouvernement avait affiché pour objectifs de :

- **réduire à 240 jours** le délai d’instruction des demandes d’asile traitées en **procédure normale** (dont 90 jours pour l’Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA, et 150 jours pour la Cour nationale du droit d’asile, CNDA³) ;

- **fixer à 50 jours** celui des demandes d’asile traitées en **procédure accélérée** (dont 15 jours pour l’OFPRA et 35 jours pour la CNDA)⁴.

En 2017, le délai de traitement des demandes est largement supérieur à ces objectifs : il s’élève à 449 jours en procédure normale (soit 209 jours de plus que la cible) et à 228 jours en procédure accélérée (soit 178 jours de plus que la cible).

¹ La protection subsidiaire est accordée à « toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu’elle courrait dans son pays un risque réel de subir des atteintes graves » (article L. 712-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile). Une carte de séjour d’une durée d’un an renouvelable est octroyée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (contre une carte de résident d’une durée de dix ans renouvelables pour les réfugiés).

² Ce chiffre est calculé à partir de la demande d’asile constatée en 2015 et des personnes s’étant vues reconnaître le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire en 2016 (le délai global d’examen d’une demande d’asile étant d’environ 14 mois, voir *infra*).

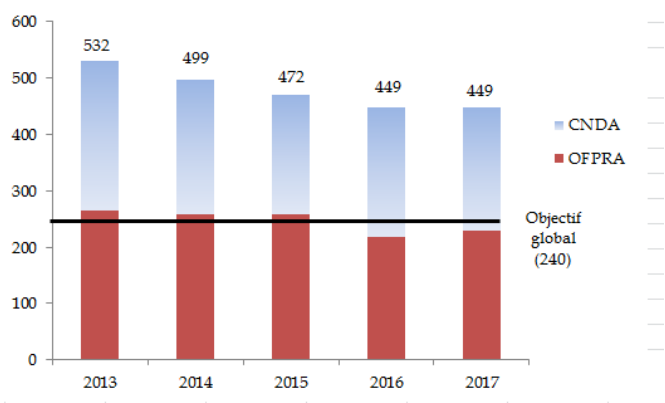
³ La CNDA étant compétente pour examiner les recours contre les décisions de l’OFPRA. En 2016, des recours ont été déposés contre 81,10 % des décisions de l’office.

⁴ Les procédures accélérées concernent, notamment, les ressortissants des pays que le conseil d’administration de l’OFPRA considère comme « sûrs » (Albanie, Géorgie, Ghana, etc.) et les demandeurs d’asile sollicitant un réexamen de leur dossier. Le classement en procédure normale ou accélérée a des conséquences sur la formation de jugement de la CNDA : la Cour statue en formation collégiale dans le premier cas et à juge unique dans le second.

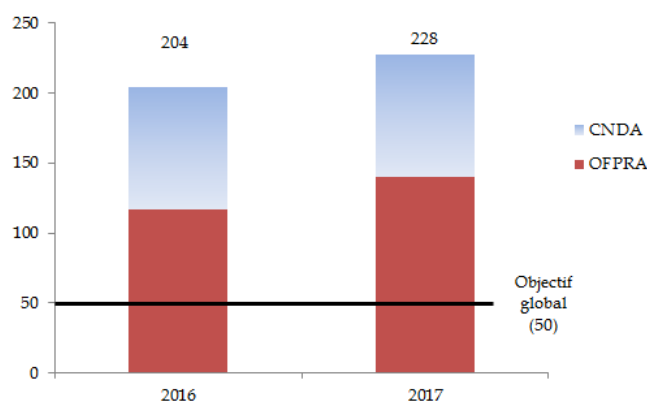
Entre 2016 et 2017, le délai d’instruction des procédures accélérées a même augmenté de 24 jours, alors que celui des procédures normales est resté stable.

Le délai de traitement des demandes d’asile

Procédure normale



Procédure accélérée¹



Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Logiquement, le « stock d’affaires » ne désemplit guère : en 2017, il est de 35 954 dossiers à l’OFPRA (pour environ 110 000 dossiers traités par an) et de 20 124 affaires à la CNDA (pour environ 48 000 affaires traitées par an)

3. Une augmentation des moyens de l’OFPRA et de la CNDA, qui doit être complétée par une réforme structurelle

Le PLF pour 2018 prévoit une hausse significative des moyens de l’OFPRA et de la CNDA.

Votre rapporteur invite toutefois le Gouvernement à compléter cet effort par une réforme structurelle visant à réduire le délai global d’instruction des demandes d’asile, du dépôt de la demande en plateforme d’accueil des demandeurs d’asile (PADA) au jugement des recours.

¹ La procédure accélérée devant la CNDA ayant été créée en 2016 uniquement, il n’existe aucune donnée pour les années 2013, 2014 et 2015.

a) L'Office français de protection des réfugiés et apatrides

La subvention pour charges de service public de l'OFPRA s'établit à **69,98 millions d'euros dans le PLF pour 2018 (AE = CP)**, contre 65,72 millions en LFI pour 2017 (+ 6,8 %). Depuis 2015, elle a augmenté de 48,25 %.

Dans le même temps, l'OFPRA bénéficie d'un renforcement de ses moyens humains, en complément des 235 équivalents temps plein (ETP) créés entre 2016 et 2017 : **son plafond d'emplois est relevé de 15 ETP pour être porté à 795 ETP dans le PLF pour 2018.**

Neuf de ces quinze ETP seraient des officiers de protection, chargés d'instruire les demandes d'asile¹. Trois seraient dédiés à la production des documents d'état civil des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

L'objectif fixé à l'OFPRA pour l'année 2018 est de ramener à zéro son stock de dossiers de plus de deux mois afin de pouvoir traiter la demande d'asile en flux quasi tendus.

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides

Établissement public administratif créé en 1952, l'OFPRA est placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. **Votre rapporteur siège au conseil d'administration de l'établissement en sa qualité de parlementaire.**

L'OFPRA exerce **deux missions principales** (article L. 721-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, CESEDA).

En premier lieu, il est chargé d'**instruire les demandes d'asile enregistrées sur le territoire français**. Il transmet également un avis motivé au ministère de l'intérieur lorsque celui-ci autorise, ou non, l'entrée sur le territoire d'une personne se déclarant demandeur d'asile (procédure de « l'asile à la frontière »).

En second lieu, l'OFPRA assure la **protection juridique et administrative des personnes s'étant vues reconnaître la qualité de réfugié, de bénéficiaire de la protection subsidiaire ou d'apatride**. Cette mission consiste notamment à établir les documents d'état civil que les personnes protégées ne peuvent pas obtenir de leur pays d'origine.

La **loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015** précitée a **profondément modifié les procédures de l'OFPRA** afin de raccourcir ses délais d'instruction et de conforter les droits des demandeurs d'asile. À titre d'exemple, chaque demandeur convoqué pour un entretien personnel à l'OFPRA peut être accompagné d'un conseil de son choix (avocat, membre d'une association agréée, etc.) et l'entretien fait l'objet d'une transcription versée au dossier de l'intéressé².

L'OFPRA diversifie également ses méthodes de travail en multipliant les « **missions hors les murs** » à l'étranger ou dans des zones du territoire national exposées à une forte pression migratoire. À titre d'exemple, une délégation de l'OFPRA s'est rendue à Mayotte du 10 au 25 octobre 2016 pour y effectuer 245 entretiens avec des demandeurs d'asile principalement burundais, congolais et rwandais.

¹ Étant précisé, qu'après avoir suivi une formation initiale de six mois, un officier de protection de l'OFPRA instruit environ 4 000 décisions par an.

² Articles L. 723-6 et L. 723-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

b) La Cour nationale du droit d'asile

Dans le PLF pour 2018, les fonds destinés à la CNDA s'élevaient à **28,19 millions d'euros en AE et en CP**, contre 25,92 millions d'euros en LFI pour 2017 (+ 8,74 %)¹. Comme chaque année, une conférence de gestion interne au Conseil d'État déterminera les crédits de fonctionnement complémentaires qui seront alloués à la Cour (6,96 millions d'euros en AE et 10,79 millions d'euros en CP pour l'exercice 2017).

Le PLF pour 2018 prévoit également de porter le plafond d'emplois de la CNDA de 410 à 456 équivalents temps plein (ETP), soit **46 ETP supplémentaires**, qui s'ajouteraient aux 52 ETP créés entre 2015 et 2017.

La CNDA rencontre toutefois des **difficultés de recrutement** : peu de fonctionnaires se portant candidats, elle recrute un **nombre croissant d'agents contractuels qui représentent 85 %² des rapporteurs et exercent généralement leurs fonctions pendant moins de deux ans.**

La Cour nationale du droit d'asile

Ancienne commission des recours des réfugiés (CRR), la CNDA est **rattachée aux juridictions administratives depuis le 1^{er} janvier 2009.**

Elle **statue sur les recours déposés contre les décisions de l'OFPRA**, ses arrêts pouvant eux-mêmes être contestés en cassation devant le Conseil d'État.

La Cour siège à **juge unique** (procédure accélérée) ou en **formation collégiale** (procédure normale). Ses formations collégiales sont composées d'un président³ et de deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et par le vice-président du Conseil d'État⁴.

B. L'ACCUEIL MATÉRIEL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS : DES CRÉDITS EN HAUSSE MAIS DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

Le PLF pour 2018 prévoit une hausse sensible des crédits consacrés à **l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)** et aux **dispositifs d'hébergement des demandeurs**, deux postes qui ont fait l'objet d'une sous-budgétisation chronique. **À ce stade, il n'est toutefois pas certain que le PLF pour 2018 permette de couvrir l'ensemble des besoins.**

¹ À la différence de l'OFPRA, les ressources de la CNDA ne sont pas imputées sur la mission « Immigration, asile et intégration » mais sur le programme 165 de la mission « Conseil et contrôle de l'État » examinée par notre collègue Patrick Kanner dans son avis budgétaire consacré aux juridictions administratives et financières.

² Les rapporteurs de la CNDA étant chargés d'instruire le dossier et de le présenter à la formation de jugement.

³ Le président de la formation collégiale de la CNDA est soit un membre du Conseil d'État ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, soit un magistrat de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, soit un magistrat du siège de l'ordre judiciaire.

⁴ Articles L. 731-2 et 732-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Parallèlement, des efforts sont consentis pour construire davantage de **centres provisoires d'hébergement (CPH)** en vue d'accueillir des personnes s'étant vues reconnaître le statut de réfugié (non des demandeurs d'asile)¹.

1. L'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) : une estimation incertaine

Historiquement, le montant de l'ADA a souvent été sous-budgété, ce qui a remis en cause la sincérité du programme 303 (« Immigration et asile »).

L'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

L'ADA est versée aux demandeurs d'asile âgés de 18 ans et plus, ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et dont les ressources financières mensuelles sont inférieures au revenu de solidarité active (RSA)². **Au 31 juillet 2017, 80 043 ménages bénéficiaient de cette aide financière gérée par l'OFII depuis le 1^{er} novembre 2015³.**

L'ADA comprend **deux composantes** : **un montant forfaitaire** (6,80 euros par jour pour une personne seule) versé à l'ensemble des bénéficiaires **et un montant additionnel** (3,80 euros par jour pour une personne seule) destiné aux demandeurs d'asile ayant accepté les conditions matérielles d'accueil de l'OFII mais qui n'ont pu être hébergés, faute de places disponibles.

Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 précitée, **le bénéfice de l'ADA peut être suspendu** si le demandeur d'asile a abandonné son hébergement, ne s'est pas rendu aux convocations de l'OFPPRA ou n'a pas répondu aux demandes d'informations de l'office. Enfin, l'ADA peut être retirée lorsque le bénéficiaire a fourni des informations erronées sur sa situation financière et familiale, lorsqu'il s'est comporté violemment dans son lieu d'hébergement ou a gravement manqué au règlement de ce dernier.

En 2016, la consommation de crédits de l'ADA (346,15 millions d'euros) a augmenté de 132 % par rapport à l'estimation inscrite dans la loi de finances initiale (148,76 millions d'euros).

De même, **le Gouvernement évalue les dépenses d'exécution de l'ADA à 355 millions d'euros pour l'année 2017, soit une hausse de 61,36 % par rapport aux crédits de la LFI (220 millions d'euros).** Ce « dérapage budgétaire » s'explique notamment par la revalorisation

¹ Pour mémoire, les personnes qui déposent une demande d'asile à l'OFPPRA sont des « demandeurs d'asile ». Lorsque l'OFPPRA ou la CNDA leur accorde une protection internationale, ils deviennent des « réfugiés » au sens juridique du terme.

² Articles L. 744-9 et L. 744-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³ Alors que les dispositifs antérieurs (allocation mensuelle de subsistance et allocation temporaire d'attente) étaient gérés par Pôle emploi.

de 4,20 à 5,40 euros par personne seule du montant additionnel de l'ADA, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 23 décembre 2016¹.

Dans le PLF pour 2018, le Gouvernement prévoit une enveloppe de **318,1 millions d'euros** pour l'ADA. Il indique que cette somme, « en progression de 45 % par rapport à la LFI pour 2017, traduit une volonté de mieux répondre à l'exigence de sincérité budgétaire »².

Cette hausse des crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile est bienvenue mais semble insuffisante. Les crédits prévus pour 2018 restent, en effet, inférieurs à l'estimation d'exécution de 2017 (- 36,9 millions d'euros) alors que le nombre de demandeurs d'asile pourrait augmenter de 10 % entre ces deux exercices.

Le Gouvernement justifie son estimation à partir de trois arguments.

Il met, tout d'abord, en exergue sa volonté de réduire les délais de traitement de la demande d'asile. L'article 57 du projet de loi de finances pour 2018 permettrait, en outre, de dégager une économie de 20 millions d'euros en mettant fin au versement de l'ADA des déboutés du droit d'asile dès la notification de la décision de l'OFPRA ou de la CNDA, et non plus un mois après³. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) consent, enfin, de nombreux efforts pour rationaliser la gestion de l'ADA.

Votre rapporteur reste toutefois dubitatif sur l'estimation du Gouvernement et est convaincu qu'il convient d'approfondir les efforts d'évaluation et de réduction des versements indus de l'allocation pour demandeurs d'asile⁴.

2. L'hébergement des demandeurs d'asile : des efforts à poursuivre pour rattraper le retard accumulé

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile comprend les **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**, d'une part, et les

¹ Conseil d'État, 23 décembre 2016, Association La Cimade et autres, affaire n° 394819. Dans cette affaire, le Conseil d'État enjoint le Gouvernement à revaloriser le montant additionnel de l'ADA, versé aux demandeurs d'asile qui n'ont pas pu être hébergés, en estimant que ce montant était « manifestement insuffisant pour permettre à ces demandeurs de disposer d'un logement ».

² Projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration », annexé au projet de loi de finances pour 2018, p. 40. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr>.

³ Article L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁴ À ce stade, l'OFII a sollicité l'expertise du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) afin d'explorer les pistes envisageables pour « évaluer la fourchette des indus persistants et en trouver les causes, notamment organisationnelles et techniques ». Source : réponses au questionnaire budgétaire.

dispositifs d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), d'autre part¹.

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile

Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile est piloté par l'Office de l'immigration et de l'intégration (OFII) *via* son **système d'information DN@**.

Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 précitée, l'OFII peut orienter le demandeur d'asile vers un hébergement situé dans une autre région pour mieux **répartir l'effort d'accueil sur l'ensemble du territoire national²**.

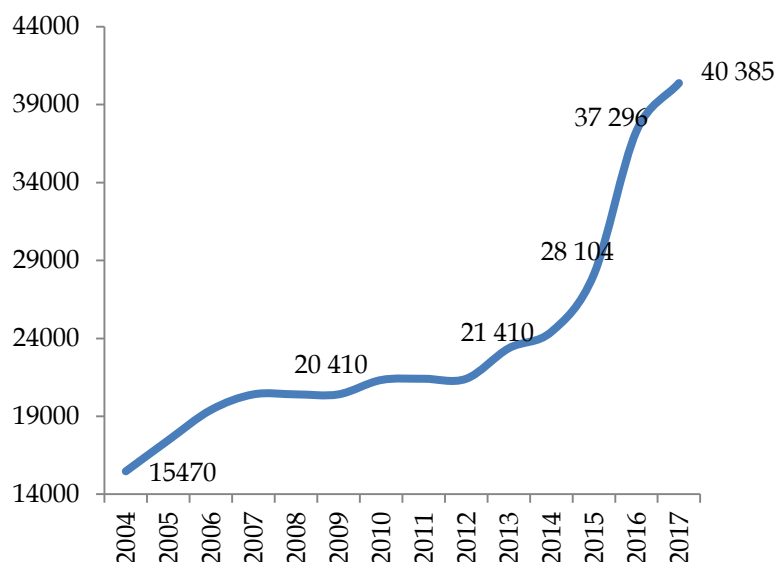
Ce schéma est décliné au niveau territorial par le préfet de région, qui veille également à la bonne information des élus locaux.

Comme le législateur l'a précisé en 2015, l'hébergement en CADA est la règle (car il offre un meilleur accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile) **et l'HUDA l'exception**.

a) Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) : la poursuite des efforts de construction

La France compte aujourd'hui **40 385 places en CADA**, soit une progression de 65 % depuis 2014.

Nombre de places en CADA



Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

¹ La mise en œuvre de ce schéma d'hébergement est financée, comme pour l'ADA, par l'action 02 (« Garantie de l'exercice du droit d'asile ») du programme 303 (« Immigration et asile »).

² Article L. 744-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Le PLF pour 2018 consacre 296,16 millions d'euros en AE et en CP au financement des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, l'objectif du Gouvernement étant de créer 1 500 places supplémentaires en 2018 et 1 000 places supplémentaires en 2019.

Ces efforts doivent être salués, bien que le parc de la CADA ne soit pas en mesure d'accueillir l'ensemble des demandeurs d'asile et des personnes soumises au règlement « Dublin III » (*voir infra*).

En outre, le taux de présence indue en CADA¹ se maintient à 9,5 % en 2016, ce que votre rapporteur déplore. Ainsi, environ 2 420 places de CADA sont occupées par des personnes déboutées du droit d'asile et 1 160 places par des personnes s'étant vues reconnaître la qualité de réfugié.

Il est urgent de mieux s'approprier, voire de simplifier, la procédure prévue par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, qui permet au préfet de mettre en demeure la personne concernée de quitter la place en CADA qu'elle occupe indûment².

b) L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : la nécessité d'accroître le nombre de places et de rationaliser les dispositifs

L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) est assuré par quatre principaux dispositifs³ : AT-SA, HUDA déconcentré, PRAHDA et centres d'accueil et d'orientation (CAO).

Les quatre principaux dispositifs de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

- « Accueil temporaire - Service de l'asile » (AT-SA) (environ 32 millions d'euros par an)

Géré par la société d'économie mixte ADOMA, le dispositif AT-SA met à disposition environ 6 000 places d'hébergement dans 80 centres, pour un coût moyen journalier de 16 euros par place. Il concerne principalement les zones soumises à une forte pression migratoire (Ile-de-France et Calais) et prévoit, à la différence de l'HUDA déconcentré, un accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile.

- L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile déconcentré (HUDA déconcentré) (environ 108 millions d'euros par an)

Relevant des préfets de département, l'HUDA déconcentré représente un parc d'hébergement d'environ 18 500 places réparties dans 150 centres d'accueil, pour un coût moyen journalier de 16 euros par place.

¹ Conformément à l'article R. 744-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le délai maximal de maintien en CADA est d'un mois pour les déboutés du droit d'asile et de trois mois, renouvelables une fois, pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Au-delà, leur présence en CADA est considérée comme indue.

² Si cette mise en demeure reste infructueuse, le préfet peut également saisir le président du tribunal administratif, qui statue en référé sur cette demande d'évacuation. Articles L. 744-5 et R. 744-12 (II) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

³ Dispositifs financés par l'action 02 (« Garantie de l'exercice du droit d'asile ») du programme 303 (« Immigration et asile »).

- Le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) (environ 28 millions d'euros par an)

Créé en 2017, ce dispositif est organisé à partir d'un marché public passé par l'OFII pour une durée minimale de cinq ans.

Il met à disposition **5 351 places d'hébergement réparties en 12 lots géographiques pour un coût moyen journalier de 16,61 euros par place**. Il a notamment permis à ADOMA d'acquérir 62 hôtels « *Formule 1* » pour les aménager en centres d'hébergement des demandeurs d'asile.

- Les centres d'accueil et d'orientation (CAO) (environ 105 millions d'euros par an)

Lancés en 2015, les CAO visent à accueillir temporairement des migrants en situation de grande précarité, notamment après des opérations de « mise à l'abri » (démantèlement de camps illégaux).

Généralement créés dans d'anciennes casernes ou bases de loisirs, les CAO comprennent **environ 10 700 places, pour un coût journalier plus élevé que les autres dispositifs (27 euros par place)**.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Deux objectifs doivent être poursuivis en matière d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) : l'accroissement du nombre de places, d'une part, et la rationalisation des dispositifs existants, d'autre part.

▪ **La nécessité d'accroître le nombre de places en HUDA**

Au total, la capacité de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) s'élève à 40 551 places, pour un coût moyen de 18,9 euros par jour et par place.

Seuls 61 % des demandeurs d'asile et des personnes soumises au règlement « Dublin III » sont réellement hébergés en CADA ou en HUDA¹.

Comme l'indiquait notre collègue Esther Benbassa en 2016, les autres demandeurs d'asile (39 %) sont « *hébergés soit chez l'habitant, soit plus probablement dans le dispositif d'urgence généraliste porté par le programme 177 "Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables" de la mission "Ville et logement" – quand les demandeurs d'asile sont effectivement hébergés* »².

Cette tendance se confirme d'ailleurs au premier semestre 2017 : **49 % des nuitées de l'hébergement d'urgence ont été passées dans des hôtels**, un mode d'accueil qui ne propose pas - ou très peu - d'accompagnement social et administratif aux demandeurs d'asile.

¹ *Projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration », annexé au projet de loi de finances pour 2018, p. 40. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr>.*

² *Avis n° 146 (2016-2017) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017 (asile), p. 24. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-2/a16-146-21.pdf>.*

Comme l'ADA, l'HUDA a fait l'objet de sous-budgétisations chroniques depuis plusieurs années.

En 2016, la consommation des crédits a dépassé de 25 % les sommes inscrites en loi de finances initiale. De même, le Gouvernement évalue les dépenses 2017 de l'HUDA à 410 millions d'euros en AE et à 271 millions en CP¹, soit un **dépassement de 67 % en AE et de 130 % en CP par rapport à l'estimation initiale.**

Le PLF pour 2018 prévoit d'accroître les crédits de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : ils atteindraient **268,28 millions d'euros en AE (+ 9 % par rapport à la LFI pour 2017) et 300,72 millions d'euros en CP (+ 155 %).**

L'objectif du Gouvernement est de porter la capacité de l'HUDA à 45 000 places en 2018 (contre 40 551 places aujourd'hui). Il s'engage, en outre, vers **davantage de sincérité budgétaire**, même si l'évolution du flux des demandes d'asile pourrait conduire à de nouveaux dépassements de crédits en exécution.

▪ ***Une rationalisation indispensable des dispositifs d'HUDA***

Au fil de la crise migratoire, l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile a perdu en lisibilité et en rationalité : des instruments ont été créés ponctuellement et de manière non-coordonnée, sans qu'il soit procédé à une révision globale des dispositifs.

À l'instar des centres d'accueil et d'orientation (CAO), ces nouveaux instruments ont souvent été **créés dans l'urgence, ce qui renchérit le coût des projets**. À titre d'exemple, une place en CAO coûte 27 euros par jour, contre 16 euros pour « l'Accueil temporaire - Service de l'asile » (AT-SA). D'après les informations recueillies par votre rapporteur, le centre d'accueil d'urgence pour migrants de Saint-Ouen-l'Aumône (Val d'Oise), ouvert en juillet 2017, représenterait même un coût d'environ 60 euros par jour et par place.

Conscient de cette difficulté, **le Gouvernement prévoit une réallocation des moyens** qui consisterait à réduire le parc des CAO de 6 250 places pour augmenter celui des autres dispositifs de l'HUDA. **L'objectif est de diminuer le coût moyen de l'HUDA de 18,9 euros par place et par jour en 2017 à 17,7 euros en 2018.**

3. L'hébergement des réfugiés : des efforts à saluer

La France compte aujourd'hui **42 centres provisoires d'hébergement (CPH) pour un total de 2 207 places²**. Gérées par des associations, ces

¹ La différence entre AE et CP s'expliquant par le lancement d'un appel à projets pour augmenter le nombre de places en « Accueil temporaire - Service de l'asile » (AT-SA)

² La capacité d'accueil des CPH varie entre 18 et 129 places. Ces centres sont financés par l'action 15 (« Accompagnement des réfugiés ») du programme 104 (« Intégration et accès à la nationalité française »).

structures accompagnent les réfugiés dans les premiers mois qui suivent l'obtention de la protection internationale et facilitent leur intégration dans la société française.

Le législateur a reconnu les spécificités des CPH en 2015¹, à l'initiative de votre rapporteur qui regrettait la « *faible attention* » portée à l'insertion des réfugiés « *alors que ce public a vocation à demeurer durablement, voire définitivement, en France* »².

Le CPH de Créteil et le DPHRS de Paris

Le 8 novembre dernier, votre rapporteur s'est rendu dans les locaux de l'association **France terre d'asile** afin d'échanger avec ses représentants sur deux dispositifs d'accueil des réfugiés. Ce déplacement a confirmé tout l'intérêt des centres provisoires d'hébergement et la nécessité de pérenniser leur financement.

- Le centre provisoire d'hébergement (CPH) de Créteil

Créé en 1998, le CPH de Créteil propose **129 places** d'hébergement (dont 29 créées en 2016), réparties dans 35 appartements. Il dispose de **9,12 ETP**, soit un ETP pour 11,44 personnes hébergées.

Les réfugiés hébergés **restent en moyenne 18,8 mois** au CPH, pour un coût de **19,99 euros** par jour et par place. **Tous accèdent à un logement pérenne à leur sortie de la structure.**

- Le dispositif provisoire d'hébergement pour les réfugiés statutaires (DPHRS)

Le DPHRS de Paris est une **structure ad hoc, proche des CPH**, créée en 2004 et proposant **400 places** d'hébergement réparties dans 64 « appartements partagés » (colocations entre plusieurs réfugiés). Les réfugiés hébergés signent un contrat initial de 9 mois, reconductible pour une durée de trois mois renouvelables.

La structure dispose de **26,15 ETP** (soit un ETP pour 15 personnes hébergées), dont 17 intervenants sociaux.

Les réfugiés **restent en moyenne 16,9 mois** au DPHRS, pour un coût de **18,64 euros** par place et par jour. 40 % ont un niveau linguistique inférieur ou égal au niveau A1, ce qui demande des efforts de formation particuliers. Les personnels du DPHRS constatent, en outre, une augmentation des phénomènes d'addiction, notamment lorsque les réfugiés ont séjourné dans des camps illégaux.

76,4 % des personnes accueillies au DPHRS accèdent ensuite à un logement pérenne, 56 % trouvent un emploi.

Le DPHRS a également ouvert un accueil de jour qui a reçu 900 personnes en 2016.

Le PLF pour 2018 prévoit une **augmentation sensible des crédits** des centres provisoires d'hébergement (CPH), ce dont votre rapporteur se

¹ Actuels articles L. 349-1 à L. 349-4 du code de l'action sociale et des familles.

² Rapport n° 425 (2014-2015) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de réforme de l'asile, p. 208. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l14-425/l14-4251.pdf>.

réjouit. **34,83 millions d'euros** leur seraient consacrés, **soit une hausse de 66,21 %** par rapport à la LFI pour 2017.

Aussi le Gouvernement souhaite-t-il créer **3 000 nouvelles places** de CPH dès 2018, pour un coût journalier de 25 euros par place. **Votre rapporteur invite le Gouvernement à coordonner ces créations de places** et à tirer les leçons des difficultés rencontrées pour l'HUDA (voir *supra*). Il s'agit d'inciter les associations à créer des centres provisoires d'hébergement d'une taille suffisante pour y dégager des économies d'échelle, notamment en ce qui concerne les frais de fonctionnement.

4. La regrettable suppression de l'aide aux communes

En 2016 et 2017, le précédent Gouvernement avait **soutenu la mobilisation des communes** en faveur de la création de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile et de logements pérennes pour les réfugiés.

Les communes bénéficiaient ainsi de **1 000 euros par place d'hébergement, pour un montant total de 4 millions d'euros par an.**

Ce dispositif constituait un mécanisme financier incitatif pour les communes mais également la reconnaissance de leurs efforts d'accueil. **Votre rapporteur déplore vivement qu'il ne soit pas reconduit dans le PLF pour 2018.**

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRREGULIÈRE : DES RÉSULTATS INSUFFISANTS

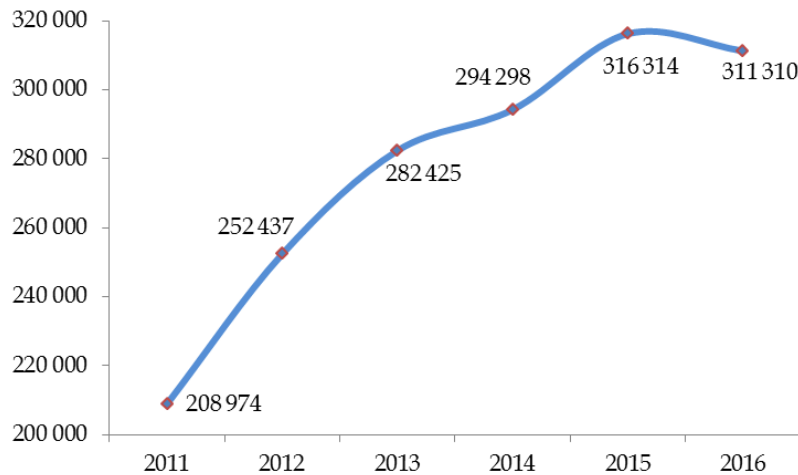
Il n'existe **aucune donnée précise** concernant le nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire français.

Seul le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME)¹ peut donner une indication pertinente : il s'établit à **311 310 personnes au 31 décembre 2016, soit une hausse de près de 49 % par rapport au 31 décembre 2011.** Dans les faits, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est probablement nettement supérieur².

¹ Prévue aux articles L. 251-1 à L. 254-2 du code de l'action sociale et des familles, l'AME permet aux étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès gratuit aux soins médicaux et hospitaliers.

² Notamment parce que l'AME est attribuée sous condition de résidence stable et ininterrompue en France pendant trois mois.

Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME)



Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Le chef de l'État a annoncé sa volonté d'accroître significativement le nombre de reconduites à la frontière et d'expulser l'ensemble des étrangers en situation irrégulière ayant commis un délit¹. Dans son instruction du 16 octobre 2017, le ministre de l'intérieur rappelle d'ailleurs que « *la lutte contre l'immigration irrégulière est une politique publique qui doit être mise en œuvre avec la plus grande fermeté en utilisant l'ensemble des outils et des dispositifs autorisés par les textes* »².

Le projet de loi de finances pour 2018 reste toutefois nettement en deçà des annonces gouvernementales, ce que votre rapporteur regrette au plus haut point.

Les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière³ - qui financent notamment les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière et le fonctionnement des centres de rétention administrative - ne représentent que 6 % de la mission « Immigration, asile et intégration », soit 82,63 millions d'euros en autorisations d'engagement et 82,83 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans le PLF pour 2018, ces crédits sont d'ailleurs en baisse de 7,18 % par rapport à la LFI pour 2017 et de 6,50 % par rapport à l'exécution 2016 (AE).

Si le Gouvernement justifie cette réduction de crédits par la fin de l'opération de démantèlement de la « jungle de Calais » (octobre 2016), votre rapporteur déplore l'insuffisance des moyens consacrés aux éloignements forcés et aux centres de rétention administrative (voir *infra*).

¹ Intervention télévisée du Président de la République du 15 octobre 2017.

² Instruction n° NORINTK17018905 relative à l'éloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison.

³ Crédits imputés au sein de l'action 03 (« Lutte contre l'immigration irrégulière ») du programme 303 (« Immigration et asile »).

La lutte contre l'immigration irrégulière constitue, une nouvelle fois, le parent pauvre de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Outre cette mission, trois autres programmes budgétaires participent au contrôle du droit d'entrée et de séjour sur le territoire. Deux d'entre eux sont examinés par notre collègue Henri Leroy dans son **avis budgétaire « Sécurités »** et ont fait l'objet d'une audition commune de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

Les trois autres programmes participant à la lutte contre l'immigration irrégulière

- Le programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurités »

Ce programme comprend les crédits de personnels affectés à la lutte contre l'immigration illégale, dont la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

Ces crédits augmentent très légèrement dans le PLF pour 2018 (+ 2,07 %) pour s'établir à 905,97 millions d'euros. Lors de son audition devant l'Assemblée nationale, M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, a précisé que trente agents supplémentaires seraient recrutés pour « *l'éloignement des clandestins* »¹.

- Le programme 152 « Gendarmerie nationale » de la même mission « Sécurités »

La maquette budgétaire du programme 152 ne permet pas d'identifier les crédits que la gendarmerie consacre à la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Seul l'indicateur 2.2 précise, de manière générale, le nombre de procédures que les gendarmes ont lancé en matière d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger (4 219 procédures en 2016).

- Le programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » de la mission « Travail »

Son action 04 est dédiée à la lutte contre le travail illégal, dont seulement une partie relève de l'emploi d'étrangers sans titre de séjour. Cette action n'est pourvue d'aucun crédit, les personnels qui la mettent en œuvre (inspection du travail) relevant du programme 155 (« *Conception et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* ») de la même mission.

**A. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE :
UNE POLITIQUE EN ÉCHEC**

La décision d'éloigner un étranger en situation irrégulière se concrétise par une **expulsion pour menace à l'ordre public** ou, de manière plus fréquente, par une **obligation de quitter le territoire français (OQTF)**. Cette dernière peut être combinée avec une **interdiction de retour sur le territoire (IRT)**, d'une durée de cinq ans maximum.

L'OQTF est mise en œuvre de manière spontanée par l'étranger (« éloignements spontanés »), avec l'aide des autorités françaises (« éloignements aidés ») ou de manière coercitive (« éloignements forcés »).

¹ Audition du 30 octobre 2017 devant la commission élargie de l'Assemblée nationale.

L'obligation de quitter le territoire français (OQTF)

(articles L. 511-1 à L. 514-1 du code l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Décision administrative du préfet, l'obligation de quitter le territoire français met en œuvre la décision de refus de séjour en précisant le pays vers lequel l'étranger doit être reconduit.

En l'état du droit, il existe **deux catégories** d'OQTF :

- l'OQTF assortie d'un délai de départ volontaire

Procédure de droit commun, cette OQTF est **assortie d'une possibilité de départ volontaire dans un délai de 30 jours**, période pendant laquelle le préfet peut imposer à l'étranger de se rendre au commissariat jusqu'à trois fois par semaine pour attester de sa présence.

Dans ce même délai, l'étranger peut déposer un recours suspensif devant le tribunal administratif, qui statue en trois mois ou, lorsque l'étranger est en centre de rétention, assigné à résidence ou en détention, en 72 heures.

À l'expiration du délai de départ volontaire, prorogable en fonction des circonstances particulières du cas d'espèce, l'étranger peut être assigné à résidence ou placé en rétention administrative.

La loi du 7 mars 2016¹ a créé une **procédure contentieuse accélérée** pour les OQTF délivrées à l'encontre d'un étranger qui n'est pas entré régulièrement en France, qui s'y est maintenu après l'expiration de son visa ou de son titre de séjour ou qui a été débouté de sa demande d'asile. La personne concernée dispose alors de 15 jours (et non 30 jours) pour déposer un recours et le tribunal statue en six semaines (et non en trois mois) à juge unique et sans conclusion du rapporteur public ;

- l'OQTF sans délai de départ volontaire

Immédiatement applicable, cette OQTF concerne l'étranger qui représente une menace pour l'ordre public, qui a fait l'objet d'un refus de délivrance d'un titre de séjour pour fraude ou en raison du caractère manifestement infondé de sa demande ou qui risque de prendre la fuite. Son placement en rétention administrative ou son assignation à résidence est possible dès la notification de l'OQTF.

L'étranger dispose de 48 heures pour contester l'OQTF sans délai de départ volontaire (recours suspensif). Le tribunal administratif statue en trois mois ou, lorsque l'étranger est en centre de rétention, assigné à résidence ou en détention, en 72 heures.

1. Les éloignements forcés : des perspectives nettement inférieures aux annonces du Gouvernement

a) Des résultats insatisfaisants

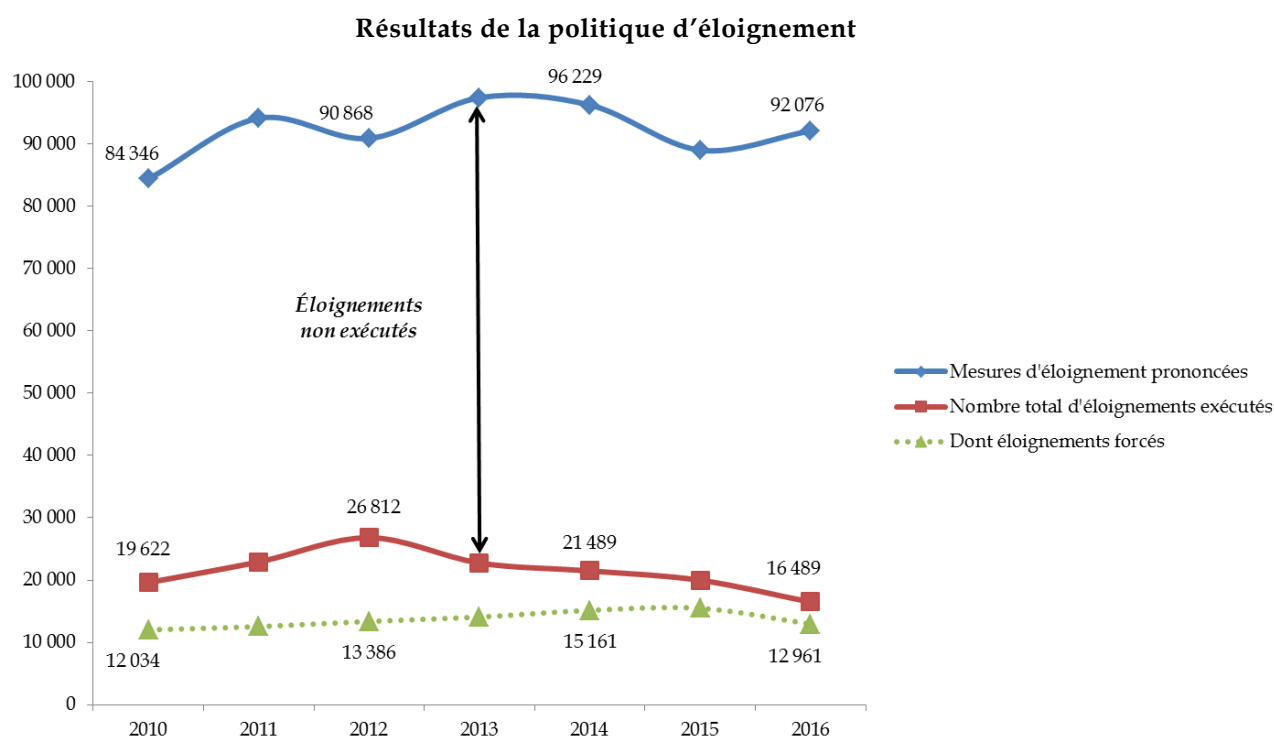
Le Gouvernement a créé un nouvel indicateur au sein du programme 303 (« Immigration et asile ») : le nombre de retours forcés exécutés. Cet indicateur est toutefois **peu opérant** : il ne permet pas d'évaluer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière car il ne prend pas en compte le nombre de mesures d'éloignement prononcées.

¹ Loi n° 2016-274 du 7 mars relative au droit des étrangers en France.

Votre rapporteur invite donc le Gouvernement à davantage de transparence en cette matière. Dans l'attente, il a sollicité des informations complémentaires lors de ses auditions et a obtenu les chiffres suivants.

92 076 mesures d'éloignement ont été prononcées en 2016 et seules 18 % d'entre-elles ont été réellement exécutées, soit par un éloignement spontané, soit par un éloignement aidé, soit par un éloignement forcé. Pour cette seule année 2016, 75 587 personnes se sont maintenues sur le territoire français malgré la mesure d'éloignement prononcée à leur encontre.

Les éloignements forcés exécutés ont d'ailleurs baissé entre 2015 et 2016 : ils sont passés de 15 458 (soit 17,40 % des mesures d'éloignement prononcées) à 12 961 (soit 14,08 % des mesures d'éloignement prononcées).



Source : ministère de l'intérieur (hors outre-mer)

Plusieurs facteurs expliquent ces résultats insatisfaisants en matière d'éloignements forcés.

Depuis 2016¹, le juge des libertés et de la détention n'intervient plus après cinq jours de rétention mais après 48 heures (voir *infra*). Dans les faits, les services de l'État n'ont pas suffisamment de temps pour constituer un dossier étayé, ce qui conduit souvent le juge à prononcer la fin de la rétention. En 2017, 19,30 % des étrangers placés en CRA ont été libérés dès les quarante-huit premières heures de rétention, alors qu'en 2016 seuls

¹ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

6,35 % des retenus avaient été libérés pendant les soixante-douze premières heures de rétention.

Votre rapporteur constate, ensuite, que **les moyens des services en charge des éloignements forcés sont insuffisants.**

L'action de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) a en effet été réorientée vers le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures¹ (environ 4 500 ETP), au détriment de la politique d'éloignement (environ 1 500 ETP pour la gestion des centres de rétention administrative et 300 ETP pour les reconduites à la frontière). Or, s'il était nécessaire de rétablir le contrôle aux frontières intérieures, la politique d'éloignement doit rester une priorité, notamment pour reconduire à la frontière les déboutés du droit d'asile.

En outre, les pays d'origine ne délivrent pas suffisamment de laissez-passer consulaires, documents pourtant indispensables aux procédures d'éloignement.

Même si des progrès ont été réalisés depuis 2013, moins de la moitié des laissez-passer consulaires (46,20 %) ont été délivrés dans des délais utiles à l'éloignement en 2016.

Les résultats obtenus sont très hétérogènes d'un pays à l'autre : seuls 11,8 % des laissez-passer consulaires ont été délivrés dans les temps par le Mali, 17,2 % dans le cas de l'Égypte et 48 % dans celui de l'Algérie.

Taux de délivrance, par les pays d'origine, des laissez-passer consulaires

Années	Laissez-passer demandés	Laissez-passer obtenus dans les délais utiles	Laissez-passer obtenus hors délai	Laissez-passer refusés	Demandes restées sans réponse (demandes - réponses)	Taux de délivrance dans un délai utile à l'éloignement
2010	10 668	3 493	318	3 766	3 091	32,70 %
2011	8 350	2 460	227	1 787	3 876	29,50 %
2012	6 515	2 403	177	1 481	2 454	36,90 %
2013	7 022	2 474	168	1 327	3 053	35,20 %
2014	7 423	2 857	207	1 144	3 215	38,50 %
2015	6 647	2 859	200	770	2 818	43,00 %
2016	5 859	2 707	170	587	2 395	46,20 %

Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

¹ La France a rétabli le contrôle aux frontières intérieures le 13 novembre 2015 sur le fondement des articles 25 et 27 du code frontières Schengen. Ce contrôle a été prolongé jusqu'au 30 avril 2018.

Certains pays comme le Maroc, la Tunisie ou le Pakistan, refusent l'éloignement groupé de plusieurs de leurs ressortissants, ce qui complexifie encore les procédures.

Des **efforts diplomatiques** sont donc indispensables pour améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires et faciliter les conditions de reconnaissance, par leur pays, des étrangers reconduits.

Or, si la France est signataire de 43 accords bilatéraux de réadmission, elle n'a plus conclu de nouvel accord depuis le 2 décembre 2009¹. Les négociations engagées avec le Pakistan (2005), la République Démocratique du Congo (2007), le Bangladesh (2013), le Mali, l'Égypte et l'Inde ont échoué.

De même, l'Union européenne a signé 17 accords de réadmission entre octobre 2003 (Macao) et février 2014 (Azerbaïdjan) mais n'en a pas conclu depuis. Des négociations seraient en cours de finalisation avec la Biélorussie ; elles sont bloquées avec l'Algérie, le Maroc et le Nigéria.

Si la récente nomination d'un **ambassadeur chargé des migrations**, M. Pascal Teixeira Da Silva², doit permettre d'améliorer les résultats obtenus en matière de laissez-passer consulaires, la tâche s'annonce ardue.

En cas d'échec des négociations avec les pays d'origine, votre rapporteur invite le Gouvernement à mettre en œuvre des mesures de rétorsion contre les États récalcitrants. Il pourrait notamment être envisagé de délivrer un nombre inférieur de visas de court³ ou de long séjour⁴ à leurs ressortissants.

b) Des accords de Dublin à bout de souffle

Les mesures de « transfert » prises sur le fondement des accords de Dublin connaissent de graves difficultés, tant au niveau européen qu'au niveau national.

¹ Accord de réadmission avec le Kosovo, ratifié cinq ans plus tard par la loi n° 2014-771 du 7 juillet 2014 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et de son protocole d'application.

² Décret du 6 septembre 2017 portant nomination d'un ambassadeur chargé des migrations. Votre rapporteur a entendu en audition M. Pascal Teixeira Da Silva le 9 novembre dernier.

³ Visas dont la durée est inférieure ou égale à 3 mois et qui relèvent de la compétence de l'Union européenne.

⁴ Visas dont la durée est supérieure à 3 mois et qui relèvent de la compétence de chaque État membre de l'Union européenne.

Les accords de Dublin

Depuis 1990, les accords de Dublin posent un principe fondamental : un **seul État membre de l'Union européenne est compétent pour l'examen d'une demande d'asile**¹.

Ces accords définissent **une série de critères hiérarchisés pour déterminer l'État responsable de la demande d'asile** (pays ayant délivré un visa au demandeur ou dans lequel ce dernier pourrait rejoindre un membre de sa famille, État dont le demandeur a illégalement franchi la frontière, etc.).

En pratique, un critère prédomine : l'État responsable est celui dans lequel les empreintes digitales du demandeur ont été recueillies. Cette information est obtenue sur la base du traitement de données européen Eurodac qui comprend, depuis 2003, les empreintes digitales des demandeurs d'asile.

À titre d'exemple, une personne ayant déposé sa demande d'asile en Grèce avant de se rendre en France doit être « réadmise » vers la Grèce, seul pays compétent pour traiter son dossier (**procédure de réadmission**).

La décision de transfert peut être contestée dans un délai de deux semaines devant le tribunal administratif, qui statue à juge unique dans les 15 jours².

Selon les cas, l'État responsable (la Grèce dans l'exemple précédent) doit être saisi de la demande de réadmission dans un délai de deux ou trois mois et répondre dans un délai compris entre quinze jours et deux mois.

Si le demandeur d'asile n'a pas été transféré dans les six mois à compter de la saisine de l'État responsable, sa réadmission n'est plus possible³. Il est alors en droit de déposer une demande d'asile dans l'État dans lequel il se trouve.

Au niveau européen, les accords de Dublin impliquent des efforts différenciés entre les États et pèsent particulièrement sur certains pays (Grèce, Italie, Hongrie, Bulgarie, Roumanie).

Ces derniers ont souvent adopté des « stratégies d'évitement » pour ne pas être l'État responsable de certaines demandes d'asile. Aussi seuls 23 % des franchissements irréguliers d'une frontière extérieure de l'Union font-ils l'objet d'un prélèvement d'empreintes digitales⁴.

Au niveau national, 62 % des étrangers interpellés par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) refusent que leurs empreintes soient recueillies. L'administration est ainsi dans l'incapacité de consulter Eurodac pour savoir si ces personnes sont soumises aux accords de Dublin. Depuis 2016, un tel refus est puni d'un an d'emprisonnement et de

¹ Trois accords Dublin ont été conclus, respectivement en 1990, 2000 et 2003.

² Le délai de saisine est ramené à 48 heures et le délai de jugement à 72 heures lorsque l'étranger est placé en résidence ou assigné à résidence (article L. 742 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). L'étranger peut également contester son placement en rétention ou son assignation à résidence devant le juge des libertés et de la détention (voir infra).

³ Ce délai est porté à dix-huit mois lorsque le demandeur d'asile a pris la fuite.

⁴ Communication COM (2015) 675 de la commission européenne relative au rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, 15 décembre 2015, p. 4.
(<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/FR/1-2015-675-FR-F1-1.PDF>).

3 750 euros d'amende¹. En pratique, les parquets n'engagent que très peu de poursuites, voire aucune.

Parallèlement, les procédures de réadmission ont été fragilisées par l'arrêt de la Cour de cassation du 27 septembre 2017. La Cour a en effet remis en cause le placement en rétention administrative des « dublinés » en considérant que le droit français ne prévoyait aucun « critère objectif » définissant les « raisons de craindre la fuite du demandeur d'une protection internationale qui fait l'objet d'une procédure de transfert »².

Face à cette jurisprudence, il apparaît prioritaire de **faire évoluer** la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pour sécuriser le placement en rétention des « dublinés ».

Cet ajustement législatif est d'autant plus urgent que :

- **le nombre de personnes soumises aux accords de Dublin augmente sensiblement.** En 2016, plus d'un quart des étrangers ayant déposé une demande d'asile en France étaient déjà connus dans un autre État membre de l'Union européenne ;

- les procédures de réadmission vers les États responsables sont d'ores et déjà **peu efficaces : en 2016, seules 10 % des procédures de transfert ont abouti.**

Notre collègue député Jean-Luc Warsmann a déposé une proposition de loi pour tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour de cassation³ ; ce texte pourrait être prochainement débattu au Parlement.

c) Une programmation budgétaire manifestement insuffisante

Le PLF pour 2018 consacre 30,09 millions d'euros en CP aux frais d'éloignement forcés de migrants en situation irrégulière, contre 33,3 millions d'euros en LFI pour 2017.

Certes, cette prévision est supérieure à la consommation de crédits constatée en 2016 (26,86 millions d'euros en CP). L'année 2016 reste toutefois marquée par un nombre d'éloignements peu élevé (voir *supra*).

L'estimation du PLF pour 2018 paraît donc étonnamment faible au regard de la volonté du Gouvernement d'augmenter substantiellement le nombre de reconduites à la frontière⁴.

Selon les estimations de votre rapporteur, **les sommes inscrites au PLF pour 2018 permettraient l'éloignement forcé d'environ**

¹ Article 46 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

² Cour de Cassation, Première chambre civile, 27 septembre 2017, arrêt n° 1130.

³ Proposition de loi n° 331 permettant une bonne application du régime d'asile européen, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 octobre 2017.

⁴ Voir *supra*, notamment sur la volonté du chef de l'État d'éloigner tous les étrangers ayant commis un délit.

14 500 personnes¹, soit un chiffre inférieur aux éloignements réalisés en 2014 et en 2015 par la précédente majorité présidentielle.

En conséquence, le Gouvernement sera dans l'incapacité de tenir ses engagements en matière d'éloignements forcés.

2. Les aides au retour volontaire, des dispositifs instables

En complément des éloignements forcés exécutés, des **dispositifs incitatifs d'aide au retour** sont mis en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Ces dispositifs correspondent au versement d'une **aide financière** de 650 euros par personne pour les ressortissants de pays tiers soumis à visa, de 300 euros par personne pour les ressortissants de pays tiers dispensés de visa et le Kosovo et de 50 euros par personne pour les citoyens de l'Union européenne.

Afin d'éviter des détournements de procédure, le précédent Gouvernement a conditionné l'attribution des aides au retour : pour en bénéficier, un étranger doit séjourner en France depuis au moins six mois.

À titre **expérimental**, un arrêté du 9 novembre 2016² a permis au directeur général de l'OFII de **majorer jusqu'à 2 500 euros le montant de l'aide au retour** pour les ressortissants de pays tiers soumis à visa. Cette expérimentation a ensuite été prolongée jusqu'au 31 décembre 2017³.

Le nombre d'aides au retour reste toutefois peu élevé : 3 468 en 2016, contre 6 228 en 2013, soit une diminution de 44,32 %.

Face à ce constat, le Gouvernement envisage une nouvelle réforme globale de ce dispositif, après les modifications opérées en 2013 (lutte contre les effets d'aubaine pour les citoyens européens) et en 2015 (fixation d'un nouveau barème).

Cette réforme risque, une nouvelle fois, de fragiliser la lisibilité des aides au retour sans crédits supplémentaires : l'enveloppe allouée resterait stable à 10,5 millions d'euros.

¹ Pour obtenir ce chiffre, un coût moyen des éloignements forcés (2 072 euros) est tout d'abord calculé à partir des données d'exécution 2016 (26,86 millions d'euros dépensés en CP pour 12 961 éloignements réalisés). Pour obtenir le nombre d'éloignements forcés budgétés en 2018, il suffit ensuite de diviser l'enveloppe du PLF (30,09 millions d'euros en CP) par le coût moyen des éloignements. Le chiffre obtenu (environ 14 500 éloignements budgétés en 2018) pourrait augmenter à la marge en fonction des économies dégagées dans la gestion des éloignements depuis 2016 ou, au contraire, diminuer du fait de nouveaux surcoûts.

² Arrêté du 9 novembre 2016 relatif au montant d'allocation forfaitaire majoré applicable aux demandes d'aide au retour présentées jusqu'au 31 décembre 2016.

³ Arrêté du 25 juillet 2017 relatif au montant d'allocation forfaitaire majoré applicable aux demandes d'aide au retour présentées jusqu'au 31 décembre 2017.

B. LES CENTRES DE RETENTION ADMINISTRATIVE ET LES MESURES D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE : DES DISPOSITIFS PERFECTIBLES, DONT LE FINANCEMENT POSE QUESTION

L'administration peut placer les étrangers en instance d'éloignement dans un centre de rétention administrative (CRA)¹ ou les assigner à résidence².

Ces deux dispositifs ne visent pas les mêmes publics : l'assignation à résidence est privilégiée lorsque l'étranger en situation irrégulière présente des garanties de représentation effectives, propres à prévenir le risque de soustraction.

1. Les centres de rétention administrative (CRA) : des crédits inadaptés aux ambitions du Gouvernement

a) La volonté de lutter contre la sous-occupation chronique des CRA

En 2016, 44 086 personnes ont été placées en rétention, dont 22 911 dans les 23 CRA de métropole et 21 175 dans les 4 CRA d'outre-mer. Ce chiffre est stable depuis 2012 mais beaucoup plus faible qu'en 2010.

Nombre de placements en rétention depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Métropole	31 608	27 450	25 022	23 492	24 217	25 060	26 379	22 911
Outre-mer	23 930	30 817	26 562	20 585	17 801	21 359	18 206	21 175
Total	55 538	58 267	51 584	44 077	42 018	46 419	44 585	44 086

Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, **plus d'un étranger sur deux (43,87 %) placé en CRA n'est pas éloigné durant sa rétention administrative**, soit parce que son OQTF est annulée par le juge administratif, soit parce que l'administration n'a pas été en mesure d'organiser son éloignement dans les délais impartis.

¹ Articles L. 551-1 à L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Articles L. 561-1 à L. 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le séquençage de la rétention administrative et les voies de recours

Depuis la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 précitée, la rétention administrative s'organise ainsi :

- **après 48 heures de rétention** (contre cinq jours auparavant), **le juge des libertés et de la détention (JLD) est saisi aux fins de prolongation de la rétention** ; il statue dans les 24 heures ;

- **le JLD est à nouveau saisi au trentième jour de rétention** (contre le vingt-deuxième jour auparavant). Il peut prolonger la rétention pour une nouvelle période de 15 jours.

Au total, la rétention peut donc durer **jusqu'à 45 jours**.

Les missions du JLD ont été renforcées par la loi n° 2016-274 précitée : il contrôle désormais la légalité de l'arrêté initial de placement en rétention, les conditions de l'interpellation de l'étranger et le déroulement de sa rétention. Les ordonnances du JLD peuvent être contestées en appel (non suspensif) puis en cassation¹.

Le juge administratif demeure toutefois compétent pour connaître de la légalité de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF), de l'interdiction de retour sur le territoire français (IRT) et des décisions de refus de visa ou de regroupement familial.

Votre rapporteur s'est interrogé, une nouvelle fois, sur **la sous-occupation chronique des centres de rétention administration (CRA)**.

Le taux d'occupation des CRA de métropole s'élève ainsi à 60,9 % en 2016 (pour 1 554 places) et celui des CRA d'outre-mer à 18,2 % (pour 227 places). En outre, **de fortes disparités existent entre les CRA** : le taux d'occupation des CRA de Paris approche les 90 %, contre 58,4 % pour celui de Marseille-Le-Canet et 43,7 % pour celui de Toulouse-Cornebarrieu.

À la suite de l'attentat de Marseille du 1^{er} octobre 2017, le ministre de l'intérieur a rappelé aux agents de l'État la nécessité de contacter « *le centre de rétention administrative le plus proche afin de vérifier ses disponibilités* » lorsqu'un étranger en situation irrégulière ne présente pas suffisamment de garanties de représentation. De même, « *si le placement dans (ce centre) n'est pas possible, vous rechercherez les possibilités de placement dans d'autres CRA en sollicitant à cet effet le référent régulation rétention de la direction zonale de la police aux frontières* »². Dans la même logique, les préfetures ont désormais accès au fichier « Logicra », géré par la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et centralisant le niveau d'occupation des CRA.

¹ L'appel et la cassation n'étant pas suspensifs en cette matière.

² Instruction n° NORINTK17018905 du 16 octobre 2017 relative à l'éloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison.

b) Des crédits limités

Depuis la publication de cette instruction ministérielle, le taux d'occupation des CRA approche les 100 %. De même, le Gouvernement envisagerait d'accroître de 45 à 90 jours la durée maximale de rétention lors de son prochain projet de loi sur l'asile et l'immigration.

Le PLF pour 2018 ne prend absolument pas en compte ces deux éléments, ce qui pourrait sérieusement remettre en cause le bon fonctionnement des CRA mais aussi les droits des personnes retenues.

Les crédits dédiés au fonctionnement hôtelier des CRA s'élèvent en effet à 26,3 millions d'euros en AE. Si cette somme est plus importante que celle inscrite dans la LFI pour 2017 (19 millions d'euros), elle est légèrement plus faible que la dépense constatée lors de l'exercice 2016 (27,09 millions d'euros). De même pour l'accompagnement social des personnes retenues, dont les crédits n'augmentent que de 20 000 euros en PLF pour 2018.

En matière d'investissement, le Gouvernement n'a pas prévu de créer de nouveaux CRA et a seulement budgété l'extension de 86 à 100 places du centre de Lille-Lesquin (projet de 3 millions d'euros dont la réception est prévue en 2020).

Le budget des centres de rétention administrative (CRA)

(en millions d'euros et en AE)

	Exécution 2016	LFI pour 2017	PLF pour 2018
Fonctionnement hôtelier des CRA (restauration, blanchisserie, maintenance, etc.)	27,09	19	26,30
Investissement immobilier	1,84	3,10	5,10
Accompagnement social des personnes retenues	6,59	6,3	6,32
Total hors prise en charge sanitaire	35,49	28,40	37,72
Prise en charge sanitaire des personnes retenues	25,85	8	8,10
Total	61,34	36,4	45,82

Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

En matière de prise en charge sanitaire, l'exercice 2016 est caractérisé par un événement exceptionnel rendant difficile les comparaisons avec la LFI pour 2017 et le PLF pour 2018 (création provisoire de centres d'accueil à Grande-Synthe et à Calais)

2. L'assignation à résidence : un dispositif à consolider

Une assignation à résidence peut être prononcée à l'encontre d'un étranger en situation irrégulière **pour une durée maximale de six mois, renouvelable une fois pour la même durée**. Elle peut s'effectuer au domicile de l'étranger ou dans un lieu que l'autorité administrative détermine.

Depuis 2015, **six dispositifs de préparation au retour (DPAR)**¹ ont été ouverts, prioritairement pour les familles déboutées du droit d'asile. Dotés de **471 places**, ils offrent aux étrangers accueillis un accompagnement spécifique pour préparer leur retour dans leur pays d'origine². Le coût journalier de cet accueil est estimé à 27 euros par place.

Dans son plan « *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires* » présenté le 12 juillet 2017, le Gouvernement a annoncé la construction d'au moins un DPAR dans chacune des treize régions métropolitaines, ce que votre rapporteur estime opportun.

Le renforcement du cadre juridique de l'assignation à résidence

La **loi n° 2016-274 du 7 mars 2016** précitée a renforcé l'assignation à résidence, notamment en permettant au préfet de :

- demander aux services de police ou de gendarmerie de **conduire un étranger assigné à résidence devant les autorités consulaires**, lorsque celui-ci n'a pas déféré, sans motif légitime, à une première convocation³ ;

- réaliser, sous le contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD), une **visite domiciliaire** dans le lieu d'habitation de l'étranger « *afin de s'assurer de sa présence et de le reconduire à la frontière ou, si le départ n'est pas possible immédiatement, de lui notifier une décision de placement en rétention* »⁴.

Ces mesures sont entrées en vigueur au 1^{er} novembre 2016.

Depuis le début des années 2010, le nombre d'assignations à résidence prononcées a nettement progressé : il est passé de 373 en 2011 à 2 998 en 2014 puis à 4 687 en 2016. Le premier semestre 2017 confirme cette tendance : les préfets ont mis en œuvre 4 487 assignations à résidence, soit 74 % de plus qu'à la même période en 2016.

¹ Ces dispositifs sont situés dans le Rhône, à Paris, dans les Bouches-du-Rhône, dans le Bas-Rhin et en Seine-Saint-Denis.

² Pour plus de précisions sur l'exemple du dispositif de Vitry-sur-Orne (Bas-Rhin), voir l'avis de votre rapporteur n° 146 (2016-2017) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017 (immigration, intégration et nationalité), p. 12.

Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-2/a16-146-21.pdf>.

³ Article L. 513-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁴ Article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le placement en rétention administrative reste toutefois beaucoup plus fréquent que l'assignation à résidence : en 2016, une seule assignation à résidence a été prononcée pour plus de dix placements en rétention.

*

* *

La commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DU DÉPLACEMENT

Direction générale des étrangers en France

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général

M. Christian Chassaing, sous-directeur du pilotage et des systèmes d'information

Mme Agnès Reiner, sous-directrice de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers

M. Jean de Croone, adjoint au directeur de l'immigration

Mme Julie Bouaziz, adjointe au directeur de l'asile

Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF)

M. Fernand Gontier, directeur central

M. Patrick Hamon, contrôleur général, sous-directeur de l'immigration irrégulière et des services territoriaux

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

M. Didier Leschi, directeur général

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

M. Pascal Brice, directeur général

Association service social familial migrants (ASSFAM)

M. Christian Laruelle, directeur

La Cimade

Mme Lise Faron, responsable des thématiques « séjour des étrangers »

M. Gérard Sadik, responsable des questions « asile »

Forum Réfugiés-Cosi

M. Laurent Delbos, responsable plaidoyer

France Terre d’Asile

M. Radek Ficek, directeur de l’accompagnement et de l’hébergement des demandeurs d’asile

Ligue des droits de l’homme

Mme Odile Ghermani, co-responsable du groupe de travail « Étrangers et immigrés »

Ordre de Malte

Mme Clotilde Giner, directrice adjointe en charge du pôle « migrants »

Cour nationale du droit d’asile

Mme Michèle de Segonzac, présidente

M. Philippe Caillol, secrétaire général

Adoma

M. Jean-Paul Clément, directeur général

M. Gilles de Warren, directeur de la clientèle et de la maintenance

Conférence des présidents d’université

M. Khaled Bouabdallah, vice-président

M. Jean-Luc Nahel, conseiller pour les relations internationales

Mme Clotilde Marseault, chargée de mission vie étudiante

M. Karl Stoeckel, conseiller pour les relations avec le Parlement

**Déplacement dans les locaux du dispositif provisoire
d’hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS) de Paris
(Mercredi 8 novembre 2017)**

Entretien avec **Mme Naïma Brival**, directrice d’établissement, **M. Arnaud Gérardi**, chef de service, pôle hébergement DPHRS, **Mmes Isabelle Sigot**, directrice CPH de Créteil, **Fatiha Mlati**, directrice de l’intégration, et **Myriam Bousbaine**, cheffe du Pôle Accueil de jour

ANNEXE MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

1. En autorisations d'engagement (AE)

a) Vision globale des AE

	LFI 2017	PLF 2018	Evolution 2017 - 2018	Thème	Contenu de la dépense
Programme 303 Immigration et asile	985 059 176	1 069 789 422	+8,60%		
Action 01 Circulation des étrangers et politique des visas	520 000	520 000	0,00%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	<i>Délivrance de visas (principalement)</i>
Action 02 Garantie de l'exercice du droit d'asile	868 670 923	953 015 461	+9,71%	<i>Asile</i>	<i>OFPRA, CADA, hébergement d'urgence, allocation pour demandeurs d'asile</i>
Action 03 Lutte contre l'immigration irrégulière	89 017 850	82 626 000	-7,18%	<i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i>	<i>CRA, zones d'attente, assignations à résidence, subventions aux associations d'accompagnement et frais d'éloignement Démantèlement des camps</i>
Action 04 Soutien	26 850 403	33 627 961	+25,24%	<i>Autre</i>	<i>Frais de fonctionnement de la DGEF</i>
Programme 104 Intégration et accès à la nationalité française	239 488 320	282 629 322	+18,01%		
Action 11 Accueil des étrangers primo arrivants	173 508 000	191 431 000	+10,33%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	<i>OFII, contrat d'intégration républicaine</i>
Action 12 Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	29 753 320	38 431 000	+29,17%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	<i>Actions d'intégration des étrangers en situation régulière hors OFII</i>
Action 14 Accès à la nationalité française	945 600	1 069 222	+13,07%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	<i>Fonctionnement de la sous-direction des naturalisations</i>
Action 15 Accompagnement des réfugiés	26 743 400	43 160 100	+61,39%	<i>Asile</i>	<i>Centres d'hébergement provisoire (principalement)</i>
Action 16 Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8 538 000	8 538 000	0,00%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	
TOTAL DE LA MISSION	1 224 547 496	1 352 418 744	+10,44%		

b) Répartition thématique des AE

	LFI 2017	PLF 2018	Evolution 2017-2018	Part dans la mission (PLF 2018)
Immigration régulière, intégration	213 264 920	239 989 222	+12,53%	17,75%
Asile	895 414 323	996 175 561	+11,25%	73,66%
Lutte contre l'immigration irrégulière	89 017 850	82 626 000	-7,18%	6,11%
Autre	26 850 403	33 627 961	+25,24%	2,49%
Total	1 224 547 496	1 352 418 744	+10,44%	

2. En crédits de paiement (CP)

a) Vision globale des CP

	LFI 2017	PLF 2018	Evolution 2017 - 2018	Thème	Contenu de la dépense
Programme 303 Immigration et asile	858 198 403	1 100 556 790	+28,24%		
Action 01 Circulation des étrangers et politique des visas	520 000	520 000	0,00%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	<i>Délivrance de visas (principalement)</i>
Action 02 Garantie de l'exercice du droit d'asile	740 910 000	985 452 829	+33,01%	Asile	OFPRA, CADA, hébergement d'urgence, allocation pour demandeurs d'asile
Action 03 Lutte contre l'immigration irrégulière	89 157 350	82 826 000	-7,10%	<i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i>	<i>CRA, zones d'attente, assignations à résidence, subventions aux associations d'accompagnement et frais d'éloignement Dénantèlement des camps</i>
Action 04 Soutien	27 611 053	31 757 961	+15,02%	Autre	Frais de fonctionnement de la DGEF
Programme 104 Intégration et accès à la nationalité française	239 548 320	282 589 867	+17,97%		
Action 11 Accueil des étrangers primo arrivants	173 508 000	191 431 000	+10,33%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	OFII, contrat d'intégration républicaine
Action 12 Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	29 753 320	38 431 000	+29,17%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière hors OFII
Action 14 Accès à la nationalité française	1 005 600	1 029 767	+2,40%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	Fonctionnement de la sous-direction des naturalisations
Action 15 Accompagnement des réfugiés	26 743 400	43 160 100	+61,39%	Asile	Centres d'hébergement provisoire (principalement)
Action 16 Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8 538 000	8 538 000	0,00%	<i>Immigration régulière, intégration</i>	
TOTAL DE LA MISSION	1 097 746 723	1 383 146 657	+26,00%		

b) Répartition thématique des CP

	LFI 2017	PLF 2018	Evolution 2017-2018	Part dans la mission (PLF 2018)
Immigration régulière, intégration	213 324 920	239 949 767	+12,48%	17,35%
Asile	767 653 400	1 028 612 929	+33,99%	74,37%
Lutte contre l'immigration irrégulière	89 157 350	82 826 000	-7,10%	5,99%
Autre	27 611 053	31 757 961	+15,02%	2,30%
Total	1 097 746 723	1 383 146 657	+26,00%	