

N° 2267

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 2234)
de finances pour 2015

TOME IV

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

IMMIGRATION, INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

PAR MME MARIE-ANNE CHAPDELAINÉ
Députée

Voir les numéros : 2260-III-30.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2014, pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, l'intégralité des réponses était parvenue à votre rapporteure pour avis, qui remercie les services du ministère de l'Intérieur pour leur collaboration.

SOMMAIRE

PAGES

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION | 7 |
| I. LE PROGRAMME « IMMIGRATION ET ASILE » | 7 |
| II. LE PROGRAMME « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » | 8 |
| DEUXIÈME PARTIE : L'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS EN PRÉFECTURE : DES PROGRÈS RÉELS QUI RESTENT À AMPLIFIER | 12 |
| I. UNE ACTIVITÉ CROISSANTE POUR LES PRÉFECTURES AYANT ENTRAÎNÉ UNE DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL | 12 |
| A. L'AUGMENTATION RÉGULIÈRE DE L'ACTIVITÉ D'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS EN PRÉFECTURE | 12 |
| 1. L'augmentation du nombre de titres délivrés | 13 |
| 2. L'augmentation du stock de titres et d'autorisations de séjour | 15 |
| 3. La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile | 16 |
| B. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DE 2012 DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION | 17 |
| C. DES ENSEIGNEMENTS CONFIRMÉS PAR LE RAPPORT DE 2013 DE M. MATTHIAS FEKL | 17 |
| 1. Des passages en préfecture trop nombreux et parfois inutiles | 18 |
| 2. Un manque d'uniformité entraînant des inégalités de traitement | 18 |
| II. DES AVANCÉES INCONTESTABLES | 18 |
| A. LA PUBLICATION DE DEUX CIRCULAIRES TENDANT À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL | 19 |
| 1. La circulaire du 4 décembre 2012 | 19 |
| 2. La circulaire du 3 janvier 2014 | 19 |

| | |
|---|-----------|
| B. L'EXPÉRIMENTATION DE NOUVEAUX MODES DE RELATIONS AVEC LES USAGERS | 20 |
| 1. La mise en ligne d'un site internet dédié à l'accueil des étrangers en France | 20 |
| 2. La généralisation à l'ensemble des préfectures de la possibilité d'informer par SMS les ressortissants étrangers de l'arrivée de leur titre..... | 20 |
| 3. La dématérialisation des timbres fiscaux acquittés par les étrangers pour leurs documents de séjour..... | 20 |
| 4. Le développement de la prise de rendez-vous en ligne pour le renouvellement ou le duplicata du titre de séjour | 21 |
| C. DES PROGRÈS SALUÉS PAR LES ASSOCIATIONS..... | 21 |
| D. L'ENGAGEMENT D'UNE VÉRITABLE DÉMARCHÉ DE QUALITÉ : L'EXEMPLE DE LA PRÉFECTURE DE SEINE-SAINT-DENIS | 21 |
| III. DES AMÉLIORATIONS QUI DOIVENT ÊTRE CONSOLIDÉES | 23 |
| A. DES MARGES DE PROGRESSION QUI DEMEURENT | 23 |
| 1. Les points de vigilance révélés par l'enquête BVA..... | 24 |
| 2. Le questionnaire réalisé par la Ligue des droits de l'homme | 25 |
| a. L'engorgement de la préfecture..... | 25 |
| b. Les tickets délivrés | 25 |
| c. Les différents types de déplacements | 26 |
| d. L'appréciation portée sur le personnel de la préfecture..... | 26 |
| e. Les personnes à mobilité réduite et l'accès prioritaire..... | 26 |
| f. Les autres modes d'accueil..... | 27 |
| B. DES PISTES DE RÉFORME À EXPLORER | 27 |
| 1. Développer les titres pluriannuels..... | 27 |
| a. La généralisation de la carte de séjour pluriannuelle..... | 28 |
| b. La création d'une carte de séjour pluriannuelle « passeport talent »..... | 29 |
| 2. Diffuser les bonnes pratiques..... | 30 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 31 |
| PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS..... | 65 |

MESDAMES, MESSIEURS,

La politique de l'immigration, de l'asile et de l'intégration est portée par la mission « Immigration, asile et intégration » qui est composée des programmes n° 303 « Immigration et asile » et n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Le montant total de son budget, qui s'élève dans le projet de loi de finances pour 2015 à 655,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 666,1 millions d'euros en crédits de paiement, dit assez l'importance que notre pays accorde au sujet de l'accueil des ressortissants étrangers, quel que soit leur statut.

Le présent avis porte, comme les années précédentes, sur les actions relatives à l'immigration au sein du programme n° 303 et sur celles consacrées à l'accès à la nationalité française et à l'intégration (hors asile ⁽¹⁾) du programme n° 104. Les actions relatives à la garantie de l'exercice du droit d'asile et à l'accompagnement des réfugiés relèvent d'un autre avis budgétaire.

La politique d'immigration et d'intégration vise, au-delà la délivrance des titres de séjour, à insérer dans la société française des personnes en situation régulière grâce à la maîtrise de notre langue, à la connaissance des valeurs et usages de la République et à l'accès à l'emploi. Le parcours d'intégration commence par la signature avec le préfet du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Les personnes immigrées ont dans ce cadre l'obligation de suivre diverses formations et sessions d'informations telles que la journée de formation civique ou encore, selon leur niveau de connaissance du français, une formation linguistique.

Le champ abordé par le présent avis est d'autant plus actuel qu'un projet de loi adopté en conseil des ministres le 23 juillet 2014, et destiné à être examiné par l'Assemblée nationale au printemps prochain (dans le prolongement du projet de loi relatif à la réforme de l'asile), vise à réformer le droit des étrangers ⁽²⁾.

Votre rapporteure pour avis a décidé de consacrer, cette année, son avis plus particulièrement aux conditions d'accueil des ressortissants étrangers en préfectures. Confrontées à des flux massifs de demandeurs, celles-ci ont pu sembler débordées dans leur politique d'accueil. Ce sujet a fortement attiré l'attention, jusqu'à une date récente, tant de la part des associations de défense des droits de l'homme que des médias, sensibilisés aux difficultés rencontrées par les étrangers en termes de délais, de files d'attente, de conditions matérielles d'accueil

(1) Les crédits relatifs à l'asile font l'objet d'un avis budgétaire distinct, élaboré par M. Éric Ciotti.

(2) Projet de loi relatif au droit des étrangers en France, n° 2183, déposé le 23 juillet 2014 et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république. La Commission saisie au fond a nommé M. Erwann Binet rapporteur le 10 septembre 2014.

ou encore d'hétérogénéité des pièces demandées ou des décisions rendues. Ce constat n'a pas laissé indifférents les pouvoirs publics, qui ont pris un certain nombre de mesures.

Pour apprécier concrètement la situation aujourd'hui, votre rapporteure pour avis s'est rendue dans deux préfectures, celle de la Seine-Saint-Denis et celle de l'Ille-et-Vilaine, et a mené une série d'auditions.

Le présent rapport, après avoir retracé l'évolution des crédits relatifs à l'immigration, à l'intégration et à l'accès à la nationalité française dans le projet de loi de finances pour 2015, dressera un état des lieux des conditions d'accueil des ressortissants étrangers dans les préfectures et des progrès qui demeurent à accomplir. Le principe d'égalité des usagers devant le service public exige en effet que les ressortissants étrangers ne soient pas moins bien traités dans les préfectures que les citoyens français.

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015, s'élèvent à 655,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 666,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 de 1,32 % en autorisations d'engagement et de 1,11 % en crédits de paiement.

I. LE PROGRAMME « IMMIGRATION ET ASILE »

L'essentiel du montant de la mission est, comme les années précédentes, consacré au programme n° 303 « Immigration et asile », qui représente 91 % de ses crédits, avec 596,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 606,5 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 1,74 % en autorisations d'engagement et de 1,51 % en crédits de paiement.

Les crédits de ce programme se situent pour l'essentiel dans la ligne des budgets antérieurs.

L'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile », qui ne relève pas du présent avis budgétaire ⁽¹⁾, absorbe 85,40 % des autorisations d'engagement du programme, avec 509,73 millions d'euros, et 84,06 % des crédits de paiement, avec le même montant. Ces crédits sont en légère augmentation par rapport à la loi de finances pour 2014 (+ 1,51 %).

L'action « Lutte contre l'immigration irrégulière », qui recouvre essentiellement des dépenses de fonctionnement, reste le deuxième poste de dépense, avec 73,80 millions d'euros en crédits de paiement, soit 12,17 % des crédits de paiement du programme, et 63,63 millions en autorisations d'engagement, soit 10,66 % de celles-ci. Ces crédits sont quasiment stables par rapport à la loi de finances pour 2014.

Cette dernière action finance d'abord des dépenses de fonctionnement, liées aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière (25,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), d'une part, et au fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA) ⁽²⁾, des locaux de rétention administrative et des zones d'attente, d'autre part (21,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Est ici concerné en particulier l'ensemble des prestations (restauration, blanchisserie, maintenance préventive et curative des locaux, sécurité incendie) et des contrats (incluant notamment l'interprétariat) nécessaires au fonctionnement de ces structures. L'action « Lutte contre l'immigration irrégulière » finance

(1) Voir l'avis budgétaire de M. Éric Ciotti.

(2) Les CRA sont au nombre de 27.

ensuite des dépenses d'investissement immobilier des CRA (2,98 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,16 millions d'euros en crédits de paiement). Elle couvre enfin des dépenses d'intervention telles que la prise en charge sanitaire (7,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et l'accompagnement social (5,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) des personnes en CRA.

Votre rapporteure pour avis tient à souligner que, dans le contexte actuel des finances publiques, la fermeture d'un ou plusieurs centres de rétention administrative pourrait constituer une piste d'économies budgétaires intéressante d'autant plus que le projet de loi relatif au droit des étrangers vise à développer plutôt les assignations à résidence⁽¹⁾. L'idée de ramener le délai maximum de rétention d'un étranger de 45 jours à 32 jours pourrait constituer une autre piste d'économies.

L'action « Soutien » (qui regroupe l'ensemble des fonctions support) bénéficie de 22,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 21,50 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont en diminution de 10,42 % en crédits de paiement. Cette baisse importante s'explique par un changement de périmètre de l'action (transfert de loyers budgétaires vers le programme « Soutien » du ministère de l'Intérieur).

Enfin, l'action « Circulation des étrangers et politique des visas » représente 1,42 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (en diminution de 5 % par rapport à 2014), soit une part marginale (0,23 %) de l'ensemble des crédits du programme.

II. LE PROGRAMME « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »

Les crédits du programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » ne représentent que 8,95 % des crédits de la mission. Ils s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2015, à 59,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 59,64 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits connaissent une baisse de 1,69 million d'euros en crédits de paiement.

L'action la plus importante du programme est consacrée à l'« Accompagnement des étrangers primo-arrivants ». Elle est particulièrement importante aux yeux de votre rapporteure pour avis, compte tenu de l'ampleur des enjeux futurs en termes d'intégration des étrangers lors des premières années qui suivent leur admission à séjourner durablement sur le territoire français. Elle représente 30,99 millions d'euros, soit 52,45 % des autorisations d'engagement et 51,95 % des crédits de paiement. Elle est en diminution de 9,87 % par rapport à

(1) D'ores et déjà, la directive 2008/115/CE dite « directive retour » prévoit que les alternatives à la rétention soient privilégiées. Par ailleurs, la circulaire ministérielle du 6 juillet 2012 a mis fin au placement des familles en CRA.

2014. Cette baisse des crédits s'explique essentiellement par un changement de périmètre, le budget de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) ayant été transféré au programme n° 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». On notera toutefois que les dépenses d'intervention en faveur de l'intégration s'élevaient dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014 à 32,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces dépenses connaissant donc une baisse d'environ 1,6 million d'euros. Votre rapporteure pour avis tient à attirer l'attention sur l'insuffisance à ses yeux des crédits prévus en ce domaine, insuffisance qui a conduit certaines collectivités territoriales à compléter le dispositif de l'État en matière de financement des associations d'enseignement du français comme langue étrangère.

La ville de Rennes, où votre rapporteure pour avis a effectué un déplacement, en constitue une bonne illustration. Un savoir-faire en matière d'intégration est acquis de longue date, basé sur une relation de confiance avec le milieu associatif. Cette particularité fait l'objet de la plus grande attention des équipes actuelles. La ville finance des associations telles que *Langue et Communication*, l'Union des Associations Interculturelles, l'Association Rennaise des Centres Sociaux... permettant au milieu associatif rennais de se distinguer par son inventivité. Des « ateliers socio-linguistiques » (ASL) ont ainsi été mis en place sur le thème, par exemple, de la grossesse par le réseau « Louis Guilloux » : ils permettent à des femmes migrantes, enceintes, de développer, à travers l'apprentissage du français, une forme d'autonomie plus large tournée vers l'accueil de l'enfant et l'insertion dans la société.

La deuxième action, en volume, du programme couvre l'« Accompagnement des réfugiés ». Elle ne relève pas du présent avis budgétaire⁽¹⁾. Elle rassemble 16,17 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 27,36 % des autorisations d'engagements et 27,11 % des crédits de paiement du programme. Elle est en hausse de 14,28 % par rapport à 2014.

L'action « Accueil des étrangers primo arrivants » représente 10,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 18,22 % des autorisations d'engagement et 18,05 % des crédits de paiement du programme. Elle correspond à la subvention pour charge de service public versée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Elle est en légère diminution de 0,02 % par rapport à 2014, après avoir déjà régressé de 3,8 % dans le cadre de la loi de finances antérieure. Il est permis de s'interroger sur la baisse de ces crédits alors que se profile une réforme de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants qui se donne pour objectif de « renforcer la qualité du service public de l'accueil », cet accueil devant s'inscrire

(1) Voir l'avis budgétaire de M. Éric Ciotti.

« dans une durée propre à renforcer les chances d'intégration dans la société française et dans une approche plus individualisée des besoins ⁽¹⁾ ».

C'est ici l'occasion pour votre rapporteure pour avis de réitérer la préconisation qu'elle formulait dans son avis budgétaire de l'année dernière, tendant à « *banaliser* » la visite médicale obligatoire pour les étudiants, en leur permettant de l'effectuer auprès d'un médecin de ville ou des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé des CROUS ⁽²⁾ ». Ceci pourrait constituer une mesure, parmi d'autres, de nature à alléger la charge de travail de l'OFII, auprès de qui les étudiants étrangers titulaires d'un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) sont aujourd'hui tenus de passer une visite médicale.

S'agissant toujours de l'OFII, dans les locaux duquel votre rapporteure pour avis s'est déplacée, il convient de rappeler qu'il est, depuis le 9 novembre 2011, le guichet unique de dépôt pour le regroupement familial. Les ressortissants étrangers séjournant régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois (ou douze mois pour les ressortissants algériens) peuvent demander à bénéficier de leur droit à être rejoints par leur conjoint majeur et par leurs enfants mineurs. La décision d'accorder ou non le regroupement familial appartient au préfet du département de résidence des demandeurs. Les conditions requises en matière de logement et de ressources stables et suffisantes sont vérifiées par les maires ou, par délégation des maires, par l'OFII. Votre rapporteure pour avis recommande de tendre à la simplification des dossiers de regroupement familial, soit en révisant la liste des pièces demandées, soit en réfléchissant à une forme de mutualisation avec certains organismes sociaux à des fins, là encore, d'allègement de la charge de travail de l'OFII et d'amélioration du service rendu aux usagers.

De manière plus générale, votre rapporteure pour avis tient à souligner que le développement des échanges d'informations entre les différents organismes ayant vocation à accueillir ou à suivre les dossiers des ressortissants étrangers, dans le respect bien sûr des principes fondamentaux concernant la collecte et la communication des données à caractère personnel, constitue l'une des pistes majeures pour améliorer le service rendu – le document n'est demandé qu'une seule fois – et pour lutter plus efficacement contre la fraude. Tel est l'un des principaux enseignements qu'elle retire de son déplacement à la préfecture d'Ille-et-Vilaine. De la même manière, le fait que l'OFII, la Préfecture... ne puissent pas échanger des données constitue une perte de temps très conséquente puisque cela amène à créer plusieurs fois le même dossier.

(1) *Projet annuel de performance, mission « Immigration, asile et intégration », p. 63.*

(2) *Avis (n° 1435, tome IV, XIV^e législature) de Mme Marie-Anne Chapdelaine au nom de la commission des Lois sur le projet de loi de finances pour 2014, crédits Immigration, intégration et accès à la nationalité française, p. 75.*

L'action « Accès à la nationalité française » représente 1,16 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,72 million d'euros en crédits de paiement, soit une baisse, respectivement, de 7,7 % et de 5,34 %.

DEUXIÈME PARTIE : L'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS EN PRÉFECTURE : DES PROGRÈS RÉELS QUI RESTENT À AMPLIFIER

Votre rapporteure pour avis rappellera tout d'abord que l'augmentation de l'activité des préfectures au cours de la dernière décennie en matière d'accueil des ressortissants étrangers s'est traduite par une dégradation des conditions d'accueil sur laquelle plusieurs rapports ont porté un diagnostic sévère (I). Elle soulignera ensuite les avancées effectuées (II) tout en pointant les progrès qui demeurent à réaliser (III).

I. UNE ACTIVITÉ CROISSANTE POUR LES PRÉFECTURES AYANT ENTRAÎNÉ UNE DÉGRADATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL

L'augmentation notable de l'activité des préfectures en matière d'accueil des ressortissants étrangers a suscité une détérioration de leurs conditions d'accueil. Le constat en a d'abord été dressé par plusieurs enquêtes réalisées par des associations de défense des droits des ressortissants étrangers. Les difficultés d'accueil des étrangers en préfecture ont été par la suite confirmées et précisées par différents rapports.

A. L'AUGMENTATION RÉGULIÈRE DE L'ACTIVITÉ D'ACCUEIL DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS EN PRÉFECTURE

Lors de son audition par votre rapporteure pour avis, M. Luc Derepas, directeur général des étrangers au ministère de l'Intérieur, a souligné la forte augmentation au cours des six dernières années de l'activité des préfectures liée à l'accueil des ressortissants étrangers, que reflètent notamment l'augmentation du nombre de titres de séjour délivrés annuellement et celle du stock des titres et des autorisations de séjour.

Il a souligné aussi que cette augmentation était à mettre en parallèle avec la tendance à la baisse des moyens alloués aux préfectures. M. Derepas a rappelé qu'il était possible dans une certaine mesure de ménager les moyens financiers et humains alloués à l'accueil des étrangers, moyennant des efforts de régionalisation et de mutualisation dans d'autres domaines. Il reste que les moyens en cause ne sont pas corrélés à l'activité. Il y a bien eu un « effet de ciseau » entre le nombre de visites d'étrangers dans les préfectures et la diminution des moyens, qui est directement à l'origine de la dégradation des conditions d'accueil constatée par plusieurs rapports.

1. L'augmentation du nombre de titres délivrés

L'augmentation du nombre de titres délivrés constitue un premier indice de l'accroissement de l'activité des services préfectoraux en matière d'accueil des étrangers. Cette évolution est retracée dans le tableau ci-dessous (les chiffres du premier semestre 2014 ne sont pas encore disponibles et les données pour 2013 sont provisoires).

NOMBRE DE TITRES DÉLIVRÉS (PRIMO-DÉLIVRANCE)

Admission au séjour des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| A. Économique | 1 – Compétences et talents | 5 | 184 | 372 | 321 | 293 | 287 | 252 |
| | 2 – Actif non salarié | 360 | 238 | 106 | 123 | 124 | 170 | 127 |
| | 3 – Scientifique | 1 531 | 1 932 | 2 247 | 2 272 | 2 078 | 2 695 | 3019 |
| | 4 – Artiste | 263 | 291 | 185 | 183 | 174 | 160 | 142 |
| | 5 – Salarié | 5 879 | 12 007 | 14 549 | 14 189 | 14 010 | 11 543 | 13 036 |
| | 6 – Saisonnier ou temporaire | 3 713 | 7 140 | 3 148 | 1 671 | 1 624 | 1 551 | 1 003 |
| Total A. Économique | | 11 751 | 21 792 | 20 607 | 18 759 | 18 303 | 16 406 | 17 579 |
| B. Familial | 1 – Famille de Français | 49 767 | 48 833 | 53 170 | 49 834 | 48 951 | 52 070 | 48 267 |
| | 2 – Membre de famille | 18 950 | 17 304 | 15 171 | 15 678 | 14 809 | 16 581 | 23 079 |
| | 3 – Liens personnels et familiaux | 18 820 | 17 328 | 17 374 | 17 666 | 17 411 | 18 519 | 20 197 |
| Total B. Familial | | 87 537 | 83 465 | 85 715 | 83 178 | 81 171 | 87 170 | 91 543 |
| C. Étudiants | | 46 663 | 52 163 | 58 582 | 65 271 | 64 925 | 58 857 | 61 141 |
| D. Divers | 1 – Visiteur | 5 241 | 4 475 | 5 876 | 6 151 | 6 303 | 6 389 | 6 359 |
| | 2 – Étranger entré mineur | 2 935 | 3 015 | 3 365 | 3 704 | 3 918 | 4 762 | 5 024 |
| | 3 – Rente accident du travail | 75 | 98 | 123 | 70 | 45 | 39 | 23 |
| | 4 – Ancien combattant | 199 | 193 | 225 | 153 | 141 | 154 | 268 |
| | 5 – Retraité ou pensionné | 1 645 | 1 398 | 1 200 | 906 | 544 | 573 | 552 |
| | 6 – Motifs divers | 416 | 488 | 553 | 587 | 676 | 707 | 527 |
| Total D. Divers | | 10 511 | 9 667 | 11 342 | 11 571 | 11 627 | 12 624 | 12 753 |
| E. Humanitaire | 1 – Réfugié et apatride | 9 253 | 10 742 | 10 764 | 10 073 | 9 715 | 10 000 | 8 872 |
| | 2 – Asile territorial/ protection subsidiaire | 520 | 753 | 1 797 | 1 759 | 1 618 | 2 024 | 1 807 |
| | 3 – Étranger malade | 5 672 | 5 733 | 5 965 | 6 325 | 6 122 | 6 396 | 5 913 |
| | 4 – Victime de la traite des êtres humains | | 18 | 55 | 63 | 32 | 36 | 39 |
| Total E. Humanitaire | | 15 445 | 17 246 | 18 581 | 18 220 | 17 487 | 18 456 | 16 631 |
| Total | | 171 907 | 184 333 | 194 827 | 196 999 | 193 513 | 193 513 | 199 647 |

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF) – Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED)

Ce tableau montre que l'immigration légale tend à se situer chaque année autour de 190 000 nouvelles admissions au séjour de ressortissants de pays tiers. Elle a connu en 2013 une variation de 3,2 %. Elle est articulée autour de quatre principaux motifs d'établissement sur le territoire.

L'immigration familiale, qui découle de l'application de principes fondamentaux à valeur constitutionnelle et de nos engagements internationaux, demeure le premier motif d'immigration et représente 45,90 % du total des nouvelles admissions au séjour en 2013, soit 91 543 nouveaux titres.

L'immigration étudiante connaît une croissance soutenue depuis 2007. Elle représentait 26,3 % de l'immigration globale en 2007 et atteint 30,6 % en 2013. Les ressortissants de pays tiers qui viennent en France pour étudier sont environ 60 000 en 2013, soit environ un tiers de l'immigration tous motifs confondus. Cette progression s'explique notamment par l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur français, en particulier pour les niveaux master et doctorat, dans lesquels la proportion d'étudiants étrangers est particulièrement significative, ainsi que par les procédures administratives facilitées pour l'entrée sur le territoire français des étudiants étrangers (en particulier la délivrance d'un visa de long séjour valant titre de séjour la première année). Si, en 2012, on a enregistré un léger infléchissement, les nouvelles admissions ont repassé le seuil des 60 000 au cours de l'année 2013.

La part de **l'immigration professionnelle**, après avoir fortement augmenté entre 2007 et 2009, passant de 11 751 premières délivrances en 2007 à 20 607 titres en 2009, amorce une légère baisse pour les années suivantes mais se stabilise néanmoins autour d'une moyenne de 17 000 titres délivrés annuellement (17 579 en 2013). L'immigration économique représente un peu moins de 10 % de l'immigration légale en 2013.

Enfin, le nombre de premiers titres de séjour délivrés pour **motif humanitaire**, après avoir passé le cap des 15 000 titres en 2007, enregistre une hausse sensible entre 2008 et 2012 avec des délivrances annuelles autour de 18 000 titres. En 2013, les bénéficiaires de ces titres de séjour représentaient 8,33 % de l'immigration globale, contre 9,4 % enregistrés en 2012. Il convient de rappeler que ces titres de séjour sont liés, en partie, au contexte international sur lequel la politique migratoire française n'a pas de prise.

S'agissant des principales nationalités bénéficiaires, tous motifs confondus, les ressortissants des pays du Maghreb sont majoritaires. Les Algériens et Marocains représentent les flux les plus importants, ces deux nationalités comptant chacune environ 25 000 nouveaux titres délivrés par an, très majoritairement pour des motifs familiaux. Les ressortissants chinois arrivent en troisième position avec plus de 16 000 nouvelles admissions en 2013, en nette progression par rapport à 2012. Les titres délivrés aux Tunisiens se sont stabilisés depuis plusieurs années autour de 12 000, suivis par les Turcs (7 000 titres par an). Enfin, les entrées de ressortissants des pays du Sahel (Mali et Sénégal) ne varient pas d'une année sur l'autre (5 000 titres) pour chaque nationalité.

2. L'augmentation du stock de titres et d'autorisations de séjour

L'accroissement de l'activité des services préfectoraux trouve une seconde traduction dans l'augmentation du stock de titres et d'autorisations de séjour. Cette évolution est retracée dans le tableau ci-dessous

STOCK DE TITRES ET AUTORISATIONS PROVISOIRES DE SÉJOUR EN COURS DE VALIDITÉ PAR DURÉE (France métropolitaine et pays tiers)

| Durée/Année | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (*) |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Total Récépissés et autorisations provisoires de séjour | 140 269 | 148 079 | 157 175 | 160 158 | 171 169 | 161 415 | 177 418 |
| Total Titres durée validité < ou = 1 an | 435 857 | 473 833 | 444 538 | 457 987 | 510 103 | 535 738 | 541 235 |
| Total Titres durée validité > 1 an | 1 706 502 | 1 751 208 | 1 749 169 | 1 759 232 | 1 772 785 | 1 826 157 | 1 888 071 |
| TOTAL | 2 282 628 | 2 373 120 | 2 350 882 | 2 377 377 | 2 454 057 | 2 523 310 | 2 603 519 |

(*) Hors Croatie en 2013 (3 205 personnes)

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF) – Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED)

STOCK DE TITRES ET AUTORISATIONS DE SÉJOUR PAR NATIONALITÉ

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 (*) |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Algérie | 576 807 | 587 880 | 584 350 | 578 109 | 562 545 | 571 469 | 579 607 |
| Maroc | 465 713 | 476 699 | 465 923 | 463 157 | 470 528 | 476 224 | 483 817 |
| Turquie | 188 051 | 192 981 | 191 647 | 191 041 | 193 244 | 196 028 | 199 550 |
| Tunisie | 172 461 | 176 888 | 174 836 | 177 184 | 185 067 | 190 864 | 197 401 |
| Chine | 65 686 | 73 126 | 72 476 | 77 412 | 88 205 | 92 986 | 98 245 |
| Mali | 48 554 | 54 777 | 57 808 | 61 322 | 64 806 | 67 532 | 71 472 |
| Sénégal | 52 366 | 54 854 | 54 409 | 55 539 | 59 045 | 61 117 | 63 586 |
| République démocratique du Congo | 41 182 | 44 099 | 45 219 | 47 235 | 50 237 | 54 241 | 58 058 |
| Cameroun | 35 888 | 38 892 | 39 654 | 40 990 | 43 317 | 45 223 | 47 007 |
| Côte d'Ivoire | 35 167 | 37 749 | 38 137 | 38 803 | 42 063 | 44 104 | 46 081 |
| Total | 2 282 628 | 2 373 120 | 2 350 882 | 2 377 377 | 2 454 057 | 2 523 310 | 2 603 519 |

(*) Hors Croatie en 2013 (3 205 personnes)

Source : Direction générale des étrangers en France (DGEF) – Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED)

Ce tableau montre une croissance régulière du stock (+ 14 % en sept ans), en dépit de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007, de la fin de la période transitoire en 2008 pour les autres États membres d'Europe centrale et orientale et de l'adhésion en 2013 de la Croatie qui ont entraîné pour les ressortissants de ces pays la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour. La stabilité des cinq premières nationalités est à souligner. Le dynamisme de l'immigration chinoise se confirme également.

La quasi-totalité de ces titres de séjour autorisent à travailler, soit à temps plein, soit en qualité d'étudiant.

Selon le recensement, la part d'étrangers dans la population active était de 6,1 % en 2011. En termes de stabilité du séjour, les ressortissants étrangers titulaires d'un titre de séjour d'une durée de validité supérieure à un an (cartes de résident et titres pluriannuels) représentaient, en 2013, 1 888 071 personnes, soit 72,5 % du total.

3. La régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile

À compter du 1^{er} mai 2010, une organisation régionalisée de l'admission au séjour des demandeurs d'asile a été mise en place dans toutes les régions de métropole, à l'exception de l'Île-de-France, de l'Alsace et de la collectivité territoriale de Corse. Dans un nombre très limité de cas, il a été décidé par la suite de créer des points d'entrée supplémentaires (avec bornes de prise d'empreintes Eurodac) dans certaines régions ou bien de confier la compétence relative à l'examen de la demande d'admission au séjour à un autre préfet de département dans une même région.

Dans le cadre de la régionalisation, le préfet du département, chef-lieu de région, recueille les éléments d'identité fournis par le demandeur d'asile. Il procède au relevé de ses empreintes digitales et lui délivre (ou refuse de lui délivrer selon les cas) une autorisation provisoire de séjour ⁽¹⁾.

Cette réforme a eu l'inconvénient de contribuer à concentrer le public des demandeurs d'asile dans le département chef-lieu de région, unique point d'entrée du dispositif d'admission au séjour, et à allonger les délais de traitement des demandes d'autorisation provisoire de séjour. Elle a ainsi été un facteur d'engorgement des préfetures de région et, par voie de conséquence, de détérioration des conditions d'accueil des ressortissants étrangers.

Votre rapporteure pour avis n'est pas opposée au principe de la régionalisation. Ce principe doit toutefois être appliqué avec souplesse et permettre la création de davantage de points d'entrée.

(1) Est par ailleurs remise au demandeur d'asile une liasse de demande d'asile. Elle doit être adressée, dûment remplie et complétée des pièces justificatives nécessaires, à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans le délai de 21 jours lorsque le demandeur a été admis au séjour et de 15 jours lorsque l'admission au séjour a été refusée.

B. LES CONCLUSIONS DU RAPPORT DE 2012 DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

La détérioration des conditions d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture a conduit un certain nombre d'associations à donner l'alerte⁽¹⁾. Le ministre de l'intérieur a alors saisi l'Inspection générale de l'administration (IGA).

Celle-ci a rendu, en septembre 2012, un rapport analysant l'ensemble des conditions d'accueil des ressortissants étrangers dans les préfectures⁽²⁾. L'étude de l'IGA, reposant sur des critères objectifs (existence éventuelle de files d'attente nocturnes, temps moyen d'attente à l'extérieur des locaux, nombre de personnes présentes à l'ouverture des portes, refoulement de certains usagers en raison de l'insuffisance des capacités d'accueil), a permis de disposer d'un aperçu d'ensemble de la situation.

Après avoir souligné la variété considérable des modes d'organisation sur le territoire, elle a notamment mis en évidence le caractère dégradé de l'accueil dans une trentaine de départements ayant comme caractéristique commune d'accueillir un nombre important de ressortissants étrangers. C'est en Île-de-France que la situation est apparue la plus tendue, tous les départements y connaissant peu ou prou des difficultés d'accueil. Le rapport classait également les préfectures de région comme des préfectures particulièrement sensibles, notamment en raison de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile.

L'étude de l'Inspection soulignait par ailleurs que les évolutions techniques et réglementaires en cours allaient avoir à court terme des effets négatifs sur la qualité de l'accueil dans de nombreux départements (reprise en préfecture de certaines fonctions de traitement des demandes de titres de séjour assurées par les mairies, caducité de conventions avec certains établissements d'enseignement supérieur, biométrisation, etc.).

C. DES ENSEIGNEMENTS CONFIRMÉS PAR LE RAPPORT DE 2013 DE M. MATTHIAS FEKL

En janvier 2013, par une lettre de mission du Premier ministre Jean-Marc Ayrault, notre ancien collègue Matthias Fekl a été chargé d'une mission concernant l'accueil des immigrés en France. Prolongeant l'analyse de l'IGA, il

(1) Cf. *Rapport d'observation* Devant la loi Enquête sur l'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers, *Cimade*, 2008 ; Livre noir sur l'accueil à la préfecture de Seine-Saint-Denis, *par un collectif d'associations investies dans la défense des étrangers et la lutte contre les discriminations dans le département de la Seine-Saint-Denis (Amoureux au ban public, ASTI 93, Aubervilliers sans la peur, CDSP Montreuil, Cimade IdF, Collectif de SP de Livry-Gargan, Collectif Michelet Bondy, Coordination 93 de lutte pour les SP, Comede, Dom'Asile, GISTI, Ensemble vivre et travailler, Ligue des Droits de l'Homme 93, MRAP 93, Plate-forme des Associations Franco-Haïtiennes, RESF 93, RUSF Paris VIII, Secours Catholique)*, août – septembre 2010.

(2) *Rapport n° 12-084/12-077/01 sur l'accueil des ressortissants étrangers dans les préfectures, septembre 2012.*

pointait, dans son rapport remis en mai 2013 ⁽¹⁾, les difficultés suivantes rencontrées par les ressortissants étrangers dans les préfectures : « *files d'attente de plusieurs heures devant et à l'intérieur des préfectures, parfois la nuit, altercations à l'ouverture des portes, journées passées à attendre sans pouvoir accéder aux guichets, refus arbitraires de recevoir des dossiers de demande de titre* ». À l'origine de ces difficultés, il relevait deux points saillants.

1. Des passages en préfecture trop nombreux et parfois inutiles

Le rapport de M. Matthias Fekl mettait en exergue des passages en préfecture trop nombreux et parfois dénués d'utilité. Il citait l'exemple des renouvellements successifs de récépissés, du fait de l'incapacité de l'administration à délivrer les titres définitifs dans les délais requis. Ainsi, en 2011, environ 5 millions de passages en préfecture ont été dénombrés pour quelque 3,7 millions d'étrangers résidant régulièrement en France, soit plus d'un passage par étranger en moyenne. Notre ancien collègue invitait en conséquence à généraliser la délivrance de titres de séjour pluriannuels, devant permettre de limiter substantiellement le nombre des passages effectués par les ressortissants étrangers en préfecture.

2. Un manque d'uniformité entraînant des inégalités de traitement.

Le rapport de M. Fekl relevait en deuxième lieu un manque d'uniformité dans les conditions d'accueil et de traitement des demandes de titres de séjour à l'origine d'inégalités de traitement. Rejoignant l'analyse développée par l'IGA, il déplorait une situation où les différences de pratiques et de modalités de traitement des dossiers apparaissaient notables d'une préfecture à l'autre. Il se référait en particulier aux conditions de délivrance des récépissés de dépôt des demandes.

Notre ancien collègue notait que l'existence de divergences dans les modes de traitement des dossiers, outre qu'elle contrevenait au principe d'égalité, avait pour effet d'encourager une forme de « nomadisme administratif » d'un département à l'autre, au besoin par le biais de domiciliations de complaisance, notamment en Île-de-France.

II. DES AVANCÉES INCONTESTABLES

Par la publication de deux circulaires importantes comme par la mise en place d'une mission d'appui, le Gouvernement a pris la mesure des difficultés qui viennent d'être rappelées. Il en est résulté un certain nombre d'avancées reconnues par les acteurs associatifs et que votre rapporteure pour avis peut corroborer.

(1) *Rapport remis au Premier ministre le 14 mai 2013, Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France. Mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement, p. 26.*

A. LA PUBLICATION DE DEUX CIRCULAIRES TENDANT À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL

Deux circulaires ont tout d'abord été publiées concernant l'accueil des ressortissants étrangers en préfecture, l'une le 4 décembre 2012 et l'autre le 3 janvier 2014.

1. La circulaire du 4 décembre 2012

Une première circulaire a été adressée aux préfets le 4 décembre 2012⁽¹⁾. Elle rappelait que l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers en préfecture est une priorité du ministre, s'inscrivant dans l'objectif du président de la République de sécuriser le parcours des migrants. Elle invitait chaque préfecture à réaliser un autodiagnostic, et, en cas de besoin, à mettre en œuvre un plan d'action *ad hoc*. Elle proposait enfin en annexe un guide de bonnes pratiques susceptibles de permettre des progrès en matière d'accueil.

2. La circulaire du 3 janvier 2014

Une deuxième circulaire a été publiée le 3 janvier 2014⁽²⁾. Elle fixait aux préfets les objectifs suivants. Pour la primo-délivrance d'un titre de séjour, on doit viser à limiter à trois le nombre de déplacements nécessaires, grâce notamment à l'allongement à six mois (au lieu de quatre) de la durée de validité du premier récépissé et à l'uniformisation des listes de pièces justificatives à fournir. En matière de renouvellement d'un titre de séjour, l'objectif est de limiter à deux le nombre de déplacements grâce, entre autres, au nouveau module de prise de rendez-vous par internet, à l'utilisation de la voie postale ou du dépôt express⁽³⁾, à la modification de la date de validité du récépissé « Titre de séjour » ou à la possibilité de le faire parvenir à l'usager par courrier recommandé avec accusé réception. Pour les TIR⁽⁴⁾/DCEM⁽⁵⁾, l'ambition est de permettre qu'un demandeur n'ait à se déplacer qu'une seule fois pour se voir délivrer son titre de séjour tout en adaptant la procédure aux contraintes particulières des usagers.

Comme l'a résumé M. Luc Derepas à l'intention de votre rapporteure pour avis, des efforts ont ainsi été déployés dans deux directions. Tout d'abord, il a été demandé aux préfectures que le traitement des dossiers soit le plus fluide possible. Ensuite la durée des récépissés a été augmentée. Il a en outre été mis fin à la pratique des préfectures consistant à délivrer un titre « antidaté » ; les titres doivent être désormais datés du jour de leur délivrance ou d'un jour ultérieur.

(1) Circulaire SG-SGII n°12-028975-D du 4 décembre 2012 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture.

(2) Circulaire du 3 janvier 2014 relative à l'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture et aux mesures de simplification et objectifs d'organisation, NOR : INTK1400231C.

(3) Le « dépôt express » permet de déposer un dossier sans attendre aux guichets.

(4) Titre d'identité républicain.

(5) Document de circulation pour étranger mineur.

B. L'EXPÉRIMENTATION DE NOUVEAUX MODES DE RELATIONS AVEC LES USAGERS

La direction générale des étrangers en France a mené un travail d'amélioration de l'accueil des étrangers en préfecture via notamment une mission d'appui dédiée. Cette mission d'appui a été mise en place au sein de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, afin de guider les préfectures dans leur action, de leur fournir une assistance et de veiller à la bonne mise en œuvre des dispositions de la circulaire précitée du 3 janvier 2014. Le responsable de cette mission, nommé à la fin de l'année 2012, a en outre engagé un travail de refonte de la partie des sites internet des préfectures destinée à délivrer des informations aux ressortissants étrangers, afin que ces sites gagnent en clarté. De nouveaux outils ont ainsi été imaginés.

1. La mise en ligne d'un site internet dédié à l'accueil des étrangers en France

Il s'agit ici de permettre à l'utilisateur étranger d'accéder à un ensemble d'informations pratiques et intelligibles relatives à l'entrée et au séjour sur le territoire français qui, pour l'heure, sont tout à la fois peu compréhensibles (du fait de l'abondance de termes juridiques) et dispersées entre plusieurs sites internet (sites des préfectures, service-public.fr, etc.). Ce module devrait être mis en ligne dans tous les sites internet départementaux de l'État d'ici la fin de l'année 2014.

2. La généralisation à l'ensemble des préfectures de la possibilité d'informer par SMS les ressortissants étrangers de l'arrivée de leur titre

L'objet est ici d'ajouter une fonctionnalité à l'Application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (AGDREF) qui permettra d'informer automatiquement, par l'envoi d'un SMS, le demandeur de la réception de son titre en préfecture en lui indiquant également le montant éventuel des droits à acquitter. Cette nouvelle fonctionnalité est entrée, en mai dernier, en phase de test dans quelques préfectures. Le déploiement est prévu pour débiter d'ici à la fin de l'année 2014.

3. La dématérialisation des timbres fiscaux acquittés par les étrangers pour leurs documents de séjour

Il est proposé dans ce cadre aux étrangers un module d'achat en ligne de timbre fiscal dématérialisé pour acquitter les droits (timbre OFII⁽¹⁾, timbre ANTS⁽²⁾) sur les titres de séjour, les documents de circulation pour étranger mineur, les demandes de naturalisation et les déclarations d'acquisition de nationalité par mariage. Cette réforme devrait intervenir prochainement.

(1) Office français de l'immigration et de l'intégration.

(2) Agence nationale des titres sécurisés.

4. Le développement de la prise de rendez-vous en ligne pour le renouvellement ou le duplicata du titre de séjour

Cette réforme vise à apporter les évolutions nécessaires au module de la prise de rendez-vous en ligne. Ce nouveau module, prévu pour la fin de l'année 2014, comportera de nouveaux éléments d'information, directement remplis par les usagers, qui permettront aux agents de connaître la situation exacte de l'étranger sollicitant un rendez-vous.

C. DES PROGRÈS SALUÉS PAR LES ASSOCIATIONS

Dans son rapport, M. Matthias Fekl avait déjà fait part de sa « *visite réalisée dans le département du Rhône, où l'emménagement de la direction de l'immigration et de l'intégration dans de nouveaux locaux, qui s'est accompagné d'une réflexion plus globale sur l'organisation des flux d'usagers, a permis d'améliorer très sensiblement les conditions d'accueil* ⁽¹⁾ ».

Lors de son audition par votre rapporteure pour avis, l'association France terre d'Asile a reconnu qu'il y avait eu des progrès dans l'accueil au guichet des préfectures. Au cours de la même audition, l'association Forum Réfugiés a indiqué que, à Lyon, des locaux plus adaptés avaient été construits et que des efforts avaient été faits pour sérier les files (étudiants, asile, renouvellement, etc.). Elle a relevé que, à Nice également, de nouveaux locaux avaient été bâtis. Forum Réfugiés a souligné que cette ouverture aux usagers allait dans le bon sens, mais qu'il demeurerait toutefois en pratique des disparités entre les préfectures, disparités qui tendaient à orienter les flux vers certaines préfectures plutôt que d'autres.

Les progrès ainsi réalisés feront au demeurant l'objet d'une appréciation officielle puisque le cabinet du ministre de l'Intérieur a indiqué à votre rapporteure pour avis qu'une nouvelle mission d'évaluation allait être confiée à l'Inspection générale de l'administration.

D. L'ENGAGEMENT D'UNE VÉRITABLE DÉMARCHE DE QUALITÉ : L'EXEMPLE DE LA PRÉFECTURE DE SEINE-SAINT-DENIS

La préfecture de Seine-Saint-Denis, où votre rapporteure pour avis s'est rendue, constitue un exemple particulièrement éclairant de la manière dont les nouvelles orientations qui viennent d'être décrites ont pu être appliquées. Elle s'est en effet lancée dès 2013 dans une réforme profonde de ses pratiques en matière d'accueil des étrangers. Il convient de rappeler que ce département compte plus de 450 000 ressortissants étrangers en situation régulière, et que plus de 84 000 titres de séjour y sont délivrés chaque année (ainsi que 96 000 récépissés).

En avril 2013 a débuté l'envoi de convocations aux usagers pour le retrait de leurs titres. En mai a été lancé un nouveau site internet de la préfecture avec

(1) Rapport précité, p. 27.

une réécriture simplifiée de la rubrique « étrangers ». En mai-juin a été mise en place la prise de rendez-vous en ligne pour tout type de renouvellement de titre. Ces mesures ont entraîné la suppression de 250 passages quotidiens en préfecture.

Il a été également décidé de développer le renseignement et le suivi de dossier à distance grâce à une adresse électronique qui fournit des réponses largement personnalisées (pref-info-etrangers@seine-saint-denis.gouv.fr). Cette mesure a entraîné la suppression de 100 à 150 passages quotidiens en préfecture.

Les effets sur la longueur des files d'attente ont été notables. Le 2 juin 2013, à 8 heures, 550 personnes attendaient à l'ouverture des portes. Six mois plus tard, le 2 décembre à 8 heures, elles étaient entre 200 et 220, ce qui représente une diminution de plus de 50 %.

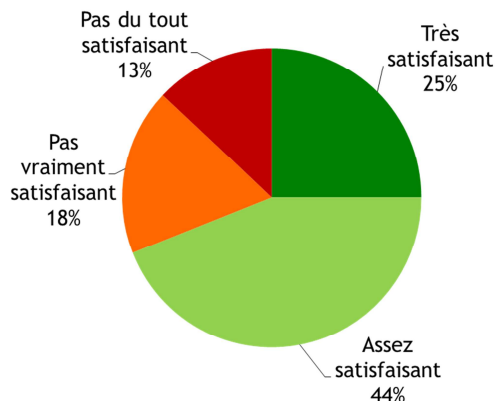
À compter d'octobre 2013, la nouvelle gestion des flux a conduit à repenser les espaces d'accueil et de services (refonte totale de la signalétique, nouveau gestionnaire de files d'attente), tant à la préfecture que dans les sous-préfectures du Raincy et de Saint-Denis. Deux guichets prioritaires (femmes enceintes, personnes à mobilité réduite) ont été ouverts et une borne internet à accès gratuit a été mise à la disposition des usagers.

Les services préfectoraux ont été réorganisés en conséquence. Une section (avec cinq postes équipés) a été intégralement dédiée aux démarches dématérialisées.

Une enquête indépendante a été menée par la société BVA en juillet 2014 sur la satisfaction des usagers étrangers ayant réalisé des démarches administratives dématérialisées à la préfecture de Bobigny (avec un échantillon de 290 usagers ayant fait une demande de titre de séjour à la préfecture de Seine-Saint-Denis).

Selon les résultats de cette enquête, deux tiers des personnes ayant obtenu leur titre de séjour (66 %) se disent satisfaites de leur expérience avec la préfecture, comme le montre le graphique ci-après.

ACCUEIL PAR LES AGENTS EN PRÉFECTURE



Source : Enquête BVA juillet 2014

La réalité de ces progrès en Seine-Saint-Denis a été confirmée par Mme Maryam Rafil, responsable du programme « Personnes étrangères » de la Croix-Rouge, lors de son audition par votre rapporteure pour avis.

Les services de la préfecture ont indiqué à votre rapporteure pour avis qu'une certification de la préfecture conformément aux normes de qualité AFNOR serait très prochainement sollicitée. La labellisation à laquelle il est prétendu est dénommé « Qualipref 2.0 ».

III. DES AMÉLIORATIONS QUI DOIVENT ÊTRE CONSOLIDÉES

Si les améliorations sont incontestables, la vigilance n'en reste pas moins de mise. Si les circulaires de 2012 et de 2014 ont eu une visée générale, elles n'ont toutefois pas reçu une application aussi diligente dans toutes les préfectures. Même dans celle de Seine-Saint-Denis, où les très gros efforts réalisés méritent d'être salués, des points d'ombre peuvent subsister.

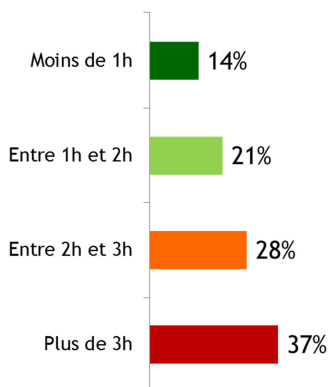
A. DES MARGES DE PROGRESSION QUI DEMEURENT

Les associations auditionnées par votre rapporteure pour avis lui ont rapporté des faits encore récents de conditions jugées inacceptables d'accueil des ressortissants étrangers. M. Pascal Rodier, représentant du Secours Populaire, a fait état de cas où des préfectures exigent des documents en plus de ceux mentionnés dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Mme Maryam Rafil, responsable du programme « Personnes étrangères » de la Croix Rouge, a signalé la persistance parfois de files d'attente nocturnes.

1. Les points de vigilance révélés par l'enquête BVA

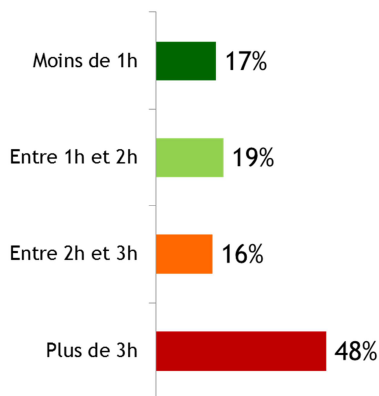
Selon l'enquête BVA précitée, un tiers (31 %) encore des personnes qui sont allées en préfecture déclarent avoir été insatisfaites de l'accueil qui leur a été réservé par les agents. Parmi elles, 13 % se déclarent pas du tout satisfaites. Le grief formulé est souvent lié au temps d'attente.

TEMPS MAXIMUM D'ATTENTE POUR LES PERSONNES AYANT UN RENDEZ-VOUS :



Source : Enquête BVA

TEMPS MAXIMUM D'ATTENTE POUR LES PERSONNES SANS RENDEZ-VOUS :



Source : Enquête BVA

Le délai perçu d'obtention des titres de séjour est jugé long par une majorité des usagers. 57 % des usagers estiment que le délai d'obtention de leur titre de séjour était long. Parmi eux, 22 % l'ont trouvé « très long ».

2. Le questionnaire réalisé par la Ligue des droits de l'homme

La Ligue des droits de l'homme (LDH) a, elle aussi, au cours des mois de juin et juillet 2014, réalisé une enquête concernant l'accueil à la préfecture de Bobigny des ressortissants étrangers domiciliés dans le département. Cette enquête a été effectuée à partir d'un questionnaire portant notamment sur les sujets suivants : identité, nature du déplacement, nombre de déplacements, autres modes d'accueil utilisés, temps d'attente pour l'obtention d'un ticket, conditions d'accueil une fois le ticket délivré, courtoisie et efficacité.

Les résultats ont été obtenus à partir d'un échantillon de 500 personnes interrogées sur place. Cette enquête ne présente pas bien entendu les mêmes garanties scientifiques que celle menée par une société spécialisée, et doit donc être lue avec les réserves d'usage. Elle n'en est pas moins éclairante.

a. L'engorgement de la préfecture

D'après cette enquête, 37 % des personnes interrogées, soit plus d'une personne sur trois, effectueraient leurs démarches à Bobigny alors qu'elles dépendent d'une des sous-préfectures.

Ces personnes se heurteraient par ailleurs à une pratique de limitation du nombre de tickets délivrés, faute de moyens humains et matériels adaptés à la préfecture de Seine-Saint-Denis.

b. Les tickets délivrés

Du fait de l'engorgement de la préfecture, de nombreuses personnes seraient contraintes d'effectuer plusieurs déplacements pour une seule et même démarche, sans certitude à chaque fois d'obtenir un ticket d'entrée.

40 % des personnes interrogées déclarent ainsi avoir déjà fait la queue sans avoir finalement de ticket d'entrée. Sur ce pourcentage, 72 % disent avoir eu comme motif de non délivrance : « *plus de ticket/surnombre* ».

Les ressortissants étrangers interrogés se déclarent obligés de venir la veille au soir, très tôt le matin, à tout le moins plusieurs heures avant l'ouverture effective des services. 193 personnes affirment ainsi avoir été contraintes de venir bien plus tôt (38,6 %), dont 149 « *pour être sûres d'avoir un ticket d'entrée* ». 24,4 % du total des personnes interrogées sont arrivées entre la veille au soir et l'heure d'ouverture.

40 % des personnes indiquent avoir déjà fait la queue sans finalement avoir de ticket d'entrée.

Sur les 500 personnes interrogées, 386 indiquent avoir obtenu un ticket. Sur ces 386 personnes, 144 ont eu droit à une vérification de l'ensemble ou d'une partie de leurs documents, soit 44,4 %. La LDH relève à ce sujet « *une pratique de*

présélection des dossiers (...) instaurée pour pouvoir uniquement prétendre à la délivrance d'un ticket ».

Enfin, la pratique des échanges de tickets d'entrée et de place dans la file d'attente subsisterait. 50 % des personnes ont déjà vu des échanges de ticket ou de place contre de l'argent dans la file d'attente.

c. Les différents types de déplacements

181 personnes (36,2 %) ont déclaré se déplacer dans le cadre d'une première demande de titre de séjour. Sur ces 181 personnes, 45,3 % des personnes (82 personnes), viendraient au moins pour la troisième ou la quatrième fois pour la même démarche.

172 personnes (34,4 %) ont affirmé se déplacer dans le cadre d'un renouvellement de leur titre de séjour. Sur ces 172 personnes, 68 personnes seraient à leur troisième ou quatrième déplacement pour la même démarche, ce qui représente 39,5 %, des témoignages recueillis, soit plus d'une personne sur trois.

12 % des personnes interrogées ont dit se déplacer dans le cadre d'une demande de carte de résident.

Pour 4,6 % des personnes, le déplacement avait pour objet le dépôt d'un dossier de demande d'accès à la nationalité française.

Sur l'ensemble des personnes interrogées, 202 personnes (40,4 %) se déplaçaient au moins pour la troisième ou quatrième fois pour la même démarche.

d. L'appréciation portée sur le personnel de la préfecture

22 % des personnes interrogées ont déclaré qu'aucun agent de la préfecture n'était courtois. 48 % ont estimé que certains d'entre eux l'étaient, et 31 % ont reconnu que les agents étaient le plus souvent courtois.

60 % ont affirmé ne pas avoir reçu d'informations, d'explications ou d'aide de la part des agents présents.

66,2 % ont considéré ne pas avoir eu d'informations concernant les délais d'instruction et les différentes étapes de la procédure.

Sur les 189 personnes qui se sont rendues en préfecture afin d'obtenir des renseignements de nature générale, 126 se sont dites insatisfaites, soit 67 % des personnes interrogées. 14 % se sont déclarées en partie satisfaites, et 18,5 % satisfaites.

e. Les personnes à mobilité réduite et l'accès prioritaire

Sur les 43 personnes accompagnées d'enfants en bas âge, 90,7 % indiquent n'avoir jamais eu d'accès prioritaire. Sur les quatre femmes enceintes,

toutes sont en revanche passées de façon prioritaire. S'agissant des personnes malades, en fauteuil roulant ou invalides, seules celles qui étaient munies d'une carte d'invalidité auraient toujours eu un accès prioritaire.

f. Les autres modes d'accueil

Sur les 104 personnes ayant déjà essayé d'avoir des renseignements par téléphone, 67,9 % ont indiqué n'avoir jamais réussi à avoir ni un agent d'accueil ni le serveur vocal interactif.

Les critiques que fait ressortir le questionnaire de la LDH constituent une invitation pour les services de la préfecture de Seine-Saint-Denis à poursuivre leur politique de réorganisation et de rénovation et à montrer ainsi la voie à d'autres préfectures. Ces critiques ne remettent nullement en cause les résultats très positifs déjà obtenus grâce à une mobilisation remarquable à la fois du personnel et de l'encadrement.

B. DES PISTES DE RÉFORME À EXPLORER

Les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête BVA précitée ont principalement suggéré des actions permettant de réduire la durée de la procédure et notamment le temps d'attente en préfecture. Le respect des horaires de rendez-vous et l'augmentation du nombre d'agents au guichet sont les suggestions le plus souvent émises.

Votre rapporteure pour avis formulera, dans le cadre limité de cet avis budgétaire, un certain nombre de recommandations afin de poursuivre l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers en préfecture. Il est bon à ce propos de rappeler que la lutte contre la fraude ne doit pas constituer un prétexte à un relâchement dans la qualité de l'accueil. Les responsables de la préfecture de Seine-Saint-Denis ont indiqué à votre rapporteure pour avis, lors de son déplacement, que la fraude documentaire restait extrêmement marginale, et que par conséquent la lutte contre celle-ci ne devait pas se faire au détriment de la qualité de l'accueil, ni se transformer en soupçon de fraude généralisée jeté sur les étrangers dans leur ensemble.

Aux yeux de votre rapporteure pour avis, la consolidation et le renforcement des progrès déjà accomplis, et la lutte contre les insuffisances persistantes dans l'accueil des étrangers, doivent prendre deux formes : le développement des titres pluriannuels de séjour et la diffusion des bonnes pratiques.

1. Développer les titres pluriannuels

Le développement des titres pluriannuels de séjour constitue pour votre rapporteure pour avis la première voie indispensable pour améliorer encore les conditions d'accueil des étrangers en préfecture. C'est pourquoi elle se réjouit que

telle soit l'option retenue par le Gouvernement dans son projet de réforme du droit des étrangers.

En effet, à la suite du débat parlementaire sur l'immigration professionnelle et étudiante qui s'est tenu au premier semestre 2013, du rapport précité remis par M. Mathias Fekl et du rapport conjoint des inspections générales sur l'accueil des talents étrangers ⁽¹⁾, le Gouvernement a inséré dans le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, présenté en Conseil des ministres le 23 juillet 2014, des dispositions instaurant de nouveaux titres de séjour pluriannuels.

a. La généralisation de la carte de séjour pluriannuelle

Le projet de loi pose avec pertinence le principe d'une généralisation de la carte de séjour pluriannuelle après une première année de séjour régulier sous couvert, soit d'un VLS/TS ⁽²⁾, soit d'une carte de séjour temporaire d'un an.

La carte de séjour pluriannuelle générale aurait une durée de quatre ans, sauf quand elle serait délivrée à :

- un étudiant (durée du cycle d'études à courir) ;
- aux parents d'enfants français, conjoints de Français et étrangers ayant des liens personnels et familiaux en France (durée de deux ans) ;
- un étranger malade (durée est égale à celle des soins).

En raison de la spécificité de leur titre, les titulaires des cartes « visiteur », « stagiaire », « travailleur temporaire » et « victime de la traite des êtres humains » ne bénéficieraient pas d'une carte de séjour pluriannuelle générale.

La première délivrance de la carte de séjour pluriannuelle générale serait subordonnée à une double condition. L'étranger devrait, d'une part, justifier de son assiduité et du sérieux de sa participation aux formations prescrites dans le cadre du contrat personnalisé et ne pas manifester son rejet des valeurs de la République, et, d'autre part, continuer à remplir les conditions de la délivrance du premier titre dont il était titulaire.

En cas de demande de changement de statut par un titulaire d'une carte de séjour pluriannuelle générale, il est prévu de lui délivrer une carte de séjour temporaire d'un an à l'expiration de laquelle, s'il en remplit toujours les conditions, une carte de séjour pluriannuelle générale lui serait délivrée pour ce nouveau motif.

(1) *Inspection générale des affaires étrangères (N° 104/INS), Inspection générale de l'administration (N° IGA 13-023/13-014/02), Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (N° IGAENR 2013-031), Inspection générale des finances (N° IGF 2013-M-022-03), Rapport sur l'accueil des talents étrangers, avril 2013.*

(2) *Visa long séjour valant titre de séjour.*

L'allongement de la durée de validité de la carte de séjour ne constitue pas un blanc-seing qui va exonérer son titulaire des obligations qui lui incombent. L'étranger doit pouvoir, à tout moment, justifier qu'il continue de satisfaire aux conditions fixées pour la délivrance de sa carte de séjour et répondre, le cas échéant, aux contrôles et convocations du préfet aux fins de vérification. Lorsque l'étranger cesse de remplir les conditions de délivrance de cette carte de séjour ou ne défère pas aux mesures de vérification menées par le préfet, celle-ci peut lui être retirée ou son renouvellement refusé.

b. La création d'une carte de séjour pluriannuelle « passeport talent »

Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France prévoit par ailleurs de créer une carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » destinée aux étrangers qui apportent une contribution au développement et au rayonnement de la France. Il y a là une innovation que votre rapporteure pour avis tient à saluer.

D'une durée maximale de quatre ans, cette carte serait délivrée dès la première admission au séjour, se distinguant ainsi de la carte de séjour pluriannuelle générale.

Ce nouveau titre agrégerait plusieurs cartes de séjour existantes :

- la carte « compétences et talents » ;
- la carte bleue européenne ;
- la carte « salarié en mission » (mobilité intra-groupe des cadres) ;
- la carte « professions artistiques et culturelles » ;
- la carte pour « contribution économique exceptionnelle » ;
- la carte « scientifiques-chercheurs ».

Ce nouveau titre viserait par ailleurs quatre nouvelles catégories d'étrangers :

- les diplômés qualifiés (avec un diplôme de master ou de doctorat en France) titulaires d'un contrat de travail ou embauchés dans une jeune entreprise innovante ;
- les diplômés qualifiés créateurs d'entreprise ;
- les mandataires sociaux (mandat social dans le même groupe) ;
- les étrangers ayant acquis une « renommée internationale » dans les domaines scientifique, littéraire, artistique, intellectuel, éducatif ou sportif.

Les conditions de délivrance, et notamment les différents seuils de rémunération demandés, seront définis par décret.

2. Diffuser les bonnes pratiques

La diffusion des bonnes pratiques, telles que celles observées à la préfecture de Seine-Saint-Denis, constitue pour votre rapporteure pour avis une seconde voie qu'il convient d'emprunter en vue de poursuivre l'amélioration des conditions d'accueil des étrangers en préfecture.

Il n'est pas possible d'en donner une liste exhaustive, mais votre rapporteure pour avis donnera les exemples suivants :

— donner la possibilité de suivre l'état d'avancement des dossiers sur internet, soit par le biais d'une adresse électronique permettant d'obtenir des réponses personnalisées, soit (à plus long terme) par le biais d'un système d'information qui pourrait s'inspirer du système SAGACE ⁽¹⁾ de la juridiction administrative ;

— extraire certains publics, tels que les étudiants, de la file d'attente afin de fluidifier le traitement des dossiers ; cela pourrait nécessiter une adaptation des décrets applicables en la matière afin que le préfet, aujourd'hui compétent en fonction du domicile de l'étudiant, puisse l'être à l'avenir en fonction de son lieu d'inscription ;

— porter une attention spéciale à la santé au travail du personnel des services préfectoraux en charge de l'accueil des étrangers (à travers des efforts de formation mais aussi le développement de lieux de repos qui pourraient s'inspirer de la salle « zen » mise en place à la préfecture de Seine-Saint-Denis) ;

— engager une démarche de certification de qualité des préfectures, à l'exemple de celle engagée en Seine-Saint-Denis (label « Qualipref 2.0 »).

(1) *Système automatisé de gestion des affaires du Conseil d'État.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 5 novembre 2014, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Immigration, intégration et accès à la nationalité française » pour 2015.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le ministre de l'intérieur, nous sommes heureux de vous accueillir à nouveau en commission élargie, cette fois pour vous entendre sur les crédits du projet de loi de finances pour 2015 consacrés à la mission « Immigration, asile et intégration ».

Mme Odile Saugues, présidente. La commission des affaires étrangères s'est tout naturellement saisie pour avis de cette mission budgétaire, comme elle le fait chaque année. Notre rapporteur pour avis, Jean-Pierre Dufau, s'est intéressé en particulier à la dimension européenne, encore insuffisamment développée, des politiques publiques que porte la mission « Immigration, asile et intégration ».

Selon l'agence Frontex, les tentatives de traversée clandestine sont en très nette augmentation en Méditerranée centrale. Quel bilan peut-on faire de l'opération Mare Nostrum et de la *task force* pour la Méditerranée, mises en place l'année dernière, après le drame de Lampedusa ? Qu'attendez-vous de l'opération Triton qui a succédé le 1^{er} novembre dernier à l'opération Mare Nostrum ?

Notre système d'asile sera rénové dans le cadre du projet de loi que nous devrions bientôt examiner. Je m'en réjouis, car nous sommes parfois en deçà de la moyenne européenne s'agissant de l'accueil des réfugiés syriens et irakiens, pour lesquels des opérations spécifiques ont été décidées. Monsieur le ministre, je voudrais savoir où nous en sommes.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Monsieur le ministre, c'est un plaisir de vous retrouver pour la troisième fois dans le cadre de ces commissions élargies. Sur les crédits de la présente mission, nous avons confié le travail à deux piliers de la commission des lois, Mme Marianne Chapdelaine et M. Éric Ciotti.

Mme Chapdelaine, qui va rapporter sur les crédits du programme « Immigration, intégration et accès la nationalité française », a mené une véritable enquête de terrain pour voir si les efforts menés par l'administration préfectorale pour améliorer l'accueil des étrangers en préfecture avaient porté leurs fruits. Je crois qu'elle nous dira le bien qu'il faut penser de ce travail, et sans doute quels progrès restent à accomplir.

De son côté, M. Ciotti a travaillé sur les crédits du programme « Asile », notamment sur le coût de la prise en charge des demandeurs d'asile, que ce soit

l'hébergement ou l'allocation temporaire d'attente (ATA) – coût qu'il qualifie d'« explosif ».

Je ne doute pas que ces éléments nous permettront d'entrer dans le débat, que nous approfondirons dans les semaines qui viennent avec Sandrine Mazetier, rapporteure du projet de loi sur l'asile que vous aurez l'amabilité de venir nous présenter le mardi 25 novembre devant la commission des lois.

M. Laurent Grandguillaume, *rapporteur spécial de la commission des finances*. Pour 2015, la mission « Immigration, asile et intégration » s'efforce de concilier efforts d'économies nécessaires au rééquilibrage des finances de l'État et rebasage budgétaire pour tenir davantage compte de la réalité des besoins.

Au final, ses dotations repartiraient à la hausse, en dépassant les prévisions pour 2014 de 8,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 1,3 %) et de 7,3 millions en crédits de paiement (+ 1,1 %), pour s'élever respectivement à 655,9 et 666,1 millions d'euros. Elles resteraient toutefois en deçà du niveau global voté en loi des finances initiale pour 2013, grâce au complément de 36,8 millions d'euros attendu des fonds de concours européens, eux-mêmes en hausse de 10 millions d'euros par rapport aux anticipations pour 2014. L'ensemble retrouverait ainsi le niveau prévu en 2013 et serait cohérent avec la consommation de crédits de paiement constatée sur cet exercice. En revanche, il serait en retrait de 22,5 millions d'euros par rapport aux dépenses totales d'autorisations d'engagement.

Même si l'évolution des huit actions de la mission est diverse, c'est encore le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » qui supportera l'essentiel des économies. Je regrette cette diminution des moyens alloués aux dispositifs qui visent à lever les difficultés linguistiques, professionnelles ou culturelles pour favoriser une plus grande autonomie et une meilleure insertion des personnes étrangères dans notre société – politiques qui ont fait l'objet de mon contrôle cette année.

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, des arbitrages sont indispensables et assortis d'un double enjeu pour le Gouvernement : réussir à stabiliser et, à terme, faire décroître les dépenses d'asile, d'un côté ; optimiser l'utilisation des moyens réduits alloués aux politiques d'intégration, de l'autre.

Monsieur le ministre, j'ai cinq questions à vous poser.

Premièrement, le projet de loi relatif à la réforme de l'asile déposé par le Gouvernement vise à améliorer les droits des demandeurs d'asile, mais aussi à écarter plus rapidement les demandes infondées qui engorgent le dispositif et engendrent d'importants surcoûts. Je ne parlerai pas des difficultés en préfecture. En attendant son éventuelle adoption, le Gouvernement a d'ores et déjà pris plusieurs mesures pour améliorer le fonctionnement du dispositif et la maîtrise de ces dépenses. Il a ainsi autorisé la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) à recruter de nouveaux

agents instructeurs et transféré la gestion de l'ATA de Pôle emploi à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Si l'on peut espérer de ces mesures une stabilisation des dépenses, voire des économies, les prévisions budgétaires pour 2015 me semblent toutefois très insuffisantes. Par rapport aux consommations de 2013, qui donnent une idée du niveau des besoins réels, les crédits prévus pour l'hébergement d'urgence seraient en retrait de plus de 17 millions d'euros et ceux de l'ATA d'au moins 39 millions. En outre, selon vos services, il manquerait 135 millions d'euros pour boucler les besoins en allocation en 2014. Si l'on se réfère aux prévisions d'exécution pour 2014, les dotations de l'ATA en 2015 seraient sous-budgétées de 160 millions d'euros. Comment expliquez-vous l'optimisme de ces prévisions ?

Deuxièmement, cette même réforme de l'asile comprendrait la transformation d'une partie des places d'hébergement d'urgence en places de centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Or le projet de budget pour 2015 ne prévoit d'augmenter ni les places en CADA ni les dotations correspondantes, même par transfert des crédits alloués à l'hébergement d'urgence dédié. Comment comptez-vous procéder pour donner sa pleine mesure au Projet de schéma national de l'hébergement des demandeurs d'asile, qui doit assurer une meilleure prise en charge tout en permettant une orientation directive des arrivants ?

Troisièmement, le Gouvernement a déposé un second projet de loi relatif aux droits des étrangers, en vue de renforcer l'accompagnement des étrangers primo-arrivants pour favoriser leur intégration plus rapide dans la société française. Cette réforme devrait faire évoluer sensiblement les missions de l'opérateur central de ce dispositif, l'OFII. Celui-ci verra également ses charges affectées par la réforme de l'asile, mais pas de renforcement de son budget et son plafond d'emplois. Comment l'OFII pourra-t-il faire face à ses futures charges, surtout s'il conserve la gestion du contrôle médical des primo-arrivants, alors que les postes correspondants devaient être redéployés ? La décision ne semble pas encore avoir été arrêtée. Il est important d'éclairer le Parlement sur cette question.

Quatrièmement, dans le champ de l'intégration comme dans celui de l'accueil des demandeurs d'asile, la plupart des intervenants sont des associations dont l'équilibre financier est très souvent dépendant des ressources publiques. Elles sont alors particulièrement sensibles aux retards de paiement des fonds de concours européens, nombreux, comme à la complexité du suivi des dossiers et aux remboursements qui leur sont parfois demandés. Il serait regrettable que ces difficultés mettent en danger des acteurs indispensables ou dissuade ceux-ci de solliciter des financements utiles. Comment le Gouvernement travaille-t-il à faciliter l'utilisation, par ces intervenants, du nouveau fonds de concours européen « Asile, migration, intégration » (FAMI) programmé pour 2014-2020 ?

Cinquièmement, en juillet 2013, une mission d'information initiée par le Président de l'Assemblée nationale avait montré la fragilité de la condition sociale

de nombre d'immigrés âgés pourtant installés depuis longtemps dans notre pays, et recommandé des actions publiques fortes. Or, recentrés sur l'accompagnement des étrangers primo-arrivants, les crédits de la mission ne devraient plus assurer le financement des actions, nationales ou locales, développées en faveur de ces publics. Qui plus est, les dispositifs de droit commun ne sont pas nécessairement adaptés à la spécificité de ces populations. Avec quels financements le Gouvernement compte-t-il traiter ces difficultés ?

M. Jean-Pierre Dufau, *rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères*. Comme l'a rappelé le rapporteur spécial, les crédits demandés pour la mission « Immigration, asile et intégration » devraient augmenter de 1,3 % en autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances initiale pour 2014, et de 1,1 % en crédits de paiement. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, cet effort mérite d'être salué. Pour l'essentiel, les crédits supplémentaires viendront soutenir notre système d'asile, dont je n'ai pas besoin de rappeler la crise de grande ampleur qu'il traverse.

En 2015, priorité devrait être donnée à la réduction des délais d'examen des demandes d'asile, grâce au relèvement du plafond d'emplois de l'OFPRA et à l'augmentation de sa subvention pour charges de service public. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA), fera également l'objet de mesures dans le cadre d'une autre mission budgétaire. La durée excessive des délais d'examen a des conséquences en cascade sur l'ensemble du système d'asile : elle fragilise les demandeurs, contribue à la saturation du dispositif d'accueil et rend plus complexe encore la question des déboutés du droit d'asile.

Je tiens à souligner le travail accompli par l'OFPRA et la CNDA. Leur engagement sans faille s'est traduit par d'ambitieux plans de réforme interne destinés à améliorer la qualité et l'efficacité de leur fonctionnement. Ces efforts devraient se poursuivre dans le cadre du projet de loi relatif à la réforme de l'asile que nous allons bientôt examiner.

Le rééquilibrage du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile constitue une autre priorité de ce budget. Les capacités des centres d'accueil de demandeurs d'asile ont été sous-dimensionnées, alors que ce dispositif de droit commun constitue le meilleur accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile. À la fin du mois de juin dernier, les CADA n'accueillaient que 37 % des demandeurs d'asile admis au séjour. Pour mieux tenir compte de la réalité, 4 000 places supplémentaires ont été créées en 2013 et 2014. Pour 2015, l'objectif est de porter à 50 % la part des demandeurs d'asile remplissant les conditions d'éligibilité effectivement accueillis en CADA. Quel pourrait être le rythme des créations de places supplémentaires ? Peut-on envisager d'en créer au moins 4 000 l'année prochaine ? La simplification des procédures de création de places prévue par le projet de loi relatif à la réforme de l'asile permettra-t-elle ensuite d'aller au-delà ?

Le système de Dublin permet de déterminer quel État européen est responsable du traitement d'une demande d'asile déposé par un ressortissant d'un État tiers. En 2013, 5 227 demandeurs d'asile en France ont fait l'objet de cette procédure et n'ont donc pas vu leur demande d'asile instruite par l'OFPRA, mais 645 d'entre eux seulement ont été effectivement transférés vers l'État membre concerné. La même année, la France a accueilli 824 demandeurs d'asile dans ce même cadre. Quel jugement portez-vous sur le fonctionnement du système de Dublin en France ? Quelles améliorations pourraient y être apportées ?

De nombreuses attentes liées au premier accueil et à l'intégration des étrangers primo-arrivants devraient trouver des réponses dans le projet de loi relatif aux droits des étrangers. En particulier, un véritable parcours d'accueil et d'intégration sera créé sur cinq ans, assorti de prestations mieux adaptées aux besoins, d'objectifs de maîtrise de la langue française plus élevés et d'une meilleure articulation entre le dispositif d'accueil et d'intégration et la délivrance des titres de séjour. C'est dans ce cadre largement rénové que les crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » devraient être exécutés. L'année 2015 sera donc une année de transition, qui verra la montée en charge progressive du nouveau dispositif. Qu'en sera-t-il des années suivantes ? En 2013, une mission d'évaluation conduite par l'Inspection générale de l'administration (IGA) et par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) avait conclu que la rénovation des politiques d'intégration nécessitait des efforts budgétaires nouveaux. Il faut dire que les crédits du programme 104 avaient diminué de plus de 20 % entre 2010 et 2014. La deuxième phase du nouveau parcours d'intégration s'accompagnera-t-elle de besoins budgétaires nouveaux ? Quelles précisions pouvez-vous nous apporter, à ce stade, sur leur financement ?

En ce qui concerne la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, les développements qui ont suivi le drame de Lampedusa en octobre 2013 ont montré les limites de la solidarité européenne, malgré la constitution d'une *task force* pour la Méditerranée et l'adoption, à diverses reprises, de conclusions par le Conseil européen. L'opération Mare Nostrum, principalement italienne, a permis de sauver de nombreuses vies en mer, mais elle s'est aussi accompagnée d'une augmentation importante des tentatives de traverser clandestinement la Méditerranée.

La nouvelle opération Triton, confiée à l'agence Frontex, devait monter en puissance à partir du 1^{er} novembre. Dans quelle mesure remplace-t-elle l'opération Mare Nostrum ? De quels moyens dispose-t-elle ? Quelle est sa zone d'intervention ? Il semblerait qu'elle soit appelée à se positionner plus au Nord que l'opération Mare Nostrum, c'est-à-dire plus près des côtes. Qu'en est-il exactement ? Les sauvetages en mer, conformément au droit international, feront-ils partie de ses attributions ?

Mme Marie-Anne Chapdelaine, rapporteure pour avis de la commission des lois, sur l'immigration, l'intégration et l'accès à la nationalité française. Le budget de l'immigration s'élève, pour 2015, à plus de 655 millions d'euros en

autorisations d'engagement, soit une augmentation de 1,32 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2014. Ce montant dit toute l'importance que notre pays accorde au séjour des ressortissants étrangers.

Je m'interroge néanmoins sur le montant des crédits inscrits à l'action 12 « Accompagnement des étrangers primo-arrivants ». Même en tenant compte du transfert à un autre programme du budget de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), ces crédits apparaissent en légère baisse. Je rappelle, à ce propos, que le projet de loi relatif au droit des étrangers lie le niveau de la langue à l'obtention du titre de séjour, et que la délivrance de la carte de résident sera conditionnée par l'atteinte du niveau A2 du référentiel « français langue d'intégration » (FLI). Pensez-vous, monsieur le ministre, que les crédits consacrés à l'enseignement du français dans le présent PLF seront à la hauteur des enjeux ? Déjà, des collectivités territoriales, comme la Ville de Rennes par exemple, sont obligées de compléter le dispositif de l'État.

De la même manière, l'action 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants », qui correspond à la subvention pour charge de service public versée à l'OFII, est à peu près figée cette année, après avoir diminué l'année dernière. Ces moyens seront-ils suffisants pour permettre à l'OFII de faire face à toutes les missions qui lui seront confiées par les deux projets de loi relatifs à la réforme de l'asile et aux droits des étrangers en France ?

Si des économies doivent être recherchées, la fermeture d'un centre de rétention administrative (CRA) pourrait se justifier dès lors que le projet de loi relatif au droit des étrangers vise à mettre désormais l'accent sur les assignations à résidence. Dans le même souci, le délai maximum de rétention d'un étranger pourrait être ramené de quarante-cinq jours à trente-deux, dans la mesure où l'essentiel des éloignements a lieu avant trente-deux jours. En outre, la visite médicale obligatoire pour les étudiants pourrait être banalisée et effectuée auprès d'un médecin de ville ou des services de santé du CROUS.

J'en viens à mon avis budgétaire, que j'ai consacré cette année aux conditions d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture. Confrontées à des flux massifs de demandeurs, ces dernières ont pu sembler débordées dans leur politique d'accueil. C'est ainsi que la préfecture de Seine-Saint-Denis, où je me suis déplacée, délivre plus de 84 000 titres de séjour par an. En outre, la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile n'a pas été sans effet sur l'engorgement de certaines préfectures de région.

Ce sujet a fortement attiré l'attention, tant des associations de défense des droits de l'homme, que des médias ou de vos services, monsieur le ministre. On a, en effet, pu voir, dans certaines préfectures, des files d'attente de plusieurs heures sans garantie d'accès aux guichets, des altercations à l'ouverture des portes et des trafics de tickets. Ce même constat avait été dressé par notre ancien collègue Matthias Fekl dans son rapport de mai 2013.

Face à cette situation, le Gouvernement n'est pas resté inactif. À la suite d'un rapport rendu en septembre 2012 par l'IGA, deux circulaires tendant à améliorer les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures ont été successivement publiées, l'une le 4 décembre 2012, l'autre le 3 janvier 2014. La seconde allongeait à six mois au lieu de quatre la durée de validité du premier récépissé de demande de titre de séjour, et uniformisait les listes de pièces justificatives à fournir. Une mission d'appui a été mise en place par votre ministère afin de veiller à la bonne mise en œuvre de ces dispositions et d'assister les préfectures dans leur action. Moyennant quoi, de réels progrès ont été accomplis, salués par les associations. J'ai pu les constater moi-même, tant à la préfecture de Seine-Saint-Denis qu'à celle d'Ille-et-Vilaine, où je me suis rendue avec mes collègues Élisabeth Pochon et Erwann Binet.

Les enquêtes de satisfaction menées auprès des usagers montrent toutefois que toutes les difficultés ne sont pas aplanies. Les titres pluriannuels de séjour vont être développés dans le cadre du projet de loi relatif aux droits des étrangers. Quels bénéfices peuvent en être attendus au regard des conditions d'accueil des ressortissants étrangers en préfecture ?

Par ailleurs, afin de fluidifier le traitement des dossiers, il est utile d'extraire certains publics de la file d'attente.

S'agissant des étudiants, une adaptation des décrets semble nécessaire afin de transférer la compétence préfectorale du lieu de domicile de l'étudiant à son lieu d'inscription. Le Gouvernement a-t-il des intentions à ce sujet ?

Pour finir, je mentionne dans mon avis un certain nombre de bonnes pratiques ou de suggestions d'expérimentation : engagement d'une démarche de certification de qualité des préfectures ; expérimentation de mise en réseau des fichiers des différentes institutions ; développement de moyens de prévention des risques psycho-sociaux auxquels à l'intention des agents des préfectures ; développement de systèmes d'information permettant aux ressortissants étrangers de suivre sur internet l'état d'avancement de leur dossier, sans avoir à se déplacer en préfecture. Quelles suites concrètes pourraient être données à ces pistes d'amélioration ?

M. Éric Ciotti, rapporteur pour avis de la commission des lois, sur *l'asile*. Notre dispositif de l'asile est aujourd'hui à la dérive. La demande d'asile s'est accrue de plus de 85 % entre 2007 et 2013, passant de 35 520 demandes à 66 251. Cette explosion a entraîné un engorgement complet du système : aujourd'hui, 30 000 dossiers sont en attente à l'OFPRA ; la durée moyenne de la procédure est passée de 118 jours en 2009 à 204 jours en 2013 ; le délai global d'examen des demandes d'asile atteint aujourd'hui une durée moyenne de seize mois. La longueur des délais rend problématique l'éloignement des déboutés, ceux-ci ayant recours bien souvent à d'autres procédures d'admission au séjour. La procédure d'asile est ainsi détournée de sa fin légitime et utilisée délibérément par des filières d'immigration clandestine.

Pour accueillir tous ces demandeurs d'asile, le nombre de places en CADA demeure très insuffisant, malgré le quadruplement du nombre de places en dix ans. L'hébergement d'urgence, qui ne devait avoir au départ qu'un rôle annexe, est devenu le principal moyen d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile. Plus grave encore, on recourt de plus en plus souvent aux dispositifs d'hébergement de droit commun.

Les dépenses d'hébergement d'urgence, en particulier sous forme de nuitées hôtelières, se sont accrues de façon largement incontrôlée. La dépense liée à l'ATA, dont le versement est lié à l'hébergement d'urgence, a augmenté encore plus fortement : plus 367 % entre 2007 et 2013.

Depuis 2007, le poids budgétaire lié à la demande d'asile n'a donc fait que croître en proportion. Il est devenu particulièrement insupportable aujourd'hui, en l'état de nos finances publiques.

Le programme budgétaire 303 « Immigration et asile », qui était d'environ 480 millions d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2010, s'élève, dans le présent projet de loi de finances, à plus de 606 millions d'euros. Le Comité d'évaluation et de contrôle évalue le budget total de la politique de l'asile en 2014 à un montant prévisionnel de 666 millions d'euros.

Monsieur le ministre, selon l'exposé des motifs du projet de loi que vous nous avez présenté, l'on a pris la mesure des maux qui frappent le système d'asile actuel. Ma première question portera donc sur les effets réels que l'on peut attendre des nouvelles garanties procédurales. L'OFPRA devra, par exemple, apprécier la vulnérabilité du demandeur et adapter en conséquence ses conditions d'accueil. De même un tiers, avocat ou représentant d'une association de défense, pourra assister le demandeur lors de son entretien. Ces nouvelles garanties auront, par nature, pour effet d'allonger le délai de traitement des dossiers. Est-il réaliste d'attendre de la mise en œuvre de ce projet de loi une réduction globale du délai de traitement de la demande d'asile ?

Par ailleurs, monsieur le ministre, il faut bien rappeler que, faute d'une véritable politique d'éloignement des déboutés du droit d'asile, tous vos efforts risquent de demeurer lettre morte. Entre 2011 et 2013, le taux global de déboutés a varié entre 75 et 78 %. Selon les estimations du rapport de la mission conjointe des trois corps d'inspection, IGF, IGA et IGAS, sur l'hébergement et la prise en charge des demandeurs d'asile, publié en avril 2013, moins de 5 % des déboutés du droit d'asile seront éloignés.

Comme je le montre dans mon avis budgétaire, les déboutés du droit d'asile, qui se maintiennent dans leur immense majorité sur notre territoire dans l'attente d'une régularisation, ont massivement recours à l'hébergement d'urgence. À ce propos, la société Adoma écrit : « De 2011 à 2014, la prise en charge de familles à l'hôtel par le Pôle d'hébergement et de réservation hôtelière (PHRH) du SAMU social de Paris a augmenté de 68 %, passant de

15 800 personnes hébergées chaque soir au sein de 376 établissements, à 32 000 personnes dans plus de 500 hôtels (...) Les principales raisons de cette forte augmentation du parc hôtelier résident dans l'accueil des demandeurs d'asile (...) et la mise à l'abri de personnes déboutées du droit d'asile ».

Allez-vous enfin engager une véritable politique d'éloignement des déboutés du droit d'asile, une fois leurs recours épuisés ? À défaut de donner automatiquement à la décision de rejet de l'OFPRA ou de la CNDA valeur d'obligation de quitter le territoire français (OQTF), on aboutira à ce que les demandeurs ayant obtenu le statut de réfugié soient traités peu ou prou sur le même pied d'égalité que les déboutés. Cela ne prive-t-il pas de pertinence l'ensemble de notre système d'asile ?

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'intérieur*. Permettez-moi d'apporter quelques éléments au débat en insistant, en préambule, sur le contexte de contrainte budgétaire globale. Pour des raisons qui tiennent au redressement de nos comptes publics, nous avons consenti un effort de diminution d'un milliard d'euros en valeur de la dépense publique, afin d'inverser les tendances qui se sont enkystées au cours des dernières années.

De fait, entre 2002 et 2012, le niveau d'augmentation de la dépense publique a été en moyenne de 2 %, et entre 2007 et 2012, de l'ordre de 1,7 %. L'an dernier, le budget affichait une progression de 0,9 %, et cette année de 0,2 %, avec un niveau d'exécution très significatif. C'est dans ce contexte de maîtrise forte de la dépense publique que s'inscrit l'exercice budgétaire.

Par-delà la contrainte budgétaire, le Gouvernement affirme sa volonté politique de transformer en profondeur la politique de l'asile en France, ainsi que sa politique d'accueil des étrangers. Les procédures d'asile de notre pays ne sont pas conformes aux directives de l'Union européenne, et ce malgré les invitations de celle-ci à y remédier depuis de très nombreuses années. Le Gouvernement a décidé de prendre le problème à bras-le-corps en présentant deux textes, l'un relatif à l'asile, l'autre à l'accueil des étrangers.

S'agissant de l'asile, notre volonté est de réduire sensiblement la durée moyenne de traitement des dossiers, en la faisant passer de vingt-quatre mois à neuf. Nous sommes essentiellement mus par des considérations humaines : une attente trop longue plonge les demandeurs d'asile dans la détresse et, lorsqu'ils sont déboutés, rend difficiles les reconduites à la frontière dans des conditions humainement soutenables. Nous mettons les moyens : en même temps que nous augmenterons significativement le nombre de postes à l'OFPRA et renforcerons les moyens de la CNDA, nous allons accroître les capacités d'accueil des demandeurs d'asile en poursuivant la création de postes en CADA.

Pour que les droits des demandeurs d'asile soient davantage reconnus dans les procédures, nous allons mettre en place un recours suspensif contre les

décisions de reconduite à la frontière dans le cadre de la procédure accélérée, et les associations pourront accompagner les demandeurs d'asile à l'OFPRA.

Le texte relatif à l'accueil des étrangers introduira de nouveaux dispositifs assouplissant considérablement les conditions de traitement des dossiers de ceux qui arrivent dans notre pays, en mettant davantage l'accent sur l'intégration, à travers notamment le titre pluriannuel de séjour ou le passeport talents. Le traitement administratif des dossiers gagnera ainsi en efficacité et en humanité.

J'en viens aux réponses plus précises aux différents intervenants.

Mme Saugues, mais pas seulement elle, m'a interrogé sur le sens de l'opération Triton par rapport à l'opération Mare Nostrum. D'abord, Mare Nostrum n'est pas une opération de l'Union européenne ; elle a été décidée, après le drame de Lampedusa, par les seuls Italiens, pour réagir à la disparition de nombreux migrants, noyés au large de leurs côtes. Se tenant au plus près des côtes libyennes, elle a eu toutefois des conséquences inattendues : des filières toujours plus nombreuses de l'immigration irrégulière, du crime organisé et de la traite des êtres humains se sont installées sur la façade nord-africaine, notamment en Libye à la faveur de la déréliction de l'État, et ont envoyé de plus en plus de migrants, non sans avoir prélevé sur eux une dîme très lourde, sur la mer à bord de frêles embarcations. L'opération Mare Nostrum s'est ainsi traduite par davantage de sauvetages, mais aussi davantage de morts.

Ceux qui arrivent en nombre sur le territoire européen ne sont pas animés par leur amour irrépensible du code Schengen. Ce sont des hommes, des femmes, des enfants, qui ont pris le chemin de l'exode pour fuir les persécutions, les tortures et la mort, comme ce fut toujours le cas dans l'histoire de l'humanité. Voilà pourquoi il est illusoire de penser qu'il suffirait de modifier Schengen pour dissuader certains de prendre le chemin de l'exode lorsqu'ils sont persécutés.

À la fin du mois d'août, la France a adressé aux pays de l'Union européenne une série de propositions, parmi lesquelles la substitution à Mare Nostrum d'une opération portée par Frontex et localisée plus au nord, au plus près des côtes européennes. Cette proximité est justifiée par la nécessité, pour avoir une politique d'accueil soutenable, d'être en situation de contrôler nos frontières. Qui plus est, c'est un moyen de dissuader les filières de l'immigration irrégulière, qui se trouvent ainsi gênées dans leurs activités. Cette opération de contrôle extérieur des frontières de l'Union européenne, baptisée Triton, ne se fait pas au préjudice du sauvetage puisque le droit de la mer obligera les moyens de l'opération Frontex à intervenir en cas de nécessité.

Comme nous en avons pris l'engagement avec Laurent Fabius, nous allons accueillir plusieurs centaines de réfugiés irakiens et syriens supplémentaires. Nous avons notamment mis en place un dispositif spécifique pour recevoir les représentants des minorités persécutées, et nous faisons en sorte que leurs dossiers soient instruits dans les meilleures conditions. Enfin, 500 réfugiés syriens seront

accueillis dans le cadre de la réinstallation, comme le Président de la République l'a indiqué.

L'accueil de ces réfugiés a légitimement fait débat. Faut-il accorder l'asile à ceux qui sont persécutés en Irak et en Syrie, en donnant le sentiment aux partisans de Daesh qu'ils sont chez eux ? Faut-il, au contraire, faire en sorte que ceux qui vivent sur place puissent continuer à y vivre ? Nous sommes intervenus dans le cadre d'une coalition. En même temps, ceux qui sont persécutés au point de perdre la vie doivent pouvoir être accueillis.

M. Grandguillaume a fait un rapport extrêmement complet, qui pose de nombreuses questions auxquelles je voudrais essayer de répondre rapidement.

Le ministère de l'intérieur, en la personne du directeur général des étrangers en France, est appelé à être désigné comme autorité responsable du fonds « Asile, migration et intégration » et du fonds « sécurité intérieure » 2014-2020. Ces deux fonds prennent la suite de six fonds ou instruments européens qui avaient été mis en place pour la période 2007-2013 en matière de politique migratoire et de politique de sécurité. Ils permettent de mettre en œuvre le contenu des différentes directives et règlements récents régissant l'asile au plan européen, ou le retour en lien avec les projets de loi en cours d'examen, dont je vous ai parlé à l'instant. Le cadrage de ces nouveaux fonds a pris du retard au niveau européen, puisque les règlements sont entrés en vigueur en mai 2014 et que leurs textes d'application ne sont pas tous adoptés aujourd'hui.

Conscient qu'un certain nombre de bénéficiaires associatifs risquaient de subir des contraintes de trésorerie considérables en raison de ces retards, j'ai demandé à mes services d'anticiper au maximum le travail de la commission permettant de valider ces programmes. En outre, l'appel à projets du Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) et du Fonds Sécurité intérieure (FSI) a été lancé en avril 2014. Les demandes de subventions ont été instruites et sélectionnées en juillet, puis conventionnées en septembre. Cette anticipation s'est notamment concrétisée par le paiement des avances en octobre 2014, grâce à la mise en place d'un dispositif exceptionnel de financement validé par la Commission européenne, après le dispositif classique d'audit des fonds européens.

S'agissant de l'insuffisance de l'enveloppe de l'ATA, force est d'admettre que, ces dernières années, l'augmentation très significative des affaires pendantes devant l'OFPRA et la CNDA ont contribué à accroître les délais d'instruction des dossiers de demande d'asile et donc, mécaniquement, le nombre de bénéficiaires de l'ATA. Nous avons mis en place des dispositifs pour accélérer le traitement des dossiers et faire en sorte que les dépenses publiques mobilisées au titre de l'ATA diminuent progressivement. Toutefois, les renforts successifs des capacités de traitement de l'OFPRA n'ont pas suffi. À ce stade, il n'est pas possible d'inverser la tendance en l'espace de quelques mois. Malgré tout, on note, depuis le début de l'année 2014, une inversion très prometteuse et assez inédite, grâce aux efforts de réorganisation interne entrepris par le nouveau directeur général de l'OFPRA,

Pascal Brice. Nous attendons beaucoup des prochains efforts qui seront accomplis, de la future loi, des moyens supplémentaires et des cinquante-cinq emplois budgétaires alloués à l'OFPRA.

Je tiens également à souligner que l'écart entre la budgétisation des crédits et l'exécution s'est beaucoup réduit depuis 2012. C'est d'autant plus méritoire que la dépense est particulièrement difficile à prévoir. En 2011, les crédits d'ATA en loi de finances initiale représentaient 34 % des dépenses réelles ; en 2013, nous couvrons 94 % de cette dépense, ce qui montre bien les efforts accomplis.

Au regard de l'augmentation du flux de demandeurs d'asile depuis 2007, les crédits inscrits en loi de finances pour leur prise en charge se sont révélés très insuffisants entre 2008 et 2012. Comme vous l'avez souligné les uns et les autres à juste titre, cette sous-dotation a concerné tout particulièrement les crédits d'hébergement d'urgence qui ont fait l'objet, depuis plusieurs années, d'abondements significatifs par redéploiements internes, décrets d'avance, voire loi de finances rectificative. Afin de tenir compte de la hausse continue des demandes d'asile, le Gouvernement a augmenté à plusieurs reprises le montant des crédits d'hébergement d'urgence inscrits en loi de finances. Le taux de couverture de la dépense réelle par la dotation en LFI est ainsi passé de 30 % en 2012 à près de 83 % en 2013. Cette consolidation va se poursuivre en 2015, dans la continuité de ce qui s'est passé en 2013 et en 2014. Le niveau de cette dotation tient compte des objectifs de la réforme de l'asile qui doit entrer en vigueur au cours de l'année prochaine et qui, encore une fois, doit permettre de réduire les délais.

S'agissant toujours de l'hébergement d'urgence et de l'ATA, une question portait sur l'exécution 2014. Le besoin en fin de gestion est, comme souvent, très important, même si le montant exact fait l'objet de discussions techniques, en cours avec le ministère des finances. Dans le cadre de ces discussions, une ouverture de crédits a été demandée pour couvrir ce besoin. Je tiens, par ailleurs, à souligner que, depuis 2012, le Gouvernement s'est attaché, chaque année, à réduire l'écart constaté entre la dotation initiale et la dépense exécutée.

Comme toutes les structures que nous avons sous notre responsabilité, l'OFII doit faire l'objet de réformes internes visant à dégager des marges de manœuvre et des économies afin de redéployer des moyens vers les urgences. Dans le contexte actuel, il faut apprendre à faire plus avec autant d'argent. Le ministère de l'intérieur a besoin de financements, mais il fait aussi des économies. C'est ainsi que, avec l'OFII, nous avons travaillé à l'établissement d'un véritable plan d'économies pour financer ses nouvelles attributions. Ces économies proviennent de mesures de simplification administrative : réduction du nombre d'allers-retours imposés aux étrangers entre les préfetures et l'OFII, sans réelle plus-value du point de vue de leur intégration ; suppression, pour les talents internationaux, des visites médicales pouvant être faites dans un autre cadre.

En outre, l'OFII a pu économiser plusieurs millions d'euros grâce à la diminution drastique des aides au retour pour les ressortissants européens. Au

cours des années précédentes, les statistiques sur ces aides étaient largement alimentées par les pratiques de ressortissants roumains et bulgares notamment, qui touchaient la prime en partant et revenaient pour en bénéficier à nouveau. Certains, paraît-il, allaient passer Noël dans leur pays puis revenaient toucher l'aide pour les fêtes suivantes. Le dispositif n'existe plus ; il y a là, par conséquent, des moyens budgétaires à mobiliser.

S'agissant des immigrés âgés, le rapport parlementaire préconisait deux mesures principales : la délivrance d'une carte de résident permanent pour les immigrés âgés en situation régulière – dispositif relevant du ministère de l'intérieur et entériné par mon prédécesseur par voie de circulaire en juillet 2013 ; l'accès facilité à la nationalité française des migrants âgés parents d'enfants français. Cette mesure a été intégrée dans la récente loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, portée par Marisol Touraine.

M. Dufau et M. Ciotti m'ont interrogé sur le nombre de places en CADA. Le Gouvernement s'est fixé l'objectif ambitieux de créer, dans les années qui viennent, jusqu'à 5 000 places supplémentaires, dont 1 000 pourraient être réalisées en transformant des hébergements d'urgence. Cette évolution est rendue possible grâce à la réduction des délais de traitement des dossiers, qui aura un effet vertueux sur le niveau des dépenses d'ATA. Sa mise en œuvre dépend du vote de la loi relative à la réforme de l'asile. Ces créations s'ajoutent aux 4 000 places réalisées en 2013 et 2014. Parallèlement, certaines prestations assurées en CADA peuvent, à terme, évoluer. Pour examiner cette question sensible, j'ai souhaité une consultation approfondie du secteur associatif, que j'ai personnellement engagée en juillet dernier. Les débats entre les différents acteurs ont débuté en octobre et se poursuivront jusqu'à ce que nous trouvions un accord.

Dans le cadre du système Dublin, monsieur Dufau, la France n'étant pas un pays d'entrée sur le territoire européen, elle sollicite davantage les autres États membres qu'elle n'est elle-même sollicitée. La France a procédé à près de 5 300 saisines tandis qu'elle n'a été saisie par les États membres que d'un peu plus de 3 000 demandes. Elle obtient de ses partenaires un taux d'accords de l'ordre de 75 %, alors qu'elle délivre, pour sa part, des accords dans 67 % des cas. Les préfectures, d'ailleurs, rencontrent de nombreuses difficultés dans le transfert effectif des demandeurs d'asile vers les États membres devant instruire la demande. Ces difficultés sont dues essentiellement au comportement des demandeurs d'asile au moment du transfert. Bien entendu, nous essayons, dans le cadre d'un dialogue le plus humain possible, de régler ce problème.

J'ai demandé à l'IGA un rapport dont j'attends les conclusions prochainement, afin de mettre en place des mesures visant à une meilleure application du système Dublin en France. Il faudra, par ailleurs, dans le cadre du projet de loi sur l'asile, renforcer le suivi des étrangers sous procédure Dublin pour garantir leur transfert effectif vers les États de l'Union européenne compétents.

Vous avez également rappelé, monsieur Dufau, la baisse de plus de 20 % des crédits du programme 104 entre 2010 et 2014, au moment où le Gouvernement entend rénover les politiques d'intégration. Nous poursuivrons, dans le cadre de la réforme de la politique d'accueil et d'intégration, l'effort considérable de formation linguistique que nous avons initié. En 2015, le dispositif doit conduire les bénéficiaires des formations vers le niveau A1 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Nous continuerons à mobiliser des fonds pour atteindre cet objectif. La loi de programmation des finances publiques pour 2015-2017 a, par ailleurs, prévu une hausse de 11 millions d'euros pour les deux premières années. Pour la période 2016-2017, nous poursuivrons l'augmentation de ces fonds afin de permettre la mutualisation des formations et le recentrage sur les personnes qui en ont le plus besoin.

Madame Chapdelaine, nombre de vos questions concernent des sujets traités par les deux lois qui seront présentées par le Gouvernement. J'ai répondu à la plupart d'entre elles, mais je voudrais tout de même apporter quelques compléments d'information.

Nos objectifs d'intégration ne se limitent pas à quelques cours de langue. Nous voulons créer un véritable parcours d'intégration pour ceux qui veulent rejoindre notre pays. Une évaluation complète des dispositifs d'intégration a été réalisée dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Il en est ressorti trois éléments essentiels.

D'abord, la nécessité de renforcer le niveau de langue pour amener tous les migrants au niveau A2. C'est une condition importante de leur intégration, qui permettra de renforcer à la fois leur employabilité et leur insertion économique et culturelle dans la société française.

Ensuite, nous voulons renforcer le maillage avec des dispositifs de droit commun et donner du temps pour une intégration réussie. Un an, c'est trop court ; il faut trois à cinq ans pour réussir un parcours d'intégration. Qui plus est, ceux qui ont vocation à s'intégrer dans la société ne doivent pas être soumis à des procédures annuelles qui créent de l'incertitude et embolissent les services préfectoraux. Nous souhaitons mettre en place le titre pluriannuel de séjour, non pas comme un solde de tout compte qui conduirait l'État français à ne plus s'intéresser aux migrants effectuant leur parcours d'intégration, mais au contraire pour leur donner la visibilité permettant de s'intégrer vraiment.

Enfin, il faut adapter certaines prestations qui ne trouvent pas leur public ou qui ne font pas la preuve de leur efficacité. Je pense, par exemple, au bilan de compétences professionnelles.

Nous allons prendre en compte vos préoccupations sur le passeport talents et sur la carte pluriannuelle de séjour. Je précise que le titre pluriannuel de séjour ne se substitue pas à la carte de résident de dix ans, comme le craignent nombre d'associations et d'acteurs. Cela n'a rien à voir. La carte de résident était attribuée

à ceux qui avaient préalablement passé cinq ans en France et s'étaient vus annuellement contraints de venir devant les services de la préfecture pour renouveler leur titre de séjour. Désormais, après un an de séjour en France, la personne étrangère pourra faire la demande de ce titre pluriannuel, valable quatre ans, au terme desquels, comme par le passé, dans des circonstances particulières et si les conditions sont retenues, elle pourra bénéficier de la carte de résident de dix ans. Nous utilisons donc le titre de séjour pluriannuel comme vecteur du parcours d'intégration pour délivrer la carte de résident de dix ans dans des conditions plus efficaces sur le plan administratif, plus humaines et moins budgétivores.

Monsieur Ciotti, si nous voulons une soutenabilité de l'asile, il faut faire preuve de responsabilité. Si, au bout de la période d'examen du dossier, qui va être considérablement raccourcie, la personne déboutée est maintenue sur le territoire national, l'asile n'aura plus aucun sens. Autant dire qu'il n'y aura plus ni politique de l'asile ni droit d'asile en France, et que tous ceux qui viendront dans notre pays auront vocation à y rester. Cela ne serait pas responsable. Nous serions confrontés à de sérieux problèmes d'accueil, d'accompagnement et de mobilisation des prestations à caractère social. Il faut porter une grande attention à ceux qui relèvent de l'asile, raccourcir les délais de traitement des dossiers des demandeurs, leur offrir des conditions d'hébergement dignes de ce nom et doter nos administrations des moyens de le faire. Quant à ceux qui ne relèvent pas de l'asile, il faut les reconduire, sans pour autant procéder avec brutalité, en faisant abstraction de toute considération humaine. Le retour doit être accompagné.

Pour ce faire, des dispositifs mobilisant l'administration et les associations doivent être mis en place, tenant compte de toutes les situations humaines. Le retour peut se faire en liaison avec les pays de provenance, avec un accompagnement garantissant des conditions sociales, de travail et d'hébergement. Cela implique un véritable travail bilatéral avec les pays amenés à dialoguer avec la France.

En 2011, le gouvernement de l'époque affichait 32 000 éloignements par an, se décomposant de la manière suivante : 13 478 retours aidés subventionnés par l'OFII et concernant majoritairement des ressortissants roumains et bulgares ; approximativement 5 500 départs spontanés mais tout de même comptabilisés en éloignements ; 13 824 éloignements forcés résultant directement de l'action des pouvoirs de l'administration, dont 4 002 seulement vers un pays tiers de l'Union européenne.

En 2013, les retours aidés de ressortissants roumains et bulgares ont marqué une baisse notable liée à la réduction drastique de la subvention versée par l'OFII, qui agissait comme un véritable aimant, en attirant autant de populations qu'elle en faisait partir. Il n'y a plus aujourd'hui que 6 228 retours aidés, dont seulement 1 517 concernent des ressortissants européens, contre plus de 8 000 en 2011 et 2012. La comptabilisation des départs spontanés est stable, à 5 354, et les retours forcés, en passant à 15 469, enregistrent une hausse marquée. Dans cette

catégorie, les retours forcés au sein de l'Union européenne sont également en hausse de 13 %. Ce mouvement est également constaté en 2014.

Enfin, pour ce qui est de la présence des déboutés dans l'hébergement d'urgence généraliste, monsieur Ciotti, il est impossible d'en évaluer la part. Le Gouvernement a pris une circulaire en mars 2014 pour rappeler que cet hébergement ne devait pas être une réponse unique pour la population concernée. C'est pourquoi les préfets veillent à ce que les personnes placées fassent l'objet d'un suivi social approprié. Pour les déboutés, cela signifie une vérification de la possibilité de signalisation, la préservation des aides au retour et la réinsertion, voire, parfois, un dispositif d'assignation à résidence.

Mme Nathalie Appéré. Monsieur le ministre, c'est à l'aune des deux réformes que vous soumettrez prochainement à notre assemblée en matière d'asile et de droit au séjour que nous devons examiner les crédits budgétaires de cette mission. À ce titre, le groupe SRC se réjouit que, dans un contexte budgétaire contraint, le Gouvernement ait préservé, et même légèrement augmenté, le budget de la mission, et plus particulièrement les crédits de l'asile.

Le constat d'un système de l'asile à bout de souffle est partagé : nombre de demandes en constante augmentation, administrations et juridictions engorgées, allongement des délais de traitement, acteurs épuisés, CADA saturés. Il fallait réagir, et nous sommes satisfaits de voir que le Gouvernement a choisi de réformer plutôt que de laisser la situation se détériorer.

Ce budget constitue une étape de la reconstruction d'une politique publique de l'asile à la hauteur des valeurs républicaines, respectueuse des droits de l'homme et conforme aux engagements européens et internationaux de la France. Les priorités sont claires : réduire les délais de traitement des dossiers et améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Toutefois, sans moyens supplémentaires, l'objectif ne pourra être atteint. La création de cinquante-cinq postes à l'OFPRA au 1^{er} janvier 2015 est une dépense nécessaire.

En ce qui concerne l'accueil, nous ne pouvons que nous féliciter du choix du Gouvernement de privilégier l'hébergement pérenne, mieux adapté aux demandeurs d'asile et moins coûteux pour l'État. En deux ans, la majorité a créé plus de places en CADA que le gouvernement précédent en cinq ans. C'est un investissement, mais surtout un choix budgétaire plus pertinent sur le long terme puisqu'il évite de grever le budget de l'ATA.

Nous avons entendu, monsieur le ministre, les précisions que vous avez apportées à notre collègue Dufau sur les objectifs du Gouvernement en matière de création de places en CADA, principalement par transformation de places d'hébergement d'urgence. Comment garantir parallèlement le droit inconditionnel à l'hébergement ?

Par ailleurs, la régionalisation a abouti à une concentration des demandeurs d'asile et à une saturation des capacités d'accueil dans les préfectures

de région. L'expérience bourguignonne de création de trois points d'entrée avec borne Eurodac dans le cadre d'un schéma régional porte manifestement ses fruits. Peut-on imaginer, en fonction des urgences localement ressenties et objectivées, d'étendre cette expérience tout à fait complémentaire d'un schéma national et régional d'hébergement directif ?

M. Arnaud Richard. Monsieur le ministre, afin de déterminer la position du groupe UDI, je souhaite vous interroger sur certains points précis.

Cette année devrait être marquée par la création d'une nouvelle allocation unique et familialisée, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Quel sera le coût de cette familialisation et de cette fusion dont l'étude d'impact du projet de loi sur l'asile ne fait pas mention ?

Vous avez déjà répondu à mon interrogation sur les moyens de l'OFPRA en mentionnant la création de cinquante postes supplémentaires.

En matière d'hébergement, le projet de loi instaure un schéma national d'hébergement des demandeurs d'asile, et la présente mission prévoit la création de places de CADA. Dans le rapport que nous avons fait pour le CEC avec Jeanine Dubié, nous proposons un objectif de 35 000 places, sachant qu'on en compte cette année environ 25 000. Combien de places prévoyez-vous de créer ? Comment les nouvelles capacités seront-elles réparties sur l'ensemble du territoire ?

On observe une présence massive des déboutés de l'asile dans l'hébergement d'urgence de droit commun, sans même qu'on soit capable d'en donner le pourcentage. Comment sortir de cette situation ?

Au 1^{er} janvier 2015, la mission prévoit le recrutement de cinquante-cinq officiers de protection afin d'accroître les capacités d'instruction de l'OFPRA. Ces recrutements permettront-ils une intervention de l'Office plus en amont ? Ne peut-on pas prévoir un accès de l'OFPRA dans le lieu unique d'accueil du demandeur d'asile, en y instituant une antenne, une mission régulière ou une consultation périodique en visioconférence d'agents de protection ?

En outre, alors que le Fonds européen pour les réfugiés est destiné à être remplacé par le nouveau Fonds asile et migration (FAM), comment peut-on garantir le financement des plateformes associatives qui, nous le savons, est menacé ?

S'agissant des réfugiés, il est nécessaire de renforcer l'insertion des personnes bénéficiaires de la protection internationale. Dans la mission, les crédits de paiement de l'action 15 « Accompagnement des réfugiés » augmentent d'un million d'euros. À quoi cette hausse de crédits est-elle destinée, sachant que le projet de loi sur l'asile ne prévoit rien sur ce sujet ?

Enfin, 1,7 million de CP, soit une légère baisse par rapport à l'an dernier, seront consacrés à l'action 14 « Accès à la nationalité française ». Comment expliquez-vous cette baisse ? En quoi consistera le nouveau parcours d'intégration des étrangers ?

M. Marc Dolez. Combien de places envisagez-vous de créer pour la seule année 2015 afin d'être en mesure d'atteindre l'objectif de 50 % des personnes éligibles hébergées en CADA ? Les moyens prévus pour la création de nouvelles places ne devant pas restreindre les missions de ce mode de prise en charge, permettront-ils de maintenir un niveau d'accompagnement adapté ?

Pouvez-vous faire un point sur l'application de la circulaire du 6 juillet 2012 qui interdit en principe l'enfermement des enfants en centre de rétention ? Plusieurs associations ont en effet signalé des cas de ce genre.

Concernant le plan d'urgence pour Calais, l'annonce de l'ouverture d'un centre d'accueil de jour et du déblocage de 3 millions d'euros pour l'accompagnement social va dans le bon sens, même si ce n'est pas tout à fait à la hauteur des difficultés rencontrées sur le terrain. Quelle sera la capacité d'accueil du centre ? La période hivernale arrivant, pensez-vous prendre des mesures complémentaires, sachant que, sur les 2 300 migrants présents à Calais et aux alentours, il y a 250 femmes et des enfants ?

À la suite des évacuations de campements de Roms qui ont eu lieu le mois dernier, des mesures de relogement durable et de soutien social ont-elles été prises, comme le stipule la circulaire du 26 août 2012 ?

Enfin, la circulaire du 11 mars 2014, prise par votre prédécesseur sur les priorités dans la lutte contre l'immigration irrégulière, a suscité l'émotion et les critiques d'un nombre conséquent d'associations. À la lumière des premières applications de cette circulaire, envisagez-vous, sinon de l'abroger, du moins d'en revoir certaines modalités ?

Mme Sandrine Mazetier. Monsieur le ministre, je tiens à vous féliciter de la rupture avec la sous-budgétisation chronique du budget de l'asile et souligner le bilan de votre action : 4 000 places en CADA ont été réalisées en deux exercices, contre seulement 2 000 créées par la majorité précédente en une législature.

Arnaud Richard, ici présent, est l'un des deux coauteurs d'un très bon rapport rendu au nom du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée, visant à redonner son sens à l'asile. Je me félicite du doublement des crédits d'accompagnement des réfugiés pour l'exercice 2015, qui sont portés à 4 480 000 euros.

Le programme Accelair prodigue un accompagnement adapté aux personnes réfugiées en matière d'emploi et de logement, pour une intégration durable et une réelle autonomisation. D'abord expérimenté dans le département du Rhône, il a été étendu par l'association Forum réfugiés à l'ensemble des

départements des régions Rhône-Alpes, PACA et Pays de la Loire. Son bilan est très positif. En dix ans, grâce à ce programme, 1 500 ménages ont été relogés, 1 000 stages de formation ont été dispensés, 2 000 contrats de travail ont été signés ; 4 750 réfugiés en ont bénéficié. Une généralisation de cette méthode Accelair à l'ensemble du territoire est-elle envisageable pour l'année 2015 ?

M. Philippe Goujon. Des réseaux, souvent criminels, en provenance d'Europe de l'Est, s'installent de plus en plus durablement dans notre pays. Le Premier ministre, lorsqu'il occupait vos fonctions, monsieur le ministre, affirmait que « les Roms avaient vocation à retourner en Roumanie ». L'an dernier, vous avez annoncé que vous renonciez aux contrôles de police pour ces populations, dans un contexte de chute – de moitié environ – des interpellations d'étrangers en situation irrégulière. Ces ressortissants de l'Europe de l'Est seront-ils éligibles au nouvel article L. 214-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui permet d'empêcher un ressortissant étranger de résider sur notre territoire s'il constitue une menace pour l'ordre public ? Le Conseil d'État a déjà reconnu, le 1^{er} octobre dernier, que la mendicité agressive d'une famille rom constituait une menace touchant aux intérêts fondamentaux de la société.

De surcroît, l'article 16 du projet de loi relatif au droit des étrangers en France permettra à l'autorité administrative d'interdire le séjour sur le territoire français des Roms expulsés pour trois ans, au lieu de trois mois aujourd'hui. Comment comptez-vous faire respecter cette interdiction, en l'absence de contrôle aux frontières, et connaissant la propension des contrevenants à refuser de se prêter aux identifications biométriques et à alléguer de fausses identités ?

Comment expliquez-vous, par ailleurs, que la section des mineurs du parquet de Paris n'ait été saisie que six fois en six mois, entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2014, sur l'ensemble des arrondissements parisiens ?

Quelles mesures prenez-vous, en lien avec le ministère des affaires sociales, pour empêcher le dévoiement des filières d'aide sociale à l'enfance à des fins d'immigration illégale, dont vos services ont mesuré qu'elles étaient devenues le débouché des filières d'immigration clandestine ?

M. Erwann Binet. Nous avons tous constaté sur le terrain une très nette amélioration dans l'accueil des étrangers au sein de nos préfectures et de nos sous-préfectures. Les circulaires de décembre 2012 et de janvier 2014 ont largement contribué à ce progrès, la première en invitant les préfectures à revoir leurs pratiques en matière d'accueil et la seconde en limitant le nombre et la fréquence des passages des étrangers devant les guichets.

Des améliorations sont encore souhaitables. Les évolutions législatives à venir y contribueront largement, avec, notamment, l'instauration d'un titre de séjour pluriannuel. Mais ces évolutions sur le terrain se heurtent à la difficulté technique de l'obsolescence de l'application informatique de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France. Le logiciel, dénommé AGDREF, a

aujourd'hui plus de vingt ans. Il a subi de nombreuses transformations, imposées par les évolutions de l'encadrement juridique des étrangers, qu'il soit national ou européen. Ainsi, AGDREF bio a permis l'intégration des données biométriques.

Néanmoins, l'outil reste peu évolutif, peu ergonomique et peu performant. Une plus grande efficacité dans le traitement des dossiers passe par la mise à disposition auprès de vos services d'un nouveau logiciel permettant de répondre aux besoins d'aujourd'hui : gestion des rendez-vous en préfecture, dématérialisation de certaines procédures, extraction de données, lutte contre la fraude documentaire et l'usurpation d'identité.

L'obsolescence de ce logiciel ayant déjà été constatée par vos prédécesseurs et la précédente majorité, il fut décidé, dès 2006 de lancer un projet d'AGDREF 2. Un appel d'offres lancé en 2008 a malheureusement débouché sur un échec en 2011. Les crédits pour 2015 liés aux systèmes d'information pour cette mission prévoient le financement de frais supplémentaires liés au projet AGDREF 2. En quoi consistent ces frais supplémentaires ? Quelles sont aujourd'hui les perspectives de remplacement de l'application AGDREF ?

M. Gabriel Serville. Monsieur le ministre, le programme « Immigration et asile » que vous nous présentez aujourd'hui a une haute valeur symbolique pour les territoires d'outre-mer, en particulier pour Mayotte et la Guyane, qui connaissent une pression migratoire sans commune mesure avec le reste du territoire. Cette pression est telle que certaines de ses conséquences sont devenues quasi insupportables pour les populations légalement installées. Cependant, empreint d'humanisme et des valeurs de gauche, je ne puis m'empêcher d'avoir une pensée pour tous ces migrants venus de pays limitrophes et évoluant parfois dans des conditions matérielles qui ne sont pas dignes des principes de notre République.

Par ailleurs, si les caractéristiques et les contraintes particulières liées aux DOM justifient les adaptations des règles du CESEDA, elles nécessitent également des moyens à la hauteur des réalités de terrain. La stabilité des crédits de cette mission est donc une bonne nouvelle qui, en période de restrictions budgétaires, prouve que le Gouvernement a parfaitement compris les enjeux des outre-mer.

La contribution du programme 303 « Immigration et asile » est évaluée sur une estimation de 4 % de ces crédits à l'outre-mer, principalement au titre de l'exercice de la garantie du droit d'asile et de la lutte contre l'immigration irrégulière. Cela représente 24,3 millions d'euros qui, contrairement aux autres programmes, ne sont pas répartis par territoires. Monsieur le ministre, je fais confiance à vos services pour flécher ces crédits vers les territoires les plus éprouvés par l'immigration clandestine, à savoir Mayotte et la Guyane. Cette dernière accueille environ trois cinquièmes des primo-arrivants en outre-mer. Il faut savoir que ce chiffre est en augmentation de 17 % sur un an.

J'en profite pour saluer le réaménagement du centre de rétention administrative de Guyane, en partie financé par cette mission, et relever l'attention soutenue accordée aux locaux des zones d'attente, qui témoigne de votre volonté d'allier lutte efficace contre l'immigration clandestine et respect strict des droits de l'homme.

Pour conclure, j'aimerais savoir pourquoi aucun des crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » n'est fléché pour 2015 vers les outre-mer, alors que ces territoires ont conclu 5 200 contrats d'accueil et d'intégration en 2013.

M. Michel Heinrich. Par application de la convention internationale des droits de l'enfant, principe confirmé par la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance, les mineurs isolés étrangers doivent être accueillis sur notre territoire et protégés. Cette prise en charge est assurée par les conseils généraux, par le biais des services de protection de l'enfance, une circulaire de 2014 organisant la répartition des adolescents sur le territoire, ainsi que le contrôle de leur âge et de leur isolement.

Outre que la charge de cette mission pèse sur les départements, au prix d'une forte pression sur les dispositifs d'accueil, et donc au détriment des adolescents locaux, alors qu'elle devrait être assumée par l'État au titre de la maîtrise des flux migratoires, je voudrais souligner les conséquences de l'accueil des mineurs isolés étrangers sur l'immigration, et tout particulièrement sur l'immigration clandestine. D'une part, pour des raisons évidentes et, hélas ! Semble-t-il, souvent organisées et calculées, l'accueil des mineurs précède et favorise l'arrivée de leur famille en France, accentuant le flux migratoire. D'autre part, ce dispositif favorise le développement de filières illégales. En outre, les mineurs qui n'obtiennent pas de qualification à l'âge de dix-huit ans, s'inscrivent dans la problématique des adultes en situation irrégulière.

Ce système devrait être mieux encadré. Une prise en charge par l'État de cette problématique serait beaucoup plus appropriée dans le cadre de notre politique de lutte contre l'immigration clandestine. Dans le département des Vosges, dont je suis élu, les associations locales ont refusé de répondre à l'appel à projets du département, considérant que les moyens alloués étaient insuffisants pour assurer correctement leur mission. L'unique association à avoir répondu à l'appel d'offres, et qui l'a emporté, est extérieure au département, et la répartition d'un groupe d'une trentaine de mineurs dans ma ville entre appartements, maisons de l'enfance et hôtels, augure assez mal de leur intégration et semble sous-encadrée. Je voulais, monsieur le ministre, appeler votre attention sur cette question préoccupante.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je salue, à mon tour, l'esprit de réforme qui souffle sur ces deux domaines difficiles que sont l'asile et l'immigration.

Ma première question touche au futur système d'orientation contraignant vers les places d'hébergement des demandeurs d'asile. Ce système est très important, y compris sur le plan budgétaire. En effet, de nombreuses associations, dans des villes, petites ou moyennes, de province, avouent ne pas savoir que faire en matière d'accueil et payer, parfois de leur poche, l'hébergement lorsque le petit hôtel ou les deux hôtels principaux de la ville sont pleins. Tout cela ne fonctionne pas bien du point de vue d'une saine gestion administrative, et donc, budgétaire. Je me demande même s'il ne faudrait pas renforcer le système d'hébergement contraignant, en prévoyant une sanction visant, au-delà du non-versement des aides, à ce que le traitement des demandes ne soit pas prioritaire.

S'agissant de Calais, vous avez souligné la volonté du Gouvernement, sinon de régler ce problème douloureux qui se pose depuis au moins vingt ans, du moins d'avancer dans la recherche de solutions. Ne pourrions-nous pas aller plus loin, dans la négociation que nous avons engagée avec les autorités britanniques à la fin des années 90, en prévoyant une instruction commune des demandes d'asile ? Je fais référence à une proposition de France Terre d'Asile d'un bureau franco-britannique d'instruction des demandes d'asile. Ce bureau pourrait s'installer à Calais, mais il devrait aussi se tenir très en amont, que ce soit à Menton ou sur les points d'entrée des différentes filières. Ce serait l'occasion de mettre les autorités britanniques devant leurs responsabilités.

Enfin, nous n'avons pas beaucoup avancé en matière d'accueil des étudiants et de délivrance des visas de séjour. Un système d'instruction commune des préfectures et des universités avait été mis en place, qui permettait à la fois de réaliser des économies administratives et de simplifier les démarches. À l'issue de cette instruction commune, les titres de séjour étaient délivrés par les universités elles-mêmes. Je regrette que certains corporatismes, notamment du côté de l'université, n'aient pas permis de donner suite à cette démarche fort utile d'un point de vue budgétaire.

Mme Véronique Louwagie. L'objectif n° 3 de la présente mission est d'améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière. Je note que les dotations de l'action 3 du programme 103 sont maintenues, avec une légère revalorisation, à 73,8 millions d'euros.

L'aide médicale d'État est dotée, selon le rapporteur, d'un montant de 669 millions d'euros, soit plus de 64 millions par rapport à la loi de finances pour 2014 dans la mission « Santé ». Si l'immigration clandestine va malheureusement de pair avec des drames humains, elle a également un lien avec l'AME, dont le Gouvernement donne un chiffre contesté.

Depuis août 2012, la franchise médicale de 30 euros, imposée en 2011 aux étrangers sans papiers bénéficiaires de l'AME, est supprimée et les soins hospitaliers coûtant plus de 15 000 euros ne font plus l'objet d'une procédure d'agrément. Nous pensons que le système actuel de l'AME constitue une incitation à l'immigration illégale. On peut déduire de l'évolution du nombre de

bénéficiaires de l'AME qu'un lien fort existe entre les nouvelles dispositions mises en place en 2012 et l'accroissement des dépenses.

Monsieur le ministre, vous dites vouloir contrôler l'immigration, mais avez-vous des moyens d'action suffisamment pertinents pour contrer la communication des filières organisées, fondée notamment sur l'argument d'une AME sans restriction ? L'AME telle que nous la connaissons ne s'oppose-t-elle pas, finalement, à la lutte contre l'immigration clandestine ?

M. Jean-Paul Bacquet. Il me semble que l'immigration est indissociable de l'aide au développement. En France, le sujet est soit évité, soit envisagé sous l'angle de la polémique, soit abordé courageusement, ce que vous faites, monsieur le ministre. Dans tous les cas, on n'est pas sûr de répondre aux attentes de l'opinion publique. Il s'agit donc d'un sujet extrêmement difficile.

Pour autant, il est des réalités qui doivent nous interroger. Celle de l'Afrique, par exemple, qui comptera 2 milliards d'habitants en 2050. Alors qu'en Afrique subsaharienne, 17 millions de jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail, ils seront 350 millions d'ici à 2025. Dans les quinze ans à venir, le Sénégal gagnera 5 millions de jeunes, à raison de 300 000 chaque année, le Mali doublera sa population, et le Niger recensera 70 millions d'habitants supplémentaires. Parallèlement, l'espérance de vie continuera d'augmenter, la mortalité infantile de diminuer, et le nombre d'enfants par femme sera encore à la baisse, quoique toujours très lentement. Face à cette équation, qui se traduira forcément par de nouveaux mouvements migratoires, notre politique d'aide au développement n'est pas à la hauteur.

Dans cette perspective, plutôt que d'envisager la problématique de l'immigration avec une vision court-termiste, notre pays doit faire preuve d'ambition. Face aux enjeux mondiaux, mieux vaut rassembler que pratiquer la récupération politicienne.

M. Jacques Myard. Effectivement, en matière de flux migratoires, nous ne sommes qu'au début d'un processus, le pic est loin d'être atteint. Les drames vont se multiplier ; c'est le rocher de Sisyphe qui est devant nous. Malheureusement, la politique de notre pays en matière d'asile n'est pas à la hauteur, même si j'ai bien conscience qu'elle est difficile – tous les gouvernements se sont cassé les dents. Certes, monsieur le ministre, il n'existe pas de frontière hermétique, mais entre un hermétisme illusoire et la passoire actuelle, il faut trouver un compromis.

Je crains fort que la situation ne perdure à Calais, car les Anglais camperont sur leur position, et vous le savez bien. Aussi la convention de Schengen, même si elle n'est pas, je vous l'accorde, la seule cause des flux migratoires, doit être revue, car les habitants du Sud savent qu'il est possible d'entrer aisément en Europe, ce qui crée un appel pour ceux qui fuient la guerre à

venir s'installer sur le Vieux continent. Sans une coopération forte, indispensable, avec les pays du Sud on ne parviendra pas à stabiliser les flux.

Bref, fermeté et coopération sont deux conditions indispensables, faute de quoi vous échouerez, monsieur le ministre, tout comme vos successeurs.

Mme Françoise Imbert. Les jeunes arrivants étrangers isolés, dont le nombre ne cesse d'augmenter, sont pris en charge par les centres départementaux de l'enfance et de la famille, ainsi que par le service d'accompagnement des mineurs isolés. Cependant, un rapport commun des inspections des services judiciaires, des affaires sociales et de l'administration, constate que 57 % des jeunes étrangers se présentant aux services des conseils généraux comme mineurs isolés sont écartés de l'aide sociale à l'enfance, souvent après avoir été considérés comme majeurs, aucun moyen ne permettant de déterminer précisément l'âge d'une personne dont l'état civil est inconnu. Comment améliorer l'évaluation de la situation de ces jeunes ? Est-il possible de définir une pratique cohérente d'accueil pour tous les départements ?

M. Guy Geoffroy. Un grand nombre de migrants passant par Lampedusa vivent un drame terrible, victimes de sévices et de tortures dans leur pays, hier en Tunisie, aujourd'hui en Syrie, ou encore en Erythrée. Vos conclusions sur le passage du dispositif Mare Nostrum à l'opération Triton me laissent sceptique, monsieur le ministre. Les autorités italiennes elles-mêmes s'inquiètent de l'infériorité des nouvelles capacités d'intervention, tandis que les autorités européennes indiquent que Triton vient en complément de Mare Nostrum.

Par ailleurs, 95 % des migrants ne demandent pas l'asile en Italie ni dans notre pays, mais souhaitent se rendre en Grande-Bretagne ou en Europe du Nord. Pour autant, ils doivent bénéficier d'un traitement humain. Le gouvernement français a-t-il la capacité de discuter avec les gouvernements peu enclins au dialogue, en particulier celui de l'Erythrée ?

M. Boinali Said. Monsieur le ministre, quelles stratégies et quels moyens sont prévus pour les territoires ultramarins, en particulier la Guyane et Mayotte, touchées par des flux d'immigration clandestine très préoccupants, qui s'accompagnent de drames en mer quasi quotidiens à Mayotte ? Les réformes seront-elles étendues dans ces territoires où les législations sont encore très spécifiques, notamment en matière de séjour et de traitement des mineurs en errance ?

M. Lionel Tardy. L'année dernière, je n'avais pas obtenu de réponse claire de la part de Manuel Valls sur la régionalisation de la demande d'asile, qui n'apparaît pas dans l'annexe budgétaire. L'impact de la régionalisation en termes budgétaires est-il significatif ?

Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière ont baissé de 3 millions d'euros en 2014 par rapport à l'année précédente, laquelle avait déjà enregistré une baisse de 1 million en raison d'éloignements réalisés vers des pays

proches. Pour 2015, ces frais sont stables, à 21,4 millions d'euros. Cela signifie-t-il que les migrants viennent davantage de pays éloignés ou qu'un plancher a été atteint ?

Mme Chantal Guittet. La diminution des délais est certainement une bonne chose, mais elle ne doit pas se faire au détriment de la qualité de l'accueil des migrants. L'utilisation de la vidéoconférence en outre-mer peut ne pas convenir aux personnes en situation de grande vulnérabilité. Aussi une attention toute particulière doit-elle être portée aux migrants en outre-mer, afin qu'ils bénéficient des mêmes conditions d'accueil et des mêmes droits que les migrants en métropole.

M. Jacques Bompard. Je n'interviens pas par présupposé politique ni par volonté de dire combien le choix d'une immigration massive est néfaste à la fois pour les Français et pour la civilisation française. J'entends déjà les soupirs faussement choqués de certains de nos collègues, puisqu'il est interdit d'avoir une position forte au sujet de l'immigration sans que ne s'envolent les récriminations et les accusations les plus odieuses.

Et pourtant, voilà où notre politique dispendieuse et oublieuse du peuple nous a conduits. Les « petits blancs », comme les appelle le criminologue Xavier Raufer, finissent par bondir contre une mixité communautariste qui détruit leur mode de vie, leurs coutumes, et provoquent une inégalité fondamentale entre nouveaux arrivants et Français de souche dans le besoin.

Le géographe Christophe Guilluy vient de mettre en exergue la constitution d'un vivre-ensemble paradoxal. Les populations françaises qui vivent au quotidien les effets de l'immigration sont les premières à la rejeter. Ce sont elles qui inventent une manière d'être au monde, avec une population qui change fondamentalement, et ce sont elles que les idéologues bien-pensants briment au quotidien au nom d'un prétendu racisme et autres balivernes bobos.

Pourtant, il me faut bien vous dire que les crédits alloués à cette politique sont fort loin de couvrir l'ensemble des dépenses liées à l'immigration, qu'elles soient directes ou indirectes, mais aussi qu'ils sont aujourd'hui insupportables pour le peuple français, en ayant le double tort de masquer les dépenses réelles liées au « grand remplacement » et de révéler que l'effort financier porté par les familles de France dans le PLFSS serait largement amoindri par une refonte des aides sociales incitatives à l'immigration.

C'est ainsi que les équivalents temps plein travaillant à la mission immigration sont plus de deux fois supérieurs à ceux de la justice. En outre, plus de 123 millions d'euros sont dédiés aux dépenses de fonctionnement de la mission et 4 millions aux investissements. Un autre chiffre laissera les Français pantois. Comment peuvent-ils en effet accepter que plus de 500 millions d'euros de dépenses d'intervention soient alloués à cette mission, quand partout les économies budgétaires entravent leur quotidien, en particulier celui des familles ?

Mais ce qui m'interroge le plus, c'est le manque de précision des imputations budgétaires au sujet de l'immigration. Vos tableaux n'en montrent absolument pas l'étendue. Où sont les surcoûts pour l'éducation nationale, exposée aux actes de violence et aux difficultés d'enseignement ? Où sont les incidences sur la politique du logement, avec la création de ghettos et la subvention d'habitat pour les nouveaux arrivants, quand on sait la difficulté à gérer le parc immobilier français ? Où sont les conséquences sur l'insécurité, dont pourtant un rapport édifiant...

M. Dominique Lefebvre, président. Votre temps de parole de deux minutes est largement dépassé !

M. Jacques Bompard. En démocratie, le peuple doit être le premier servi et le premier averti. Nos discussions de cet après-midi sont sans valeur aucune. Tant qu'un référendum sur la politique migratoire et ses coûts ne sera pas organisé, nous nous arrogerons un droit qui n'est pas le nôtre. Nous devenons paradoxalement les élus d'un mondialisme destructeur de la concorde nationale, plutôt que les serviteurs de la volonté populaire, et cela est inacceptable.

M. Guillaume Larrivé. À mi-mandat de la présidence de François Hollande, je m'interroge sur l'objectif de la politique d'immigration au regard de quatre indicateurs, issus des chiffres publiés le 10 juillet par la direction générale des étrangers en France (DGEF).

L'immigration légale a augmenté de 5,6 % entre 2012 et 2013, et le regroupement familial de 15 % entre 2011 à 2013 ; l'immigration clandestine, évaluée d'après le nombre d'allocataires de l'AME, a augmenté de 35 % en deux ans, passant de 209 000 en 2011 à 282 400 en 2013 ; les régularisations de clandestins, ce que l'on appelle l'admission exceptionnelle au séjour, sont passées de 23 294 en 2012 à 35 270 en 2013, soit une augmentation de 51,4 %. Enfin, s'agissant du nombre d'éloignements d'étrangers en situation irrégulière, les services de l'État continuent à faire leur travail bon an mal an, sous le contrôle des autorités juridictionnelles, mais ni le bleu budgétaire ni le document de politique transversale n'affichent d'objectif en la matière pour 2015-2016,

Sans dire que la politique conduite avant 2012 était parfaite, une réduction globale des flux d'immigration, qui passe par une organisation intelligente, nous semble indispensable. Or votre politique, monsieur le ministre, a pour effet de les augmenter.

M. Patrick Mennucci. Monsieur le ministre, votre ministère a participé en octobre dernier à la sixième conférence du Réseau européen des migrations, dont le thème était « l'identification des victimes de la traite des êtres humains dans les procédures d'asile et de retour ». L'étude rendue propose des pistes pour les personnes victimes de cet esclavage moderne qu'est la traite des êtres humains. Quelles conclusions tirez-vous de cette étude ? Les mesures proposées peuvent-elles inspirer la politique du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'intérieur*. Madame Appéré, plutôt que de multiplier les bornes Eurodac, je pense plus efficace de mettre en place, comme cela est prévu dans le projet de loi sur l'asile, un hébergement plus directif, afin d'éviter que les demandeurs d'asile ne se concentrent dans certaines villes, comme Rennes.

En outre, nous travaillons avec le ministère du logement à la mise en place de dispositifs de préparation au retour. Une fois ce travail abouti, je reviendrai volontiers devant vous pour en discuter.

Monsieur Richard, l'unification du système d'allocations versées aux demandeurs d'asile proposée dans le projet de loi a été conçue de manière à n'engendrer aucun surcoût. Au demeurant, l'étude d'impact ne mentionne aucune augmentation du coût, puisque le nouveau barème sera adopté par la loi réglementaire. Nous veillerons à ce que les demandeurs d'asile hébergés en CADA comme ceux qui sollicitent un hébergement sans pouvoir l'obtenir et qui perçoivent actuellement l'ATA ne voient leurs prestations baisser.

Toutefois, deux éléments viendront minorer le coût global de la nouvelle allocation : la réduction des délais, car elle aura un impact net sur le montant total de l'allocation, et la plus grande directivité de l'hébergement, qui pourra avoir de manière marginale un impact sur le nombre de bénéficiaires.

S'agissant de l'hébergement des demandeurs d'asile, le projet de loi relatif à l'asile prévoit l'instauration d'un schéma national. Une première étape, en 2015, consistera à adopter un schéma national d'orientation fixant les objectifs par région en matière d'offres d'hébergement. Ces objectifs seront définis sur le critère de population, auquel pourront s'ajouter d'autres indices, en cours d'arbitrage. Le schéma arrêté prendra en compte les capacités existantes, afin d'éviter la fermeture de CADA ou d'HUDA (hébergement d'urgence des demandeurs d'asile) sur certains territoires.

Vous réclamez la création de 10 000 places supplémentaires. Le Gouvernement a pour ambition d'augmenter dans les années qui viennent la part des demandeurs d'asile hébergés en CADA de 50 %, avec la création de 5 000 places supplémentaires, dont 1 000 par transfert de l'hébergement d'urgence. Ces places supplémentaires s'ajouteront aux 4 000 créées en 2013 et 2014. Cet effort très significatif créera les conditions de la soutenabilité de notre politique de l'asile en France.

Il m'a été demandé s'il est possible d'estimer le taux de présence des déboutés du droit d'asile en hébergement d'urgence généraliste. Comme je l'ai indiqué précédemment, cela est extraordinairement difficile.

Je vous confirme la création de cinquante-cinq postes supplémentaires au sein de l'OFPPRA pour accélérer le traitement des dossiers des demandeurs d'asile. La possibilité d'ouvrir des antennes territoriales de l'OFPPRA a été discutée dans le cadre de la concertation menée en 2013. Pour l'heure, cette option n'a pas été

retenue. La possibilité de recourir à des missions foraines de l'Office en cas de nécessité est utilisée massivement dans un certain nombre de villes, notamment à Calais, même si c'est l'OFII qui est mobilisé en liaison avec les services de la préfecture. En la matière, nous préférons une mobilisation des effectifs de l'OFPRA, car la centralisation de l'examen des dossiers permettra d'en traiter plus et plus vite. L'expérience nous dira si nous devons apporter des modifications au dispositif.

Concernant le financement des plateformes associatives par le FER et le FAM, le nouveau dispositif a dû être adapté aux nouvelles orientations budgétaires de l'Union européenne pour la période 2014-2020. Néanmoins, nous avons demandé que les fonds soient alloués avant même que l'ensemble des documents de l'Union européenne ne soit élaboré. Nous pensons ainsi pouvoir faire face.

Je m'arrête sur le dispositif exceptionnel pour Calais. À Calais, 2 000 personnes – y compris des femmes et des enfants – sont dans une situation épouvantable, exposées au froid, à la faim, à l'exploitation des passeurs, victimes de la traite des êtres humains. La préoccupation que j'ai exprimée correspond à une réorientation de la politique de l'État conforme à mes valeurs, car ce n'est pas en laissant les gens mourir de faim ou se faire exploiter que l'on réglera le problème de l'immigration en France.

Aussi, notre première décision a-t-elle été de faire en sorte que toutes ces personnes en situation de vulnérabilité absolue et relevant du droit d'asile puissent obtenir l'asile en France, car nous voulons arracher ces personnes aux filières abjectes de passeurs. Sur ces 2 000 personnes, nous n'avons réussi à en convaincre que 150 de demander l'asile en France. Notre objectif est ainsi de lutter contre les filières de l'immigration irrégulière, domaine où nous obtenons des résultats.

Deuxièmement, nous avons décidé la mise en place d'un accueil de jour à Calais. Les 3 millions d'euros dont vous parliez correspondent à l'accueil de jour ajouté au centre d'hébergement pour les personnes vulnérables : 300 000 euros sont consacrés à l'augmentation des capacités d'accueil existantes à destination des personnes vulnérables, accueil réalisé par une association de façon remarquable ; et un peu plus de 2,8 millions sont prévus pour le centre de jour, grâce notamment aux fonds européens.

Troisièmement, nous voulons démanteler les filières de l'immigration irrégulière. Dans cet objectif, j'ai donné des consignes claires aux forces de l'ordre, dont j'ai augmenté les effectifs à deux reprises cet été, auxquels se sont ajoutées 100 personnes supplémentaires au cours des dix derniers jours. Les forces de l'ordre font à Calais un travail extraordinairement difficile, mais avec beaucoup d'humanité.

S'agissant des personnes relevant de l'immigration irrégulière et non de l'asile, nous procéderons à des reconduites à la frontière. Faute de quoi, notre politique ne sera pas soutenable sur le plan humain.

Enfin, deux sujets concernant Calais sont très importants.

D'abord, la coopération franco-britannique, comme l'a souligné Mme Bechtel. Malgré les accords du Touquet, les Britanniques n'ont pas apporté la preuve de leur mobilisation. Aussi, la maire de Calais m'a-t-elle demandé de dénoncer ces accords. Je ne les ai pas dénoncés, car les migrants, une fois arrivés en Grande-Bretagne, nous auraient été de toute façon retournés le lendemain, ce qui aurait contribué à densifier plus encore les flux. En revanche, j'ai demandé aux Britanniques de contribuer à hauteur de 15 millions d'euros sur trois ans à la sécurisation du port et aux actions humanitaires que nous menons. Surtout, j'ai demandé, non pas des policiers britanniques à Calais, comme une erreur de traduction de mon interview à la BBC a pu le laisser croire, mais la création d'un bureau franco-britannique.

À Calais, se pose aussi la question de l'origine des migrants et de la nécessité de contrôler les flux. J'entends, monsieur Larrivé, celui qui veut devenir le nouveau responsable de votre organisation politique demander un Schengen 2 afin de régler tous les problèmes de l'immigration. Je constate qu'au cours des dernières années, particulièrement de 2007 à 2012, le nombre des migrants qui venaient en France n'était pas moins important que celui d'aujourd'hui. Je demande que l'on s'entende sur les chiffres relatifs aux demandes d'asile – 60 000 a indiqué M. Ciotti –, car ils sont comparables, enregistrant même une baisse de 4 % cette année. Pour ce qui concerne l'immigration hors asile, les chiffres sont identiques en France pour ces dernières années. Il n'y a donc pas de flambée de l'immigration, et, même si M. Bompard n'a pas posé de question, je souhaite tout de même lui répondre qu'il n'est pas raisonnable d'alimenter de tels phantasmes.

J'observe encore que rien n'a été obtenu au cours des cinq dernières années jusqu'à notre tournée européenne. Au moment des printemps arabes, les migrants persécutés chez eux arrivaient en nombre identique sur le territoire de l'Union européenne, en Italie, sans que nous ayons jamais obtenu la moindre implication de Frontex pour contrôler les frontières extérieures de l'Union. Nous l'avons obtenue en substitution de l'opération Mare Nostrum, par un accord avec les Italiens et avec les pays l'Union Européenne. Il n'y aura pas de maîtrise des flux migratoires sans contrôle des frontières européennes. C'est précisément ce que nous avons obtenu de l'Union européenne.

En ce qui concerne le nombre des filières d'immigration irrégulières démantelées, j'ignore d'où proviennent vos chiffres. Quant aux chiffres officiels, ils indiquent que 30 % de filières supplémentaires ont été démantelées en 2013 par rapport à 2012, soit 250 filières, et encore 30 % de plus entre 2013 et 2014. Nous savons que ce nombre sera encore supérieur cette année. J'avoue mal comprendre ces campagnes relatives à l'immigration. Mme Le Pen s'est rendue à Calais pendant quelques minutes pour dire que nous ne faisons rien alors qu'on n'a jamais fait autant. Je m'étonne de vous entendre reprendre ce discours sur l'immigration irrégulière, qui ne correspond pas à la réalité. Sur ce sujet, nous

faisons des efforts considérables grâce à la mobilisation de nos forces, en étroite liaison avec les services et les polices des autres pays. Vous finirez par décourager ceux dont vous pensez qu'ils votent pour vous à force de dire cela. Nous démantelons les filières de trafic des êtres humains de façon massive.

Protection des frontières extérieures, démantèlement des filières de l'immigration irrégulière, mais aussi application des règles de Dublin et Schengen en Italie, ce qui n'était pas le cas. J'ai dit à mon homologue italien que tout le monde arrive en Italie mais que les gens en partent pour l'Allemagne, la France, ou ailleurs. Si les migrants ne sont pas enregistrés en Italie, sur la base Eurodac, si les empreintes ne sont pas prises, les dispositifs de réadmission de Dublin ne peuvent pas fonctionner, faute de quoi, Schengen demeure sans effet. Aussi, avant de demander Schengen 2, il conviendrait de s'employer à faire fonctionner Schengen 1. C'est ce que nous essayons de faire aussi à Calais.

Monsieur Dollez, la circulaire du 6 juillet 2012 a permis la division par dix du nombre de placements en rétention de familles avec enfants entre 2012 et 2013. Je reste très vigilant sur ce point. Quant à la circulaire du 11 mars 2014 relative à l'éloignement, je n'envisage pas de la modifier, mais j'ai compris que vous n'aviez pas le souhait d'être en accord sur tout avec la politique du Gouvernement.

En ce qui concerne les populations roms, nous avons mis en place la fin des aides au retour, les diagnostics sociaux d'hébergement et d'évacuation, et réduit de 30 % le nombre des campements illicites en France. M. Goujon m'a interrogé sur les Roms qui doivent aussi pouvoir vivre dans leur pays. Ce n'est pas leur être hostile que de dire que beaucoup d'entre eux ne partent pas de leur plein gré et que les pays d'origine n'utilisent pas à bon escient les fonds européens qu'ils perçoivent. J'avais fait, à l'époque où j'étais ministre des affaires européennes, avec M. Valls, le voyage en Bulgarie et en Roumanie où nous avons proposé tout notre soutien et notre savoir-faire. C'est la seule politique que nous conduisons en France à l'endroit de ces populations, en coopération avec les gouvernements et en mobilisant les fonds européens, afin que ces populations soient alphabétisées, logées, accompagnées et soutenues dans leur pays d'origine. Cette politique n'est pas infâmante et nous l'assumons totalement.

Mme Mazetier veut savoir si le programme Accelair va être étendu à toute la France. Ce programme a été décidé en 2002 sur la base du programme européen axé sur l'aide à l'emploi ; le principe autour duquel s'articule la méthode de ce programme est de ne pas séparer les questions du logement et de l'emploi en apportant un accompagnement adapté à ceux qui souhaitent accéder à l'emploi. Notre objectif est de développer et de soutenir ce programme.

En réponse à la question de M. Binet relative aux logiciels AGDREF 1 et AGDREF 2, l'appropriation de la nouvelle application par les utilisateurs a été facilitée au cours des derniers mois par le maintien du logiciel antérieur AGDREF 1 qui, malgré son ancienneté, a prouvé son efficacité et sa robustesse. Pour garantir l'aspect opérationnel du système, une modernisation progressive a

été arrêtée et nous allons tenter d'améliorer son ergonomie applicative en refondant l'interface homme/machine et en ajoutant des fonctionnalités nouvelles, sans pour autant nuire à l'efficacité du système. Le dispositif sera complété par de nouvelles fonctions biométriques, avec la base centrale de données pour les empreintes, et statistiques, avec la rénovation du module AGDREF 1. Un travail en profondeur sera entrepris sur l'architecture applicative du logiciel afin de gagner en efficacité.

Mayotte a été le premier territoire ultramarin dans lequel je me suis rendu, alerté par la situation humaine très dégradée des réfugiés. J'ai d'ailleurs été choqué par ce que j'y ai vu. Le CRA sera entièrement reconstruit en 2015 et comptera 410 places. Tout à fait moderne, il offrira des conditions d'accueil bien meilleures que par le passé. Les territoires d'outre-mer bénéficieront des dispositions de la loi relative à l'immigration, qui permettront aux préfetures d'avoir une gestion administrative beaucoup plus souple. Si le programme 104 ne comporte pas de fléchage précis pour les crédits des départements d'outre-mer, ceux-ci ne bénéficient pas moins pleinement de l'ensemble des crédits dévolus à l'intégration.

En réponse à la question de M. Heinrich au sujet des mineurs étrangers isolés et la protection judiciaire de la jeunesse, l'État participe aux mesures en faveur des mineurs isolés, dans le cadre de ses compétences. Des discussions interministérielles sont en cours pour fixer les compétences de l'État dans ce domaine, la principale relevant des départements. Mais nous restons présents et sommes prêts à faire tout ce qui nous revient.

Madame Bechtel, on ne demande pas l'asile à Calais, Cherbourg ou Nantes mais à la France. Si nous voulons avoir des capacités d'accueil dignes réparties sur l'ensemble du territoire, il faut éviter les processus de concentration tels qu'on a pu les constater à Calais. La directivité de l'hébergement demeurera et, dans un dialogue attentif, conditionnera l'attribution des prestations correspondantes.

S'agissant de l'interdiction du territoire pour certains ressortissants de l'Union européenne dans le cadre de la loi relative au terrorisme, j'ai lu dans la presse des interprétations curieuses. Voilà bien un procès faux, absurde et stupide : notre intention n'a jamais été de fermer nos frontières aux ressortissants bulgares et roumains. Il s'agit d'empêcher le retour sur le territoire national d'étrangers qui ont commis des actes terroristes et sont susceptibles de mettre en danger nos ressortissants.

Monsieur Goujon, je déduis de votre allusion aux six mesures coercitives prises en un mois à l'encontre de jeunes Roumains par le parquet pour mineurs de Paris que vous vous interrogez sur l'action de la justice après que la police a neutralisé les intéressés, ce qui constitue un sujet récurrent dans vos questions. Il s'agit d'une question de politique pénale qui implique en premier lieu les autorités judiciaires. À cet égard je voudrais souligner la difficulté qu'il y a à apporter une

réponse pénale et sociale adaptée dans un domaine qui concerne des mineurs étrangers et isolés. Pour éviter la récidive, il faut les mettre à l'abri des réseaux qui les exploitent, car beaucoup des intéressés ont subi des pressions ou ont été martyrisés pour pratiquer la mendicité agressive. Nous travaillons, en collaboration avec la justice, les acteurs sociaux, les conseils généraux, les collectivités territoriales et la ville de Paris, à arracher ces mineurs aux réseaux d'immigration illégale. Par une politique volontariste, nous voulons démanteler les filières de la traite des êtres humains. Nos résultats sont bons, ainsi que je l'ai dit tout à l'heure à M. Larrivé, avec un niveau de judiciarisation des affaires traitées extrêmement fort.

Madame Louwagie, l'AME est conforme à nos valeurs : on ne peut pas laisser les étrangers gravement malades sans perspective de soins. Nous n'en sommes pas moins déterminés à lutter résolument contre les fraudes, et Mme Marisol Touraine est engagée dans ce travail indispensable. Il faut accroître le démantèlement des filières et, sur ce point, je vous renvoie aux résultats que nous obtenons.

M. Bacquet a évoqué le lien entre politique migratoire et aide au développement, comme M. Myard. C'est un sujet central qui doit être traité au plan européen. Parmi les propositions que j'ai faites à l'Union européenne au mois d'août, qui ont été retenues par le Conseil, figure la constitution d'un coordonnateur européen pour les migrations en Méditerranée centrale. La volonté existe pour que les services de l'Union européenne, en coordination avec le Haut comité aux réfugiés (HCR), puissent aller dans les pays de provenance pour voir ce qui relève de l'asile. Dans ces pays où sont concentrés les demandeurs, nous souhaitons établir des procédures d'asile accélérées, ce que nous faisons avec les minorités concernées en Irak et en Syrie. Par ailleurs, il faut que nous puissions développer avec eux des programmes permettant d'accueillir, dans la bande nord-africaine, les réfugiés économiques, de les garder en développant des plans d'alphabétisation, l'accès à l'emploi et le développement d'activités. Je suis extrêmement favorable à ces politiques qu'il convient de développer. L'Union européenne prend le problème à bras-le-corps, la France a été entendue et un accord obtenu. Demain à Paris, se tiendra la réunion du G6 qui rassemblera les ministres de l'intérieur de l'Italie, de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Espagne et de la Pologne, avec des représentants des États-Unis, du Canada et de la Turquie. Cette réunion, pour son volet européen, permettra d'approfondir les propositions françaises sur ces sujets.

Enfin, s'agissant des ressortissants érythréens, ils sont parmi les nationalités très représentées à Calais, avec les Somaliens, les Soudanais et les personnes en provenance d'Irak et de Syrie. Pour traiter ces cas, notre objectif est de recourir à la procédure accélérée avec un traitement rapide des dossiers et l'augmentation des moyens de l'OFII à Calais. Il s'agit de créer le plus rapidement possible les conditions de l'asile et de répartir les intéressés sur le territoire national dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile que nous avons financés.

M. Guillaume Larrivé. Si vous le permettez, monsieur le ministre, tous les chiffres que j'ai cités sont exacts proviennent de vos services et sont publiés sur internet. Personne ne conteste, surtout pas nous, le travail préfectoral et policier sur ces questions. Le sujet, selon nous, est l'attractivité sociale de notre pays.

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'intérieur.* Monsieur le député Larrivé, je ne voudrais pas qu'à chaque fois que les préfets, les policiers et les gendarmes font bien leur travail, ce soit en dépit du ministre de l'intérieur et qu'à chaque fois qu'il y a un problème, ce soit à cause de lui. S'ils font bien leur travail, c'est qu'ils reçoivent de notre part des instructions, ce qui n'enlève rien à leur valeur intrinsèque. Cela dit, je comprends que, étant dans l'opposition, vous souhaitiez les féliciter sans dire quoi que ce soit d'aimable à mon égard.

M. Dominique Lefebvre, *président.* Vous avez bien fait, monsieur le ministre, d'apporter cette précision.

Je rappelle que la discussion et le vote des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » en séance publique auront lieu le mercredi 12 novembre.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (Mme Marie-Anne Chapdelaine, rapporteure pour avis « Immigration, intégration et accès à la nationalité française » ; M. Éric Ciotti, rapporteur pour avis « Asile »).

Suivant les conclusions de Mme Marie-Anne Chapdelaine, rapporteure pour avis « Immigration, intégration et accès à la nationalité française », et contrairement à celles de M. Éric Ciotti, rapporteur pour avis « Asile », la Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2015.

PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- **Ministère de l'Intérieur - Cabinet du ministre**
 - M. Raphaël SODINI, conseiller chargé de l'immigration et de l'asile
- **Ministère de l'Intérieur - Direction générale des étrangers en France (DGEF)**
 - M. Luc DEREPAIS, directeur général
 - M. Benoît BROCARD, directeur de l'immigration à la DGEF
- **Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**
 - M. Yannick IMBERT, directeur général

Table ronde d'associations

- **La Croix-Rouge**
 - Mme Maryam RAFIL, responsable du programme personnes étrangères
- **Le Secours populaire français**
 - M. Pascal RODIER, membre du bureau national

Table ronde d'associations

- **France Terre d'Asile**
 - M. Pierre HENRY, directeur général
- **Forum réfugiés**
 - M. Jean-François PLOQUIN, directeur général
 - M. Laurent DELBOS, responsable Plaidoyer

Déplacement à Bobigny (23 octobre 2014)

- **Préfecture de Seine-Saint-Denis**
 - M. Philippe GALLI, préfet de la Seine-Saint-Denis
 - M. Hugues BESANCENOT, secrétaire général de la préfecture
 - M. Jean-Pierre SUDRIÉ, directeur de l'immigration et de l'intégration

— Mme Cidalia KACHOURI, chargée de mission – actions de modernisation

Déplacement à Paris (23 octobre 2014)

• **Direction territoriale de Paris de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**

- Mme Frédérique ORTOLA, cheffe de cabinet du directeur général
- Mme Ingrid NORMAND, directrice territoriale

Déplacement à Rennes (30 octobre 2014)

• **Préfecture d'Ille-et-Vilaine**

- M. Patrick STRZODA, préfet de la région Bretagne
- M. Patrice FAURE, secrétaire général de la préfecture
- M. Jean CHEVALIER, directeur de la réglementation et des libertés publiques
- Mme Valérie LALOYER, cheffe du bureau de l'asile et de l'éloignement
- Mme Florence LE CORRE, membre du bureau des nationalisations
- Mme Françoise MASCLET, référent fraude
- Mme Florence ROMFORT, membre du bureau de l'éloignement
- Mme Élodie BEAUTRU, membre du bureau du séjour
- M. Wilfried MONNIER, membre du bureau du séjour

• **Hôtel de Ville de Rennes**

- Mme Nathalie APPÉRÉ, maire de Rennes
- M. Frédéric BOURCIER, adjoint à la maire de Rennes
- Mme Claudine PAILLARD, directrice générale solidarité et santé à la ville de Rennes, directrice du centre communal d'action sociale (CCAS 35)
- Mme Céline ZIWES, chargée de Mission « lutte contre les discriminations - accès aux droits » à la ville de Rennes
- Mme Sylviane ROUYER, directrice territoriale de l'OFII
- M. Jacques PARODI, directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations

— Mme Janick OLIVIER, chargée de mission « immigration et intégration » à la direction de la réglementation et des libertés publiques de la préfecture d'Ille-et-Vilaine

— Mme Anne-Gaël TONNERRE, cheffe du bureau de la coordination interministérielle à la Direction de la coordination et de l'action départementale de la préfecture d'Ille-et-Vilaine

— Mme Anne TANGUY, présidente de l'association Langue et Communication

— Mme Isabelle LE GUILLOUX, directrice de l'association Langue et Communication

— Mme Marie-Françoise JAVAUDIN, responsable de l'antenne rennaise des Restos du Coeur

— Mme Frédérique LE GUENNEC, représentante de l'association rennaise des centres sociaux

— Mme Joëlle PLEMEVAUX, directrice du Réseau Louis Guilloux

— M. Ahmed CHATMI, président de l'Union des associations interculturelles de Rennes

— M. Loïc JULIEN, directeur du centre rennais de l'association CLPS

— Mme Françoise DUBOS, responsable formation du centre rennais de l'association CLPS