

N° 3117

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

## 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° 3096)  
*de finances pour 2016*

TOME IV

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

**IMMIGRATION, INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE**

PAR M. PATRICK MENNUCCI

Député

---

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2015 pour le présent projet de loi de finances.

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION</b> .....	7
<b>A. LE PROGRAMME N° 303 « IMMIGRATION ET ASILE »</b> .....	9
1. L'action n° 01 « Circulation des étrangers et politique des visas » .....	9
2. L'action n° 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » .....	9
a. Les centres de rétention administrative, les locaux de rétention administrative et la zone d'attente .....	10
b. Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière .....	11
3. L'action n° 04 « Soutien » .....	12
<b>B. LE PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »</b> .....	13
1. L'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » .....	13
2. L'action n° 12 « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière » .....	14
3. L'action n° 14 « Accès à la nationalité française » .....	14
4. La nouvelle action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants » .....	14
<b>II. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE MIGRATOIRE</b> .....	15
<b>A. UN EXODE À TRAVERS LA MÉDITERRANÉE</b> .....	16
1. Avec les « Printemps arabes », une première croissance des flux .....	16
2. Avec la guerre civile syrienne et l'État islamique, une explosion des migrations .	18
<b>B. UNE RÉPONSE EUROPÉENNE À LA FOIS FERME ET HUMAINE</b> .....	19
1. Les accords de Schengen et la convention de Dublin .....	19
a. Les textes applicables .....	19
b. Le fonctionnement du système de Dublin .....	21

2. Des structures communes mobilisées .....	23
a. L'agence Frontex .....	23
b. Le Bureau d'appui européen en matière d'asile .....	24
c. Les fonds européens mis à contribution .....	24
3. Des décisions concrètes .....	25
a. Les opérations maritimes .....	25
b. Les réinstallations .....	27
c. Les relocalisations.....	28
<b>C. L'ACTION DE LA FRANCE POUR L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS.....</b>	<b>29</b>
1. Dans le cadre européen, une application des décisions communes.....	29
a. La mise en œuvre financière des engagements de l'été .....	29
b. L'accueil en France des demandeurs d'asile syriens.....	30
2. Dans le cadre international, des initiatives de régulation des flux.....	31
a. Les réinstallations .....	31
b. Les accords de gestion concertée .....	32
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>35</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Tout Français se sait héritier d'une histoire indissociable des phénomènes de migration. La France des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle a accueilli un grand nombre de personnes qui avaient quitté leur foyer pour construire, au sein de la République et sous l'égide de ses lois, un avenir meilleur pour les leurs. Chassés les uns par la misère, les autres par la guerre et les persécutions, tous ont contribué à façonner ce pays. Les leurs sont devenus les nôtres ; c'est leur légitime fierté comme c'est aussi la nôtre. Tout Français peut s'enorgueillir d'avoir appartenu par le passé, de continuer à appartenir à l'avenir, à un peuple ouvert sur le monde.

Si ce rappel historique apparaît essentiel, c'est que les thématiques migratoires se sont imposées dans l'actualité des derniers mois. Elles bousculent les sentiments et soulèvent les émotions. Il est humain de ressentir tout à la fois de l'appréhension face aux centaines de milliers de personnes en route vers le continent européen et de la compassion devant les images déchirantes qui illustrent trop le terrible décompte de ceux qui, engloutis par la Méditerranée, n'achèveront jamais leur voyage jusqu'à nous.

Confrontée à ces élans contradictoires, la France a le devoir de s'en remettre à la raison. Par chance, elle dispose d'un Gouvernement et d'un ministre de l'Intérieur qui, par leurs choix politiques passés, ont anticipé en partie la situation exceptionnelle d'aujourd'hui. Des demandeurs d'asiles accostent sur les rivages européens, mais nous venons de moderniser notre système d'asile sur le rapport, à l'Assemblée nationale, de Mme Sandrine Mazetier. Nous allons soustraire des étrangers aux dangers qui les menacent et les accueillir parmi nous, mais leur arrivée sera facilitée par la réforme des droits des étrangers, actuellement en navette et dont s'occupe M. Erwann Binet. Les événements s'accélèrent, et pourtant nous sommes bien préparés. C'est un point dont chacun peut, pour le pays, se féliciter.

Bien sûr, tout s'accorde pour que resurgisse dans le débat public un discours bien terne, qui ne voit en l'étranger que la menace, le clandestin, le profiteur et le terroriste. Ces fléaux existent, ne le nions pas. Mais que chacun concède que, en matière de lutte contre le terrorisme et de protection de l'autorité de l'État, tant le ministère de l'Intérieur que la commission des Lois de l'Assemblée nationale ne peuvent guère être pris en défaut. Que tous admettent aussi que les migrations internationales ne présentent pas, uniquement, cette face

sombre. Dans l'accueil de l'autre, dans la protection du persécuté, il y a aussi quelque chose de grand. Quant à craindre une quelconque « submersion », rappelons que la proportion des étrangers sur le sol français est stable à 6 % depuis un siècle et, à ceux qui auraient peut-être tendance à l'oublier, que la France n'est réductible ni à une religion ni à une ethnie – pour n'employer aucun autre mot qui prête à polémique.

Il existe des crédits budgétaires pour l'intégration des étrangers en France et pour l'accueil des demandeurs d'asile. En effet, ces politiques mobilisent des crédits qu'il est plus facile de synthétiser que les recettes – fiscales, sociales et intellectuelles – qu'apportera ensuite chacun de ces nouveaux résidents à la communauté. Par conséquent, il est plus facile de dénoncer les coûts que de vanter les apports. Mais quelle est l'alternative ? Faut-il détourner les yeux de la Méditerranée et des naufrages successifs ? Faut-il maintenir de force les exilés dans les pays voisins qui, bien plus que l'Europe, peinent à financer leur subsistance, et encourir le risque d'une extension de l'État islamique au Liban, en Jordanie ou en Turquie ? Ou bien faut-il se confronter résolument à la réalité, dans le respect des engagements internationaux et dans la mémoire d'un passé récent où nous, Européens, étions les premiers à fuir les malheurs du monde pour trouver refuge sur d'autres continents ?

Le projet de loi de finances pour 2016 n'intègre pas le coût des décisions européennes prises le 15 septembre dernier pour l'accueil en France de 24 000 demandeurs d'asile, en plus des 6 700 personnes prévues en juillet. Personne n'en blâmera le Gouvernement, qui devait constitutionnellement présenter son budget au début du mois d'octobre, mais des précisions devront être données sur les ressources supplémentaires qui seront dévolues à ce nouvel engagement. Des amendements seront nécessaires dans la perspective de la séance publique.

La stratégie française a toujours été affirmée avec force et, depuis 2012, elle n'a pas varié : respect des personnes et des règles, humanité devant les personnes et fermeté face aux abus. Les documents budgétaires relatifs à l'immigration, à l'intégration et à l'accès à la nationalité s'inscrivent dans cette vision qui, seule, est à la hauteur de l'héritage et de la mission de la France.

En conséquence, votre rapporteur pour avis délivre un **avis favorable** aux crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

## I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION

La mission « Immigration, asile et intégration » se compose de deux volets : le programme « **Immigration et asile** » (n° 303) et le programme « **Intégration et accès à la nationalité française** » (n° 104). Les crédits de la mission, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016, atteignent **703,63 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **702,9 millions d'euros en crédits de paiement**. Ceci représente une **augmentation** par rapport à la loi de finances initiale de l'année précédente de **10 %** en autorisations d'engagement et de **8 %** en crédits de paiement.

### RÉCAPITULATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Loi de finances initiale 2015	Projet de loi de finances 2016	Variation
303 – Immigration et asile	583 842 208	633 262 812	+ 8 %
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	1 432 000	560 000	- 61 %
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	496 567 568	533 300 000	+ 7 %
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	63 632 000	76 624 082	+ 20 %
04 – Soutien	22 210 640	22 778 730	+ 3 %
104 – Intégration et accès à la nationalité	58 014 519	70 369 458	+ 21 %
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	10 424 156	14 644 043	+ 40 %
12 – Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	30 954 876	24 708 000	- 20 %
14 – Accès à la nationalité française	1 153 737	1 204 515	+ 4 %
15 – Accompagnement des réfugiés	15 481 750	20 575 900	+ 33 %
16 – Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (création)	(néant)	9 237 000	(sans objet)
<b>Total de la mission</b>	<b>641 856 727</b>	<b>703 632 270</b>	<b>+ 10 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Comme les années antérieures, le projet de loi de finances pour 2016 consacre l'essentiel des crédits de la mission au programme « Immigration et asile ». Celui-ci comprend 89,9 % des autorisations d'engagement pour 633,3 millions d'euros, et 90 % des crédits de paiement pour 632,7 millions d'euros. Ces montants connaissent des croissances respectives de 8 % et 7 % par rapport à la loi

de finances initiale pour 2015. Au sein de ce programme, les crédits concernés par le présent avis sont ceux des actions n° 01 « Circulation des étrangers et politique des visas », n° 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » et n° 04 « Soutien ».

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION**

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Loi de finances initiale 2015	Projet de loi de finances 2016	Variation
303 – Immigration et asile	593 416 208	632 678 730	+ 7 %
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	1 432 000	560 000	- 61 %
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	496 567 568	533 300 000	+ 7 %
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	73 807 000	76 700 000	+ 4 %
04 – Soutien	21 609 640	22 118 730	+ 2 %
104 – Intégration et accès à la nationalité	58 577 519	70 223 543	+ 20 %
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	10 424 156	14 644 043	+ 40 %
12 – Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	30 954 876	24 708 000	- 20 %
14 – Accès à la nationalité française	1 716 737	1 058 600	- 39 %
15 – Accompagnement des réfugiés	15 481 750	20 575 900	+ 33 %
16 – Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (création)	(néant)	9 237 000	(sans objet)
<b>Total de la mission</b>	<b>651 993 727</b>	<b>702 902 273</b>	<b>+ 8 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Au sein du second programme de la mission, « Intégration et accès à la nationalité française », quatre actions relèvent du présent avis : les actions n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants », n° 12 « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière », n° 14 « Accès à la nationalité française » et n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants ».

Sept des neuf actions de la mission sont donc relatives à la politique d'immigration, d'intégration et d'accès à la nationalité. Toutefois, elles représentent une fraction modeste des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission (21 %), les crédits affectés à la politique de l'asile en consommant la plus large part.



## A. LE PROGRAMME N° 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

Bien que trois des quatre actions du programme n° 303 « Immigration et asile » entrent dans le périmètre du présent avis, elles ne représentent que 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 99,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit 16 % des crédits du programme.

### 1. L'action n° 01 « Circulation des étrangers et politique des visas »

La responsabilité de la politique d'attribution des visas relève conjointement du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires étrangères<sup>(1)</sup>. Du point de vue administratif, elle repose sur deux services de la direction générale des étrangers en France : la sous-direction des visas d'une part, et la sous-direction du séjour et du travail, plus spécifiquement chargée de l'immigration professionnelle et du regroupement familial, d'autre part. L'enjeu principal de cette action consiste à simplifier les procédures de délivrance des visas pour les étrangers tout en maintenant un niveau optimal de contrôle sur les questions de sécurité publique et de migration illégale.

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2016 sont en réduction de 870 000 euros au regard de l'exercice précédent (- 61 %). Cette baisse est cependant purement comptable puisqu'elle résulte du transfert des dépenses de fonctionnement de la sous-direction des visas dans le périmètre du programme n° 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Ne subsistent dans l'action n° 01 que les dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires, soit 0,1 % des crédits alloués par le programme n° 303.

### 2. L'action n° 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière »

L'action n° 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière » compte pour 12,1 % des crédits alloués par le programme n° 303, dont elle constitue le **deuxième poste de dépense** après la garantie du droit d'asile. 76,6 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement (en hausse de 20 % par rapport à l'exercice précédent) et 76,7 millions d'euros en crédits de paiement (en hausse de 4 %).

Cette action couvre les **activités de maintien en zone d'attente, de rétention et d'éloignement, ainsi que les programmes qui garantissent aux étrangers en instance d'éloignement l'exercice effectif de leurs droits** – accompagnement social, juridique et sanitaire. Elle n'abrite cependant pas les crédits alloués aux mesures d'expulsion au titre de l'ordre public qui figurent dans le programme n° 176 « Police nationale ».

---

(1) Article 3 du décret n° 2012-771 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur.

*a. Les centres de rétention administrative, les locaux de rétention administrative et la zone d'attente*

Au sein de l'action n° 03, **29 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont consacrés au fonctionnement de vingt-sept centres de rétention administrative, de quatre locaux de rétention administrative et de la zone d'attente des personnes en instance de Roissy. Outre les frais d'entretien immobilier – notamment pour le renforcement du réseau de surveillance du centre de Marseille –, cette dotation permet d'acquitter les dépenses d'**interprétariat** dans le cadre de marchés de traduction téléphonique, de délivrance des laissez-passer consulaires et d'assignation à résidence non motivée par un trouble à l'ordre public (2,3 millions d'euros).

À l'aune du contexte international, le projet annuel de performances fait état de la probabilité d'une augmentation des placements en rétention. Le plan annoncé en Conseil des ministres le 17 juin 2015, « *Répondre à la crise des migrants – Respecter les droits, faire respecter le droit* », a donc fait le choix d'une augmentation de leurs crédits de fonctionnement de l'ordre de 8 % (de 19 à 20,6 millions d'euros). Cette dotation permettra l'**accueil de 1 400 étrangers supplémentaires** dans l'hypothèse d'une durée de rétention moyenne de douze jours, soit un coût quotidien moyen de 94,5 euros.

Les crédits ouverts pour l'**assignation à résidence** des familles sont en hausse de 25 % au regard du précédent exercice. Ils se monteront en 2016 à 1,3 million d'euros. Cette augmentation répond tant aux prescriptions du droit européen, qui commande d'éviter le recours à la rétention dès lors qu'une alternative est raisonnablement envisageable, qu'aux options retenues par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des étrangers en France <sup>(1)</sup>. Alors que la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, avait créé le régime de l'assignation à résidence en lui confiant une vocation subsidiaire, le texte actuellement en navette change de perspective en faisant de l'assignation à résidence la règle et de la rétention l'exception. **Votre rapporteur pour avis se félicite que le projet de loi de finances anticipe le changement de cadre juridique en prévoyant les crédits nécessaires**, l'assignation s'effectuant généralement au sein de structures hôtelières ou associatives.

En outre, 14 millions d'euros sont inscrits pour des dépenses d'intervention au sein des zones de rétention :

— l'**accompagnement sanitaire** des retenus prend, pour un montant de **7,8 millions d'euros**, la forme d'une convention entre le préfet et un établissement hospitalier local. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les paramètres de ce dispositif ont été définis il y a plus de quinze ans et sont

---

(1) Articles 19 et 22 dudit projet de loi.

désormais surannés <sup>(1)</sup>. Une modernisation des modalités de prise en charge des patients, parfois atteints de pathologies lourdes, est attendue par les associations qui œuvrent aux côtés des retenus ;

— l'**accompagnement juridique** des retenus est délivré par des associations sélectionnées par l'État conformément aux prescriptions de l'article L. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile <sup>(2)</sup>. D'une valeur de 4,6 millions d'euros, le marché est actuellement confié à l'Association service social familial migrants (ASSFAM), à la Cimade, à France terre d'asile, à l'Ordre de Malte et au Forum des réfugiés ;

— l'**accompagnement humanitaire** des retenus est assuré par la Croix-Rouge, pour 1,6 million d'euros, aux termes d'une convention courant jusqu'à la fin de l'année 2016.

#### *b. Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière*

30 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour financer le départ par voie maritime, ferroviaire ou aérienne des étrangers frappés d'une **mesure d'éloignement forcé**. Au cours des débats parlementaires du début de l'année 2015, le ministre de l'Intérieur a fait état à plusieurs reprises du rang prioritaire qu'il conférerait, dans le respect du droit et sous le regard du juge, à cette mission de souveraineté. Ce poste de dépenses couvre notamment :

— les frais de **billetterie de transport** pour près de 24 millions d'euros, somme en augmentation pour anticiper la hausse attendue des reconduites à l'entrée en vigueur de la réforme de l'asile décidée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015. Les fonds de concours européens abondent ces moyens à hauteur de 2,5 millions d'euros ;

— les **dépenses locales** de déplacement terrestre, maritime et aérien supportées par les services administratifs et techniques de la police nationale outre-mer et par le secrétariat général pour l'administration du ministère de l'Intérieur à Marseille (pour son recours à la Société nationale Corse Méditerranée) sont estimées à 4 millions d'euros ;

— le fonctionnement de l'**aéronef de type Beechcraft** de dix-neuf places utilisé pour les éloignements, notamment familiaux, à destination de l'Europe centrale et orientale, soit 2,3 millions d'euros. L'appareil est également employé pour d'autres missions relevant du ministère de l'Intérieur à fin de rationalisation des coûts. Les règles applicables en matière d'escorte – deux fonctionnaires pour

---

(1) Circulaire interministérielle du 7 décembre 1999 relative au dispositif sanitaire mis en place dans les centres de rétention administrative.

(2) Cet article dispose que « pour permettre l'exercice effectif de leurs droits par les étrangers maintenus dans un centre de rétention administrative, le ministre chargé de l'immigration conclut une convention avec une ou plusieurs personnes morales ayant pour mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits ».

un retenu – limitent sa capacité à cinq étrangers en situation irrégulière par vol. Depuis le mois de juillet 2015, la situation migratoire à Calais et la saturation du centre de rétention administrative voisin de Coquelles ont conduit à recourir ponctuellement au *Beechcraft* pour des transferts vers des centres plus éloignés. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, ces opérations ont concerné quelques dizaines de retenus. Dans le même temps, l’avion a continué à effectuer des rotations d’éloignement (161 étrangers reconduits en Albanie depuis mai 2015) et des vols de réadmission (28 personnes ramenées en Italie au cours de la même période). **Votre rapporteur pour avis approuve cette mobilisation exceptionnelle d’un aéronef dont le coût fixe est, de toute façon, déjà budgétairement acquitté par l’État, alors que les coûts marginaux – notamment le temps consacré au voyage par l’escorte policière – seraient bien supérieurs par tout autre mode de transport. Il serait inconcevable que le Gouvernement ne répartisse pas vers d’autres zones du territoire les retenus du Pas-de-Calais, sauf à considérer que le respect de la loi et la lutte contre l’immigration irrégulière doivent cesser une fois les capacités du centre de Coquelles atteintes.**

### 3. L’action n° 04 « Soutien »

Cette action regroupe les moyens nécessaires à la mutualisation et au pilotage des fonctions transversales de la direction générale des étrangers en France et de la mission « Immigration, asile et intégration ». Les 22,7 millions d’euros prévus en autorisations d’engagement et les 22,1 millions d’euros inscrits en crédits de paiement comptent pour 3,6 % des crédits du programme n° 303. Ces sommes sont en très légère croissance par rapport au précédent exercice budgétaire (+ 3 % et + 2 %).

Si les crédits de fonctionnement et de personnel ne comptent que pour 2 millions d’euros dans les dotations de l’action n° 04, c’est que l’essentiel est consacré au développement et à la modernisation des **systèmes d’information** du ministère. Le projet annuel de performances fait état de dix applications spécifiques :

— *Agdref* (gestion administrative des dossiers des ressortissants étrangers), *Eurodac* (base de données des empreintes des demandeurs d’asile et immigrants illégaux) et *Sicc* (gestion des données financières et administratives des centres d’accueil pour demandeurs d’asile) sur les thématiques relatives au séjour et à l’asile ;

— *Rmv et Visanet* (réseau mondial de la délivrance des visas), *Bionet* (externalisation du recueil de données biométriques), *Nvis* (passerelle d’échange entre applications), *Visabio* (systèmes de contrôles biométriques aux frontières) et *Parafe* (passages aux frontières dans les aéroports) sur les thématiques relatives aux visas ;

— *Prénat* (gestion des dossiers liés à l'acquisition de la nationalité française) en matière de naturalisation ;

— *France visas* pour la modernisation du système d'information du ministère.

## **B. LE PROGRAMME N° 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »**

Les crédits du programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » ne représentent que 10 % des crédits de la mission. Ils s'élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2016, à 70,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 70,2 millions d'euros en crédits de paiement. Ces chiffres représentent des hausses respectives de 21 % et 20 % par rapport au précédent exercice budgétaire. Toutefois, au sein de ce programme, l'action n° 15 « Accompagnement des réfugiés » (20,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ne relève pas du présent avis.

### **1. L'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants »**

Cette action compte pour 20,8 % dans l'ensemble des crédits alloués au programme n° 104. Elle comprend la subvention destinée à assurer le fonctionnement de l'**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**, opérateur en chargé de l'accueil sur le territoire national des étrangers primo-arrivants en situation régulière, soit 14,6 millions d'euros. Ce montant constitue une hausse de 4,2 millions d'euros (+ 40 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Prévue par le projet de loi relatif aux droits des étrangers en France, la création d'un « parcours d'intégration républicaine » permettra de renforcer les chances d'intégration dans la société française des étrangers primo-arrivants par une meilleure identification des besoins individuels de chacun. Leur satisfaction sera assurée par la prescription de formations obligatoires et par une orientation vers les services publics compétents en cas de difficulté. L'objectif consiste à donner à l'étranger une bonne maîtrise de la langue française (A2)<sup>(1)</sup> mais également les bases de la vie en collectivité sur le territoire français.

---

(1) *Le cadre européen de référence pour les langues (CECR) est un outil établi par le Conseil de l'Europe pour définir la maîtrise d'une langue étrangère. Depuis 2001, c'est une référence dans le domaine de l'apprentissage et de l'enseignement du français. Le niveau A2, ou « utilisateur débutant », correspond aux compétences suivantes : « Peut comprendre des phrases isolées et des expressions fréquemment utilisées en relation avec des domaines immédiats de priorité (par exemple, informations personnelles et familiales simples, achats, environnement proche, travail). Peut communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiers et habituels. Peut décrire avec des moyens simples sa formation, son environnement immédiat et évoquer des sujets qui correspondent à des besoins immédiats. »*

## **2. L'action n° 12 « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière »**

L'action n° 12 subit avec le projet de loi de finances pour 2016 une baisse de ses autorisations d'engagement et de ses crédits de paiement de 20 % par rapport à l'exercice budgétaire précédent. Passant de 31 à 24,7 millions d'euros, elle vise à faciliter l'intégration des étrangers durant les premières années qui suivent leur admission à séjourner en France de façon durable. Sont inscrits les crédits nécessaires aux dépenses d'intervention liées aux missions de l'OFII : ateliers socio-linguistiques, personnes relais sur le territoire, actions de professionnalisation des acteurs de terrain.

## **3. L'action n° 14 « Accès à la nationalité française »**

Représentant 1,7 % des crédits du programme n° 104, l'action « Accès à la nationalité française » demeure stable en termes d'autorisations d'engagement (1,2 million d'euros, + 4 %) mais subit une diminution de 40 % de ses crédits de paiement (1,1 million d'euros contre 1,7 en loi de finances initiale pour 2015). Cette baisse est de nature purement comptable puisque les dépenses relatives aux locaux de la sous-direction de l'accès à la nationalité française – située depuis 1987 à Rezé, près de Nantes – seront, à partir de 2016, prises en charge par le programme n° 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

L'action n° 14 finance le fonctionnement des services compétents pour les naturalisations par décision de l'autorité publique et les déclarations de nationalité en raison du mariage (103 609 personnes sont ainsi devenues françaises en 2014). La gestion des recours hiérarchiques et contentieux contre les décisions défavorables, l'animation des relations avec les préfetures et avec le service central de l'état civil du ministère des Affaires étrangères relèvent également de leur champ d'action.

## **4. La nouvelle action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants »**

L'action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants » est une création du projet de loi de finances pour 2016. Elle mobilise 9,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 13,1 % de l'ensemble des crédits du programme n° 104.

Le foyer de travailleurs migrants constitue une modalité de logement-foyer mise en place pour des hommes immigrés isolés à partir de la fin des années 1950. La production de ces structures s'est arrêtée au début de la décennie 1980. Le principal gestionnaire du secteur est la société d'économie mixte Adoma (ex-Sonacotra), qui représente 55 % du secteur.

Avec le lancement, en 1997, du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM), les pouvoirs publics ont orchestré une politique

dont l'ambition était la disparition progressive des foyers sous leur forme actuelle et leur remplacement par des « résidences sociales » respectant les normes actuelles de logement. Cette évolution doit permettre, d'une part, de répondre aux besoins des publics actuels (amélioration du bâti et du mobilier, élaboration d'un projet social pour répondre aux besoins spécifiques des résidents) et, d'autre part, une ouverture graduelle vers de nouveaux publics également exposés aux difficultés du marché du logement. Le PTFTM se traduit par la création de logements individuels autonomes (de 15 à 23 m<sup>2</sup>) pour des personnes isolées à très faibles revenus et par l'édification d'un nombre plus limité de logements destinés à des ménages de plusieurs personnes.

La conversion de l'ensemble des foyers de travailleurs migrants suppose des travaux considérables. Entre 1997 et 2011, la substitution à 240 foyers de 280 résidences sociales a représenté un coût total de 1,4 milliard d'euros assumé pour 30 % par des subventions de l'État et de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

Au milieu des années 1990, les foyers comprenaient 130 000 lits ou places et accueillaient environ 120 000 résidents. Aujourd'hui, après la transformation de près de 10 000 lits en places d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et la suppression d'environ 7 500 lits dans le cadre du PTFTM, le parc des foyers de travailleurs migrants ou de résidences sociales issues de leur traitement accueille environ 110 000 personnes dont 90 000 travailleurs immigrés isolés.

Le Gouvernement accorde une grande importance à la poursuite du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Les dotations de l'action n° 16 soutiennent et cofinancent les projets de transformation présentés par les gérants.

## **II. LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE À L'ÉPREUVE DE LA CRISE MIGRATOIRE**

L'afflux considérable de migrants sur le territoire européen à l'été 2015 a interpellé les gouvernements aussi bien que les consciences. Si l'immigration irrégulière ne peut aucunement être considérée comme une nouveauté, les proportions atteintes au cours des derniers mois représentent un double défi : il faut accueillir, avec dignité et humanité, les réfugiés qui fuient la guerre et les persécutions, mais aussi préserver les frontières des tentatives de franchissement motivées par la recherche de conditions économiques plus favorables.

Les thématiques de l'asile et de l'immigration se trouvent donc intrinsèquement liées dans un même mouvement de population aux motivations parfaitement différentes. Dans cette optique, il appartient aux autorités publiques de distinguer, dans les meilleures conditions possibles, ce qui doit donner lieu à la délivrance du statut de réfugié et ce qui tombe sous le coup de la réglementation du séjour – légitime et nécessaire dans tout État souverain.

**Votre rapporteur pour avis a tenu à consacrer ses travaux à la prise en compte de la crise migratoire et aux options proposées par l'Union européenne et par la France pour y apporter une réponse. Il se réjouit de constater le souci du Gouvernement de mener une politique à la fois ouverte et réaliste, qui offre une protection aux persécutés sans mettre en péril les équilibres internes des États membres, et qui bénéficie de dotations budgétaires en rapport avec les enjeux. Toutefois, il est certain que ce projet de loi de finances devra s'adapter aux événements internationaux : une poursuite de l'embrasement du Moyen-Orient conduirait inmanquablement à la nécessité de correctifs ; un apaisement des tensions – combinant la mise-à-bas des dictateurs les plus sanguinaires et l'anéantissement des groupes terroristes locaux – permettrait au contraire une réduction rapide de certains dispositifs.**

## **A. UN EXODE À TRAVERS LA MÉDITERRANÉE**

### **1. Avec les « Printemps arabes », une première croissance des flux**

La violence des images et l'importance des chiffres peuvent donner le sentiment que les événements que nous sommes en train de vivre sont particulièrement novateurs. Il appartient aux parlementaires de faire entendre la voix de la raison : l'histoire récente des migrations vers l'Europe, à la suite de bouleversements économiques et de révolutions politiques, ne commence pas en 2015.

Comme l'indiquait à la commission des Lois de l'Assemblée nationale le ministre de l'Intérieur lors de la réunion du 1<sup>er</sup> juillet 2015 consacrée à l'examen en première lecture du projet de loi relatif aux droits des étrangers, cette crise migratoire *« n'est pas la première que nous connaissons. Lors d'un épisode sévère en 2011, au lendemain des Printemps arabes, plus de 100 000 migrants étaient arrivés en quelques mois en Europe. »* L'année 2011 marque précisément une vague d'immigration vers l'Europe, passant par la Méditerranée centrale à destination des côtes italiennes.

Au cours de la dernière décennie, la politique européenne de maîtrise des flux migratoires a pris appui sur le contrôle des rivages sud de l'espace Méditerranéen par la Libye du colonel Kadhafi <sup>(1)</sup>.

En 2000, l'Italie et la Libye signent un premier accord « sur la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de drogues et l'immigration clandestine ». Un second accord de coopération pour « la lutte contre l'immigration clandestine » est paraphé le 29 décembre 2007, puis un traité d'amitié, de partenariat et de coopération le 30 août 2008. En échange d'une intensification de la lutte contre la criminalité organisée et l'immigration illégale, l'Italie s'engage à financer divers programmes de coopération à hauteur de

---

(1) Libye : en finir avec la traque des migrants, *Fédération internationale des droits de l'homme*, 2012.



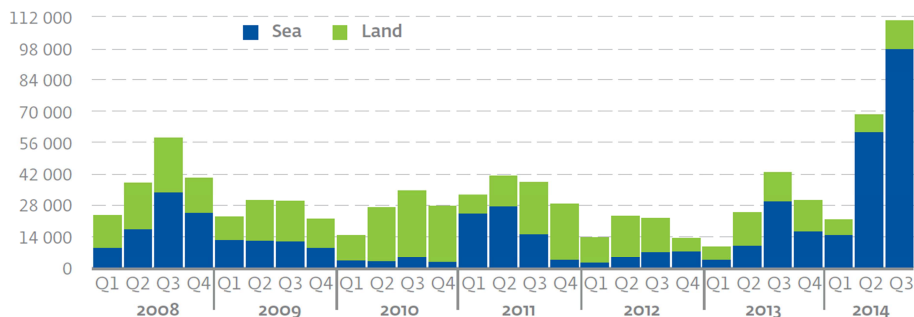
250 millions d'euros par an pendant vingt ans – soit 5 milliards d'euros. Les résultats sont spectaculaires : alors que 20 655 arrivées illégales avaient été enregistrées à Lampedusa entre le 1<sup>er</sup> août 2008 et le 31 juillet 2009, seules 403 personnes se sont présentées l'année suivante. Si les chiffres sont impressionnants, la méthode est cependant inacceptable. Elle repose sur un accord avec un despote, prêt à utiliser les moyens les plus attentatoires aux droits de l'homme pour contrôler ses frontières. De fait, pour avoir remis des migrants aux autorités libyennes, l'Italie est condamnée en 2012 par la Cour européenne des droits de l'homme <sup>(1)</sup>.

En faisant sienne la stratégie italienne, l'Union européenne n'avait guère été plus éclairée. Le 4 octobre 2010, soit quelques mois à peine avant l'intervention armée de l'OTAN, elle signe avec Tripoli un programme de coopération dans le domaine de l'immigration. Les événements ont mis un terme définitif à cette coopération.

**Votre rapporteur pour avis se désole de la tentative de délégation de la politique européenne de contrôle des frontières à un régime dictatorial. Il rappelle que c'est l'intervention alliée en Libye qui a provoqué sa chute, et souligne qu'aucune réussite dans le domaine migratoire ne peut être payée d'un tel prix. Si faute il y eut, elle a moins tenu à l'intervention militaire elle-même qu'à l'absence coupable d'accompagnement de la démocratie libyenne qui devait en naître.**

Pour autant, la chute du régime de Tripoli a suscité une recrudescence des migrations, principalement en provenance de la corne de l'Afrique (Somalie, Éthiopie, Érythrée). Son amplitude était cependant soutenable puisqu'inférieure à 100 000 personnes au cours de l'année 2011, toutes routes confondues, selon les chiffres de *Frontex*. Elle était aussi temporaire puisque la stabilisation de la situation a permis, en 2012, une réduction drastique des franchissements irréguliers des frontières européennes, notamment par la voie maritime.

**LES FRANCHISSEMENTS IRRÉGULIERS DES FRONTIÈRES EUROPÉENNES PAR TRIMESTRE**  
(Bleu : voie maritime ; vert : voie terrestre)



Source : *Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report 2014 Q3*, page 11

(1) Hirsi Jamaa et autres c. Italie, grande chambre, 23 février 2012, req. n° 27765/09.

## 2. Avec la guerre civile syrienne et l'État islamique, une explosion des migrations

L'intensification de la guerre civile en Syrie et l'émergence de « l'État islamique en Irak et au Levant », groupe terroriste devenu par la suite « État islamique », sur les territoires irakien, syrien et libyen, ont ravivé les tensions migratoires vers le continent européen.

L'histogramme ci-dessus montre la hausse significative des flux migratoires, notamment maritimes, à compter de 2013, ainsi que leur croissance exponentielle en 2014. L'année 2015 a vu une vague d'une ampleur plus impressionnante encore, puisque près d'un million de migrants pourraient avoir pénétré en Europe au 31 décembre. L'évolution de la composition des flux est illustrée par le changement de route maritime : alors que le passage par la Méditerranée centrale vers l'Italie était privilégié, il est désormais supplanté par la voie orientale à destination de la Grèce<sup>(1)</sup>. **Les principaux contingents de migrants ne sont plus fournis par l'Afrique mais par le Proche-Orient et par l'Asie centrale. Votre rapporteur pour avis considère que ce fait peut expliquer une propension marquée, depuis quelques mois, à solliciter un accueil en Allemagne et en Suède plutôt qu'en France ou au Royaume-Uni comme traditionnellement.**

### ARRIVÉES EN EUROPE PAR NATIONALITÉ ET PAR TRIMESTRE

	2014				2015		Variation sur 1 an (T2)	Pourcentage du total (T2 2015)
	T1	T2	T3	T4	T1	T2		
Syrie	4 771	14 090	37 894	22 414	13 989	54 923	290 %	32
Afghanistan	2 054	2 916	7 854	9 308	6 862	31 022	694 %	18
Érythrée	1 837	17 008	13 712	2 029	1 081	17 440	2 %	10
Pakistan	689	649	1 819	902	1 063	7 793	1 101 %	4,6

Source : Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report 2015 Q2, page 24

Les réfugiés de nationalité syrienne comptent pour un tiers des migrants entrés en Europe au deuxième trimestre 2015. Selon Eurostat, à l'échelle de l'Union européenne, la demande d'asile en provenance de Syrie avait déjà progressé de façon continue les années précédentes. Eu égard à la situation du pays, un sort favorable est réservé à la plupart d'entre elles.

En 2014, l'Allemagne occupait la première place parmi les pays d'accueil des réfugiés syriens (39 330 demandes), suivie par la Suède (30 580 demandes). Au terme du premier semestre 2015, l'Allemagne se maintient au premier rang avec une augmentation significative des dossiers déposés (32 470 demandes) alors que la Suède enregistre une baisse des sollicitations qui lui sont adressées (7 445 demandes).

(1) Selon le Haut-Commissariat aux réfugiés, du 1<sup>er</sup> janvier au 21 octobre 2015, 502 840 personnes ont franchi la Méditerranée illégalement pour se rendre en Grèce, 138 000 en Italie, 2 797 en Espagne et 99 à Malte.

## NOMBRE ET SORT DES DEMANDES D'ASILE PRÉSENTÉES PAR DES SYRIENS EN EUROPE

	2012 (27 États)	2013 (28 États)	2014 (28 États)	1 <sup>er</sup> trimestre 2015 (28 États)
Demandes	23 510	50 470	122 800	70 180
Décisions	17 085	36 790	69 010	27 940
Admissions	15 580	33 020	65 450	26 260
Taux d'admission	91 %	90 %	95 %	94 %

Source : Eurostat

### B. UNE RÉPONSE EUROPÉENNE À LA FOIS FERME ET HUMAINE

Alors que la pression migratoire exercée sur l'Italie, la Grèce et la Hongrie devenait manifestement excessive, l'Union européenne a fait évoluer sa politique commune en matière d'asile. Normalement fondée sur le régime établi par les accords de Schengen et la convention de Dublin, elle s'est enrichie d'une dimension de solidarité par la définition d'actions de « réinstallation » et de « relocalisation » des réfugiés. **Votre rapporteur pour avis approuve, comme le Gouvernement français, cette évolution dictée par des circonstances exceptionnelles, mais il souligne qu'elle n'a pas vocation à devenir la norme dans l'espace européen une fois la situation apaisée.**

#### 1. Les accords de Schengen et la convention de Dublin

##### a. Les textes applicables

Afin de supprimer les contrôles systématiques aux frontières intérieures, un **espace de libre circulation des personnes** a été mis en place par les États parties à l'accord de Schengen signé le 14 juin 1985.

La convention d'application de l'accord, conclue le 19 juin 1990, a permis de créer une **frontière extérieure unique** où sont effectués les contrôles d'entrée selon des procédures identiques. Un État ne peut, en effet, rétablir les contrôles qu'en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale, pour six mois maximum – voire deux ans si circonstances exceptionnelles – et après consultation des autres États. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, cet espace comprend vingt-deux États membres de l'Union européenne <sup>(1)</sup> ainsi que l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse, soit 26 États et plus de 400 millions d'habitants.

La coopération judiciaire et policière s'incarne dans le **Système d'information Schengen (SIS)**, fichier commun informatisé fournissant le signalement des personnes recherchées pour arrestation et des véhicules ou objets volés. Des règles communes ont également été mises en place en matière de conditions d'entrée et de visa pour de courts séjours, ainsi que pour le traitement des demandes d'asile.

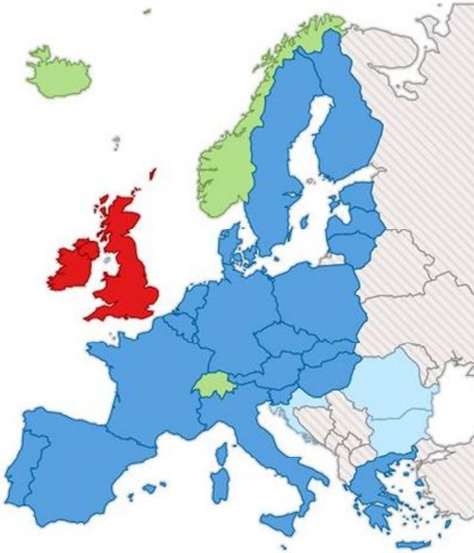
---

(1) Les exceptions sont le Royaume-Uni, l'Irlande, Chypre, la Croatie, la Bulgarie et la Roumanie.

Sur ce dernier point, l'Union européenne s'est dotée d'un régime juridique commun depuis plus de vingt-cinq ans. Signée le 15 juin 1990 à Dublin, la Convention du Conseil n° 97/C/254/01, relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, est toujours en vigueur dans ses principes bien que deux adaptations lui aient été successivement apportées :

#### L'ESPACE SCHENGEN

- Etat de l'UE membre de l'espace Schengen
- Etat hors UE membre de l'espace Schengen
- Etat de l'UE non signataire des accords de Schengen
- Etat de l'UE futur membre de l'espace Schengen



Source : Le Monde, 17 septembre 2015

– par le règlement UE n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers, dit « Dublin II » ;

– par le règlement UE n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « Dublin III ».

Le **système de Dublin** <sup>(1)</sup> permet une coordination efficace de la politique d'asile ainsi qu'une prévention des abus que constituent les demandes multiples : un requérant ne peut déposer qu'**une seule et unique demande d'asile** à l'intérieur de « l'espace Dublin » afin qu'un seul État identifié soit compétent pour son examen. Les délais de procédure sont encadrés et les règles d'attribution de la responsabilité d'examiner une demande d'asile reposent sur des critères objectifs.

En effet, **dans un espace commun qui garantit la libre circulation des personnes, chacun est comptable envers les autres de son action en matière d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers.**

**La charge de l'examen de la demande d'asile pèse sur l'État concerné au premier chef par l'entrée ou le séjour du demandeur d'asile.** Aux termes du

---

(1) Commission européenne, Rapport sur l'évaluation du système de Dublin, MEMO/07/227, Bruxelles, 6 juin 2007. L'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein sont associés au système de Dublin.

règlement « Dublin III », les critères de détermination de l'État responsable de l'instruction sont les suivants :

- la présence d'un membre de la famille du demandeur sur le territoire, sous réserve de l'intérêt supérieur du mineur le cas échéant ;
- la délivrance d'un titre de séjour ou d'un visa en cours de validité, ou l'exemption d'une telle obligation ;
- la défaillance dans la surveillance de la frontière extérieure irrégulièrement franchie par le demandeur.

L'architecture de Dublin est complétée par le règlement n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système *Eurodac* pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention. Opérationnel depuis 2003, ce système automatisé de reconnaissance et de comparaison d'empreintes digitales permet aux parties d'identifier les personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure de l'Union européenne. Un étranger se trouvant illégalement sur le territoire d'un État et qui a déjà formulé une demande dans un autre État membre fera l'objet d'un éloignement – on parle alors d'une **réadmission** – vers ce dernier.

#### ***b. Le fonctionnement du système de Dublin***

En 2014, 5 156 demandeurs d'asile en France ont fait l'objet d'une « procédure Dublin » et n'ont pas vu leur demande d'asile instruite par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Pour autant, seuls 470 d'entre eux (9,12 %) ont été effectivement transférés vers l'État membre responsable du traitement de leur demande d'asile.

Le Gouvernement explique la faiblesse de ce taux par les difficultés rencontrées dans l'organisation des transferts eu égard aux refus d'embarquement et à la disparition des intéressés après notification de la décision de transfert. À l'inverse, la France a accueilli 1 293 demandeurs d'asile pour lesquels sa responsabilité dans l'instruction de la demande d'asile a été reconnue.

Au premier semestre 2015, la tendance chiffrée reste du même ordre : 249 demandeurs d'asile ont été transférés vers l'État membre responsable de l'instruction de leur demande (6,03 %).

De même, la France a accueilli 820 demandeurs d'asile en provenance des autres États membres au cours de la même période.

**Bien que le « système Dublin » se traduise par une charge accrue pour les services français, votre rapporteur pour avis estime nécessaire que soit préservé cet élément de solidarité entre les États membres. Le droit en vigueur permet de respecter les droits des demandeurs d'asile tout en évitant les comportements abusifs.**

**FLUX DES TRANSFERTS ENTRE LA FRANCE ET CERTAINS ÉTATS MEMBRES**

États Membres	Transferts 2014		Transferts 2015 (1 <sup>er</sup> semestre)	
	<i>Entrants</i>	<i>Sortants</i>	<i>Entrants</i>	<i>Sortants</i>
Allemagne	342	85	274	44
Autriche	22	17	10	10
Belgique	126	75	108	16
Bulgarie	0	4	0	5
Danemark	41	1	15	0
Espagne	2	38	0	66
Finlande	30	0	23	0
Royaume-Uni	41	17	19	9
Grèce <sup>(1)</sup>	7	<i>(sans objet)</i>	1	<i>(sans objet)</i>
Hongrie	2	42	0	20
Islande	4	0	2	0
Italie	1	83	2	26
Lituanie	1	1	0	4
Luxembourg	11	3	6	1
Malte	0	2	0	4
Norvège	100	6	26	1
Pays-Bas	150	10	60	9
Suède	192	13	113	3
Suisse	211	30	146	8
<b>Total</b>	<b>1 293</b>	<b>470</b>	<b>820</b>	<b>249</b>

Source : direction générale des étrangers en France.

**Naturellement, la coopération ne peut fonctionner que si des instruments collectifs spécifiques permettent de soutenir un État mis en difficulté dans la surveillance d'une frontière extérieure sous sa responsabilité. L'Union européenne s'est, heureusement, dotée de tels outils. Ils sont les seuls à préserver la cohérence du dispositif face aux chocs externes que constituent des arrivées massives de demandeurs d'asile, à l'image de ce qu'ont connu l'Italie et la Grèce au cours des derniers mois.**

---

(1) L'arrêt MSS c. Belgique et Grèce de la Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre) du 21 janvier 2011 (req. n° 30696/09) a ordonné que soit mis fin aux réadmissions vers la Grèce, les structures administratives de ce pays ne garantissant plus aux demandeurs d'asile un examen effectif de leur dossier. Une décision voisine a récemment été rendue plus récemment dans le cas italien (Tarakhel c Suisse, 4 novembre 2014, req. n° 29217/12).

## 2. Des structures communes mobilisées

L'Union européenne dispose de plusieurs instruments spécifiques appelés à apporter leur aide aux États membres dans la gestion de la crise. **Votre rapporteur pour avis se félicite de cette manifestation concrète de solidarité entre pays européen pour la prévention de périls communs.**

### a. L'agence Frontex

**L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, Frontex**, a été créée en 2004. Située à Varsovie, en Pologne, elle emploie 317 agents – dont 12 Français – dirigés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 par le Français Fabrice Leggeri.

Le budget de l'Agence devait se monter à 89,2 millions d'euros en 2014. La dégradation de la situation en Méditerranée a conduit à le porter en urgence à 97,9 millions d'euros. En 2015, prévu pour 114 millions d'euros, il a pareillement été renforcé à la suite des événements du printemps et de l'été : il mobilise désormais **142,6 millions d'euros**. Cette hausse des dotations de 60 % en une année traduit l'implication forte de l'Europe dans la gestion de la crise migratoire.

Les tâches essentielles de *Frontex* consistent à quantifier le risque migratoire irrégulier et à en tirer les conclusions opérationnelles en organisant des **actions conjointes** en sollicitant des personnels et des équipements de surveillance à proximité des points de passages identifiés comme sensibles – notamment les frontières gréco-turque et bulgare-turque.

*Frontex* a également pour mission la coordination des opérations de retour des immigrants irréguliers par **vols groupés** – c'est-à-dire exécutant des décisions d'éloignement prononcées par différents États – voire l'organisation de ces vols. Afin d'identifier les besoins et d'accorder ses cofinancements, l'Agence consulte régulièrement les États membres et les pays associés de l'espace Schengen. La participation financière de *Frontex* couvre la totalité des coûts d'affrètement d'un vol groupé, 60 % du vol d'acheminement vers le lieu de départ du vol groupé (sauf à ce qu'il soit également mutualisé, auquel cas la prise en charge est complète) et 60 % des frais d'hébergement.

En 2014, deux vols à destination de l'Albanie et un autre vers la Géorgie ont été organisés par la France, permettant l'éloignement de 65 étrangers prononcé par les autorités françaises. Sur les sept premiers mois de l'année 2015, Paris a organisé trois vols qui ont reconduit 89 individus vers l'Albanie. En tant que membre du « Cercle restreint » des pays expérimentés en matière d'organisation de vols groupés (*Core Country Group*), la France participe à la plupart des opérations de retour coordonnées par *Frontex*. La logistique de cette coopération est cependant contrainte par une durée de rétention administrative de 45 jours quand celle prévue dans la plupart des autres États membres atteint plusieurs mois.

### ***b. Le Bureau d'appui européen en matière d'asile***

Le Bureau d'appui européen en matière d'asile (BAE) est une agence créée par le règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010. S'il a pour vocation de permettre la mise en œuvre du régime d'asile européen commun par le renforcement de la coopération et le développement d'une expertise, il apporte également un **soutien aux États-membres** dont les dispositifs d'accueil sont soumis à des pressions particulières. Pleinement opérationnel depuis le 19 juin 2011 et dirigé par l'Autrichien Wolfgang Taucher, le Bureau siège à La Valette, sur l'île de Malte. Il dispose d'un budget de près de 15 millions d'euros et d'un effectif de 81 agents – dont 7 Français.

Le BAE a contribué à la **convergence d'appréciation des demandes d'asile par les États-membres**, à travers notamment des activités de formation des agents instructeurs et le développement d'une information commune sur les pays d'origine. En outre, il a apporté son soutien opérationnel aux pays en proie à un déséquilibre en matière d'asile : si la **Grèce** a été la première à profiter de son appui, **Chypre, la Bulgarie et l'Italie** bénéficient désormais d'un plan d'aide.

L'augmentation inédite des demandes d'asile présentées dans l'Union européenne a conduit le Conseil européen à confier au Bureau le traitement conjoint des demandes d'asile présentées en Italie et en Grèce ainsi que le soin d'œuvrer au rapprochement des listes nationales de « pays sûrs <sup>(1)</sup> ».

### ***c. Les fonds européens mis à contribution***

Pour la période 2014-2020, quatre règlements européens du 16 avril 2014 <sup>(2)</sup> ont institué trois instruments financiers sollicités pour la gestion de la situation migratoire internationale. Ils disposent d'un budget de près de 7 milliards d'euros. Ces instruments sont :

— le **Fonds Asile Migration et Intégration (FAMI)**, dont les ressources s'élèvent à 3,1 milliards d'euros. Il a pour objectif la mise en œuvre des politiques communes en matière d'asile et d'immigration ainsi que la facilitation des

---

(1) Les « pays sûrs » sont des États dont les standards en matière de droits de l'homme et de respect des procédures démocratiques sont considérés comme suffisamment élevés pour rendre improbables les persécutions à même de fonder une demande d'asile. Les nationaux de ces pays ont donc peu de chance d'obtenir la qualité de réfugié sur le territoire européen.

(2) Règlement n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises ; règlement n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n° 574/2007/CE ; règlement n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds «Asile, migration et intégration», modifiant la décision n° 2008/381/CE du Conseil et abrogeant les décisions n° 573/2007/CE et n° 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil et la décision n° 2007/435/CE du Conseil ; règlement n° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision n° 2007/125/JAI du Conseil.



migrations légales vers les États membres en fonction de leurs besoins économiques et sociaux ;

— le **Fonds Sécurité Intérieure** dans son volet « **frontières extérieures et visas** » (**FSI-FEV**), dont l'objectif consiste à contribuer à la sécurité sur le territoire européen par un contrôle efficace des franchissements de ses frontières extérieures. Il soutient une politique commune des visas pour faciliter les voyages effectués en règle et lutter contre l'immigration clandestine ;

— le **Fonds Sécurité Intérieure** dans son volet « **coopération policière, prévention et répression de la criminalité, et gestion des crises** », qui intervient dans la prévention du terrorisme et la gestion des risques de sécurité.

Le 10 août 2015, la Commission européenne a débloqué une aide de 2,4 milliards d'euros sur six ans pour aider les pays européens à faire face à l'arrivée croissante de migrants sur leur territoire. L'Italie recevra le soutien le plus important avec près de 558 millions d'euros sur la période 2014-2020, tandis que la Grèce bénéficiera d'une dotation de 474 millions d'euros. Pour sa part, **la France reçoit 464 millions d'euros** pour sa politique migratoire : 286 millions d'euros au titre du FAMI et 177 millions d'euros dans le cadre du FSI.

### 3. Des décisions concrètes

#### a. *Les opérations maritimes*

En réaction à la catastrophe de Lampedusa du 3 octobre 2013 <sup>(1)</sup>, l'Italie avait quelques jours plus tard ordonné à la *Marina militare* d'exécuter l'**opération Mare Nostrum** visant à secourir les clandestins en mer et à dissuader l'action des passeurs. Bénéficiant de moyens importants <sup>(2)</sup>, elle recueille en moins d'un an plus de 100 000 personnes, principalement originaires d'Afrique sub-saharienne. Mais son coût élevé – 9 millions d'euros par mois – ne permettait guère à la seule Italie de la maintenir pour une période étendue.

En conséquence, la Commission européenne a répondu à la demande du Conseil européen d'instituer une « *task-force Méditerranée* » à la fois opérationnelle, pour améliorer la situation humaine en mer Méditerranée, mais avec également un objectif de plus long terme de renforcement de la politique européenne relative aux migrations. Cette initiative a notamment abouti au lancement de l'**opération Triton** en novembre 2014, l'Europe prenant ainsi la suite de l'Italie. Coordinée par *Frontex* et contrôlée par l'Italie, *Triton* rassemble

---

(1) Le 3 octobre 2013, une embarcation transportant environ 500 migrants clandestins africains fait naufrage près de Lampedusa, île italienne proche de la Sicile. La catastrophe a fait 366 morts. C'est, en nombre de victimes, la deuxième plus grande tragédie en Méditerranée depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle.

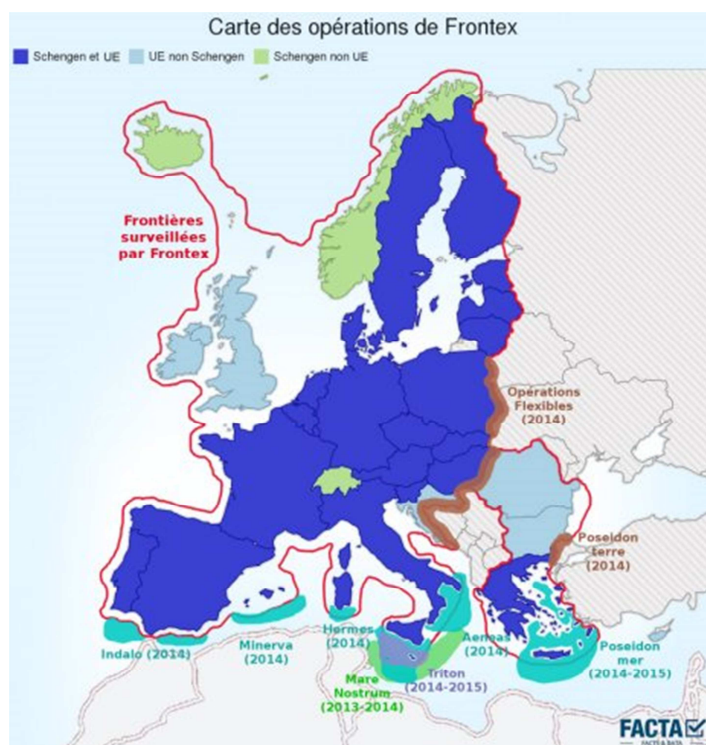
(2) Deux frégates, deux patrouilleurs, un navire amphibie, un avion de patrouille et des drones avaient été mobilisés.

quinze autres États <sup>(1)</sup> et mobilise deux avions de surveillance ainsi que trois navires pour un budget mensuel de 2,9 millions d'euros. Il s'agissait donc de moyens clairement inférieurs à ceux précédemment en place : le début de l'année 2015 vit une multiplication des noyades. Mais un triplement du budget alloué et l'engagement de navires britanniques, décidés en avril 2015, ont permis à l'Europe de restaurer la situation.

En Méditerranée orientale, l'**opération Poséidon**, permanente à partir de 2011, apporte un soutien à la Grèce dans la surveillance des îles situées à la frontière avec la Turquie ainsi que dans le contrôle des routes terrestres. *Frontex* engage 6,6 millions d'euros dans son financement.

Ces deux actions doivent se poursuivre jusqu'au 31 décembre 2015.

#### LES OPÉRATIONS COORDONNÉES PAR *FRONTEX* AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES



Source : La Tribune, 24 avril 2015

Par ailleurs, l'**opération Sophia** (anciennement EUNAVFOR Med), de nature militaire et dont le principe a été approuvé par le Conseil européen du 23 avril 2015, vise à lutter spécifiquement contre les organisations de

(1) Croatie, Islande, Finlande, Norvège, Suède, Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Irlande, Portugal, Autriche, Suisse, Roumanie, Pologne, Lituanie et Malte. La participation française est assurée par l'avis Commandant Birot de la Marine nationale.

passseurs. Neuf États membres y participent, de même que l'OTAN et l'Organisation des Nations unies. Une première phase, achevée en septembre, a consisté à collecter des renseignements sur les filières et leurs modalités de fonctionnement. La seconde phase, qui prévoit des arraisonnements en mer et qui a commencé le 7 octobre 2015, mobilise six navires – dont la frégate française *Courbet* – ainsi que trois aéronefs, quatre hélicoptères et plusieurs drones. Elle est **expressément autorisée** à procéder à toute inspection nécessaire **par la résolution S/RES/2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies**, adoptée le 9 octobre 2015 par quatorze voix favorables et une abstention.

**Votre rapporteur pour avis se félicite de l'engagement européen pour mettre un terme à la succession tragique des noyades en Méditerranée, qui ont déjà coûté la vie à plus de 3 100 personnes depuis le début de l'année 2015. Il convient que l'Union européenne assume ses responsabilités dans la gestion de la crise : la sécurisation de l'espace maritime apparaît comme l'un des domaines dans lesquels sa légitimité est la plus évidente.**

#### *b. Les réinstallations*

La **réinstallation** est un outil visant à transférer en lieu sûr des réfugiés qui ne peuvent ni rentrer chez eux ni rester dans le pays de premier asile. Instrument historique de la protection internationale, il a notamment été utilisé à grande échelle en 1920 pour 45 000 « Russes blancs » qui avaient fui en Chine, puis après la Seconde Guerre mondiale pour les Hongrois à la suite de l'invasion soviétique de leur pays. La plus grande opération de réinstallation de l'histoire a concerné 700 000 « *boat-people* » du Vietnam dans les années 1980.

Le manuel de réinstallation du Haut-Commissariat aux réfugiés donne la définition suivante : « *La réinstallation implique la sélection et le transfert de réfugiés d'un État dans lequel ils ont cherché une protection vers un autre État qui accepte de les accueillir comme réfugiés avec un statut de résident permanent. Ce statut garantit une protection contre le refoulement et confère au réfugié réinstallé, à sa famille et aux autres personnes à sa charge, les mêmes droits que ceux dont bénéficient les ressortissants nationaux. La réinstallation offre également l'opportunité d'accéder ultérieurement à la naturalisation dans les pays de réinstallation.* » L'instruction et l'octroi du statut de réfugié sont donc réalisés avant même l'arrivée sur le territoire de l'État d'accueil.

Le Conseil Justice et Affaires intérieures du 20 juillet 2015 est parvenu à un accord entre les États membres de l'Union européenne sur un programme de réinstallation de personnes présentant un besoin évident de protection. Il concernera **22 504 personnes en provenance de pays tiers à l'Union européenne**, principalement du Moyen-Orient et de la corne de l'Afrique. **2 375 de ces réfugiés trouveront accueil en France**, deuxième pays dans le cadre de ce programme derrière la Norvège. Seule la Hongrie a refusé de participer à ce dispositif.

Comme pour toutes les personnes admises au titre de la réinstallation et constituant des publics prioritaires pour l'UE, chaque pays bénéficiera d'un forfait de 10 000 euros par personne réinstallée, destiné à couvrir une partie des frais d'accueil.

### **c. Les relocalisations**

La **relocalisation** est une mesure limitée à l'Union européenne qui permet de transférer une personne bénéficiant de la protection internationale d'un État membre à un autre. C'est « *le transfert de personnes bénéficiant du statut défini par la Convention de Genève ou bénéficiant d'une forme de protection subsidiaire au sens de la directive 2004/83/CE [concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts] de l'État membre leur ayant accordé la protection internationale vers un autre État membre qui leur accordera une protection similaire ou de personnes ayant demandé à bénéficier de la protection internationale auprès de l'État membre responsable d'examiner cette demande vers un autre État membre dans lequel la demande de protection internationale sera examinée.* <sup>(1)</sup> »

Le Conseil Justice et Affaires intérieures du 20 juillet 2015 a arrêté un mécanisme de relocalisation de **32 256 demandeurs d'asile** accueillis par la Grèce et l'Italie. La France s'est engagée à accueillir 6 752 personnes en conditionnant son accord à la **mise en place de zones d'attente (hotspots)** où les migrants pourront faire l'objet d'un enregistrement et à un **étalement sur deux ans** de l'accueil des réfugiés.

Devant l'urgence humanitaire suscitée par les événements de l'été, il est rapidement apparu que ces mesures seraient insuffisantes pour soulager le fardeau supporté par la Grèce et par l'Italie, qui ont respectivement reçu 500 000 et 138 000 personnes par les seules voies maritimes depuis le début de l'année. Conformément au plan de répartition élaboré par la Commission européenne, les États membres se sont entendus – à la majorité qualifiée et non à l'unanimité – sur l'attribution d'un **nouveau contingent d'environ 120 000 personnes** – 50 400 provenant de Grèce, 15 000 d'Italie et 54 000 de Hongrie. Budapest ayant refusé de s'associer à la mesure, sa part est pour l'heure gelée. **La France a accepté de concourir à l'objectif commun à hauteur de 24 000 réfugiés, portant ainsi le nombre de personnes à accueillir sur son sol par relocalisation à 30 700 personnes.**

**S'il déplore que les égoïsmes nationaux aient empêché un élan de solidarité unanime de l'Union européenne avec les États membres en proie à de graves difficultés d'accueil, votre rapporteur ne peut que se réjouir de**

---

(1) Étude de faisabilité de la mise en place d'un mécanisme de relocalisation des bénéficiaires d'une protection internationale, *Commission européenne (JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056)*, juin 2010.

**l'action résolue et déterminée de l'Union européenne, et de la France au premier chef, pour parvenir à une solution à la fois humaine et raisonnable.**

### **C. L'ACTION DE LA FRANCE POUR L'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS**

En 2014, la France était le **quatrième pays industrialisé d'accueil** des demandeurs de protection internationale dans le monde avec 59 313 demandes d'asile enregistrées, derrière l'Allemagne (173 072 demandes), la Suède (81 301 demandes) et les États-Unis (64 843 demandes). Il s'agit d'un recul du troisième au quatrième rang qu'explique l'augmentation significative de l'attractivité de la Suède – où le nombre de dossiers a augmenté de 50 % en une année <sup>(1)</sup>. Les écarts peuvent également s'expliquer par des évolutions dans la nationalité des demandeurs d'asile. En effet, certains États peuvent recevoir en nombre des demandeurs d'asile issus de pays d'origine bénéficiant d'un taux élevé d'octroi de protection du fait d'une situation générale particulière (Syrie et Afghanistan notamment), alors que d'autres États sont sollicités par des étrangers issus de pays connaissant une situation générale ne justifiant pas, sauf situation individuelle particulière, une protection (Albanie par exemple).

#### **1. Dans le cadre européen, une application des décisions communes**

##### ***a. La mise en œuvre financière des engagements de l'été***

Aux termes des accords conclus au sein de l'Union européenne, ce sont **plus de 33 000 demandeurs d'asile supplémentaires** qui devraient arriver en France dans les deux prochaines années.

Les décisions de l'Union européenne ayant été prises en deux phases, soit au début et à la fin de l'été, toutes leurs conséquences budgétaires ne figurent pas dans le projet de loi de finances transmis au Parlement. Quant au plan « *Répondre à la crise des migrants – Respecter les droits, faire respecter le droit* » présenté en Conseil des ministres le 17 juin 2015, il tâchait d'apporter une première réponse à la crise en renforçant le dispositif national d'accueil, mais sans toutefois connaître les montants précis de ses engagements. De fait, la création de capacités supplémentaires d'accueil (4 000 places d'hébergement pour demandeurs d'asile d'ici 2016 en plus des 4 200 prévues d'ici la fin de l'année ainsi que 5 500 places d'hébergement et de relogement pour les réfugiés politiques) ne semble pas correspondre aux enjeux de la situation. De même, le renforcement des dotations prévu par les documents budgétaires pour l'Office français de protection des

---

(1) Les comparaisons internationales sont à considérer avec précaution. Selon les pays, les admissions prennent en compte différents types de protections : décisions en application de la législation nationale, accords à titre humanitaire et accords pour des raisons de santé. Dans ces deux derniers cas, la réglementation française prévoit que ces décisions relèvent de la compétence préfectorale. Elles ne sont par conséquent pas incluses dans les statistiques relatives à l'asile. S'agissant des décisions sur l'asile stricto sensu, une réelle comparaison devrait également distinguer les décisions d'admission en application de la convention de Genève et celles prises au titre de la protection subsidiaire.

réfugiés et apatrides et pour l'Office français de l'immigration et de l'intégration apparaît pour l'heure insuffisant.

**Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, qui comprend parfaitement la difficulté d'une adaptation rapide à une situation évolutive, le Gouvernement devrait satisfaire les sollicitations de tous en déposant un amendement au projet de loi de finances lors de son examen en séance publique. 276 millions d'euros devraient ainsi abonder les crédits déjà prévus, dont 85 millions d'euros sur les actions de la mission « Asile et intégration ». Les financements restants iront aux programmes relatifs au logement, à l'éducation nationale et aux collectivités territoriales (à hauteur de 15 millions d'euros pour ce dernier point).**

L'émotion soulevée par les images rapportées par la presse a suscité une vague de mobilisation dans le pays. Malgré les protestations médiatiques de certains élus locaux et sans négliger l'importance des coordinations qui devront être opérées avec l'État, **plus de 500 communes ont d'ores et déjà manifesté par écrit leur volonté de concourir à l'élan national de solidarité**, quand 10 seulement se sont expressément opposées à toute sollicitation. Elles devraient recevoir, aux termes de l'amendement envisagé par le Gouvernement, une dotation forfaitaire de 1 000 euros par réfugié accueilli.

**Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur les modalités pratiques de l'arrivée en France de ce contingent de demandeurs d'asile réparti par l'Union européenne.** Il ne s'agit pas de 33 000 arrivées simultanées, mais bien d'un processus étalé sur deux années. Le Gouvernement entendant réduire à quatre mois le délai d'octroi du statut de réfugié, ce qui semble particulièrement accessible étant entendu que les pays dont ils proviennent permettent une évaluation accélérée des menaces auxquelles ils seraient exposés en cas de retour, on peut mathématiquement considérer qu'il n'y aura pas plus de 5 500 demandeurs d'asile relocalisés et réinstallés en même temps sur le territoire national. Ceci devrait limiter considérablement les dépenses associées au traitement des dossiers.

Enfin, il convient de préciser que, pour l'essentiel, **les bénéficiaires du statut de réfugié ne reçoivent aucune prestation exorbitante du droit commun.** En tant qu'étrangers en situation régulière, ils sont soumis aux mêmes devoirs et bénéficient des mêmes droits que les nationaux en matière sociale. Il n'y a donc pas lieu, comme certains pourraient en être tentés, d'inaugurer une concurrence des populations pour l'accès au service public. Les réfugiés accueillis, qui ont vocation à travailler comme tout un chacun, apporteront également leur contribution aux comptes sociaux et aux recettes fiscales.

#### *b. L'accueil en France des demandeurs d'asile syriens*

La guerre civile syrienne constituant, en 2015, la principale source d'immigration vers le continent européen – à hauteur de 53 % selon le Haut-

Commissariat aux réfugiés pour ce qui concerne les traversées de la mer Méditerranée –, votre rapporteur pour avis a souhaité obtenir quelques précisions sur l'action de la France envers les demandeurs d'asile venus de Syrie.

La demande syrienne en France connaît une forte hausse : 119 demandes en 2011, 637 en 2012, 1 314 en 2013, 3 154 en 2014 et 1 495 à l'issue du premier semestre 2015. **L'évidence des dangers encourus conduit l'OFPRA à accorder une protection dans 96 % des cas** – le statut de réfugié pour deux tiers d'entre eux, une protection subsidiaire pour le tiers restant.

Au-delà de la demande d'asile arrivant spontanément sur le territoire de l'Union européenne, une vingtaine d'États <sup>(1)</sup> ont répondu à l'appel lancé, en 2013, par le Haut-Commissariat aux réfugiés en faveur des Syriens ayant trouvé refuge dans un premier pays d'accueil situé hors de l'Union européenne. Au cours de l'année 2014, la France a ainsi mis en place une **opération spécifique d'accueil** concernant 487 Syriens admis sur le territoire, soit au titre de la réinstallation (123 personnes), soit au titre de l'admission humanitaire (364 personnes). L'action a été reconduite en 2015 ; elle concerne, au 31 août 2015, 557 personnes dont 107 au titre de la réinstallation et 450 au titre de l'admission humanitaire <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, la France a, de longue date, accepté d'examiner les demandes de **personnes se présentant auprès des autorités diplomatiques ou consulaires** pour demander asile. Les individus faisant état d'un engagement personnel en faveur de la liberté ou invoquant des risques de persécutions dans leur pays d'origine peuvent obtenir un visa au titre de l'asile. Il en va de même pour les personnes ayant, pour ces mêmes motifs, fui leur pays d'origine pour se réfugier dans un premier pays d'accueil où elles ne sont pas en complète sécurité. Depuis 2011, un nombre croissant de ressortissants syriens se sont adressés aux autorités diplomatiques et consulaires françaises des pays limitrophes pour demander à bénéficier de tels visas. Au 31 août 2015, **près de 2 300 personnes** ont déjà été admises en France dans ce cadre.

## 2. Dans le cadre international, des initiatives de régulation des flux

### a. Les réinstallations

La France a pratiqué la réinstallation de réfugiés sur son territoire de longue date, bien avant que celle-ci ne devienne une obligation européenne dans le cadre de la résolution de la crise de l'été 2015. **Un accord-cadre signé le**

---

(1) Parmi ces États, on compte en Europe la France, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, la Norvège et la Finlande.

(2) La réinstallation concerne des personnes auxquelles le Haut-Commissariat aux réfugiés a déjà octroyé le statut de réfugié. Leurs dossiers sont soumis directement au ministère de l'intérieur par le Haut-commissariat dans le cadre d'un accord signé en 2008. L'admission humanitaire concerne des personnes qui n'ont pas été reconnues réfugiés mais simplement enregistrées par le HCR. Ces personnes doivent se trouver en situation de particulière vulnérabilité ou avoir des liens avec la France susceptibles de faciliter leur installation dans notre pays. Les personnes signalées à la France par le HCR sont sélectionnées après avoir été auditionnées sur place par l'OFPRA et le ministère de l'intérieur.

**4 février 2008 avec le Haut-Commissariat aux réfugiés** prévoit l'examen annuel d'environ 100 dossiers de réinstallation concernant des personnes placées sous son mandat strict. Le HCR a toute latitude pour sélectionner les dossiers selon les critères qui lui paraissent pertinents. Les autorités françaises demeurent cependant libres dans leur choix d'accepter ou de rejeter un candidat. Une consultation des fichiers de sécurité permet d'identifier les individus suspects de comportements ou de croyances radicaux. Chaque décision est prise après un « examen individuel de situation » prenant à la fois en considération la nécessité d'une protection et les perspectives d'une intégration réussie. À leur arrivée en France, les personnes accueillies sont orientées vers les hébergements qui leur sont dédiés ou vers un logement autonome.

Depuis 2008, 971 personnes ont été accueillies dans le cadre de l'accord de réinstallation. Elles proviennent de 28 pays : 154 Palestiniens, 117 Afghans, 111 Russes de Tchétchénie, 102 Éthiopiens, 82 Somaliens, 65 Congolais de la République démocratique du Congo et, dernièrement, 130 Syriens.

En 2014, ces dispositifs ont été financés à hauteur de 1,5 million d'euros, dont un tiers est assuré par une participation du FAMI. Par ailleurs, le dispositif d'accueil des ressortissants syriens est financé intégralement par des crédits européens, à hauteur de 2 800 euros par personne accueillie.

#### *b. Les accords de gestion concertée*

En matière de **coopération avec les pays tiers**, le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 a prévu l'organisation d'un sommet UE-Afrique à La Valette les 11 et 12 novembre 2015 centré sur cinq problématiques migratoires : apport des migrations au développement et lutte contre les causes profondes, migration légale et mobilité, protection internationale et asile, lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, renforcement de la coopération en matière de retour et de réadmission.

La France soutient l'organisation de ce sommet autour de ces cinq objectifs. Depuis 2006, elle a conclu des accords avec les pays d'émigration afin de mener conjointement une gestion cohérente des flux migratoires adaptée aux besoins de deux pays signataires et au profil migratoire du pays partenaire. Ces accords sont fondés sur l'organisation de la migration légale (volet 1), sur la lutte contre l'immigration clandestine (volet 2) et sur le développement solidaire (volet 3).

Au 31 décembre 2014, dix-sept accords avaient été signés :

— huit d'entre eux comprennent les trois volets de l'approche globale. Ils lient la France au **Sénégal**, au **Gabon**, à la **République du Congo**, au **Bénin**, à la **Tunisie**, au **Cap Vert**, au **Burkina Faso** et au **Cameroun** ;

— six accords n'intègrent que les volets 1 et 3. Ils concernent **Maurice**, la **Macédoine**, le **Monténégro**, la **Serbie**, le **Liban** et la **Bosnie-Herzégovine** ;



— deux accords, avec la **Russie** et la **Géorgie**, traitent uniquement des migrations professionnelles ;

— un arrangement administratif avec le **Brésil** a créé un mécanisme bilatéral de concertation sur les questions migratoires.

Toutes ces conventions sont entrées en vigueur hormis les conventions avec la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie, les procédures d'approbation se poursuivant pour ces deux pays. Les accords avec le Cameroun (au Sénat depuis 2010) et la Macédoine (non ratifié car conclu sous le timbre « Gouvernement de la République de Macédoine ») semblent en revanche bloqués. Trois autres négociations sont en cours avec l'Albanie, l'Inde et l'Arménie.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du jeudi 22 octobre 2015, 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, asile et intégration » pour 2016.*

**M. le président Gilles Carrez.** Élisabeth Guigou, présidente de la commission des affaires étrangères, Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir pour cette commission élargie consacrée à l'examen des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2016, sixième mission examinée en commission élargie depuis lundi soir.

L'exercice auquel nous nous livrons en commission élargie ne nous dispense pas d'un examen en séance plénière. Chaque automne, ce sont ainsi trente missions qui sont examinées deux fois, en commission élargie, puis en séance plénière.

**M. Laurent Grandguillaume,** *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* D'ici à la fin de l'année 2016, la France doit accueillir 30 700 migrants fuyant la Syrie, l'Irak et l'Érythrée. Nous ne pouvons qu'être fiers de cette action républicaine, soutenue par les 700 maires des villes bénévoles et par des millions de nos concitoyens.

Je peux témoigner de la dignité de l'accueil offert à la première vague de 521 demandeurs d'asile arrivés le 11 septembre dernier et du travail remarquable effectué tant par les services de l'État et les collectivités locales que par les associations et les bénévoles. Je me suis rendu au centre Kellermann, dans le XIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, qui appartient à la Ligue de l'enseignement. Soixante-deux places d'hébergement y sont gérées par l'association Emmaüs Solidarité. Je tiens à saluer les efforts déployés par les huit salariés de l'association, par les bénévoles et par les services de l'État, pour offrir le meilleur accompagnement possible. Ainsi a-t-il été possible de répondre en quelques jours aux demandes d'asile enregistrées dès l'arrivée des migrants.

Puissent cette réactivité et cette mobilisation, loin de se tarir au cours des prochains mois, agir comme un levier au bénéfice des autres migrants, notamment ceux dont les conditions de vie, à Calais, sont particulièrement déplorables. Je ne peux qu'apporter mon soutien à l'appel des 800 artistes et intellectuels qui dénoncent les conditions de vie insoutenables des 5 000 à 6 000 migrants survivant dans cette jungle inhumaine. Quelles dispositions comptez-vous prendre dans les prochains jours, monsieur le ministre de l'intérieur, afin de résoudre

définitivement cette situation inqualifiable qui porte atteinte à nos valeurs républicaines ? Je sais quels efforts vous fournissez en la matière, mais il est important de rappeler ici ce qui va être fait.

Rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », je salue l'augmentation de près de 10 % en autorisations d'engagement et de 8 % en crédits de paiement des moyens qui lui sont dévolus. Cette évolution accompagne les progrès qui résultent de la loi relative à la réforme du droit d'asile du 29 juillet dernier et le projet de loi portant réforme du droit des étrangers adopté en première lecture. Saluons donc ces avancées notables : la création de 9 700 places supplémentaires en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) d'ici à 2017 ; la réduction des délais de traitement des demandes d'asile, tant attendue, grâce au renforcement des moyens humains de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ; le soutien effectif à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Toutefois, je souhaite faire part aussi des doutes que m'inspirent certains points. Si les crédits consacrés à la nouvelle allocation pour demandeur d'asile (ADA), qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre prochain, augmentent de 25 %, il semblerait que ce soit insuffisant compte tenu de l'afflux des nouveaux demandeurs d'asile, quand bien même l'examen de leurs demandes se révélerait particulièrement rapide. Plus précisément, je m'inquiète de la phase de transition de quinze jours précédant la mise en place effective de l'ADA, pendant laquelle les demandeurs d'asile ne percevront, semble-t-il, pas d'allocation, quand bien même leurs droits ne sont pas interrompus. Comment comptez-vous, monsieur le ministre, prendre en compte ce décalage budgétaire susceptible de porter préjudice tant aux associations qui gèrent les CADA qu'aux demandeurs d'asile ne disposant plus de moyens de subsistance ? Par ailleurs, s'il est à craindre que manquent 50 millions d'euros, comment comptez-vous y remédier ?

De même, les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence accusent une baisse de près de 12 % par rapport à 2015, qui serait justifiée par la création de places en CADA. Je ne puis évidemment qu'être favorable à une telle augmentation du nombre des places en CADA, mais elles ne permettront pas de répondre à tous les besoins d'hébergement. Il sera donc nécessaire d'orienter les demandeurs d'asile vers l'hébergement d'urgence, qui se révélera insuffisamment doté, et le problème risque ainsi de se répercuter sur l'hébergement d'urgence de droit commun, financé par le programme 177, déjà saturé, comme l'a d'ailleurs souligné la Cour des comptes dans son référé du 30 juillet dernier. Nous pouvons donc craindre sur ce point aussi une dérive budgétaire en cours d'exécution. Or, derrière ces chiffres qui paraissent parfois abstraits, il y a, ne l'oublions pas, des êtres humains dans des situations extrêmement difficiles, qui risquent d'en pâtir. Comme le Gouvernement vient de déposer un amendement à ce sujet, j'espère quelques précisions.

Je souhaite aussi relayer les craintes dont diverses d'associations – France terre d'asile, Forum réfugiés, la Fédération nationale des associations

d'accueil et de réinsertion sociale et la Coordination française pour le droit d'asile – m'ont fait part. La lettre qu'elles vous ont adressée le 15 octobre dernier, monsieur le ministre, figure donc en annexe de mon rapport. Elles m'ont notamment signalé certaines incohérences et difficultés, qui leur sont gravement préjudiciables, dans la gestion des fonds européens. Les services de l'État comptent-ils donc accompagner véritablement les associations dans leurs démarches auprès des autorités européennes, et simplifier lesdites démarches ? Elles rencontrent par exemple d'importants problèmes de décalages de trésorerie, alors qu'elles qu'ont vocation à bénéficier pleinement de ces fonds européens, dont les montants ont d'ailleurs été largement augmentés pour l'année 2016. Ce sont là des compléments indispensables pour qu'elles mènent à bien leur action.

À cet égard, je m'inquiète également de la baisse du prix par personne et par jour d'une place d'hébergement en CADA, qui passe de 24 euros à 19,45 euros en raison de la disparition de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) et de l'allègement des missions des CADA. Dans ce contexte, comment les associations pourront-elles mener à bien les actions d'accompagnement socioculturel qui semblent avoir disparu des missions qui leur sont assignées ? Elles sont pourtant indispensables dans le parcours d'intégration d'un migrant.

**M. Jean-Pierre Dufau**, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. Ce projet de budget permettra de renforcer nos politiques d'asile et d'immigration d'une manière significative. Nous allons amplifier des efforts engagés depuis le début de la législature. Les créations massives de places dans les CADA en sont un exemple très emblématique, mais je pourrais en citer d'autres, notamment le renforcement des moyens de l'OFPRA pour réduire les délais de traitement des demandes d'asile. Ces efforts sont évidemment nécessaires au regard des difficultés que nous sommes en train de régler, en particulier dans notre système d'asile. Ils le sont aussi en raison de la pression qui s'exerce aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Parallèlement aux efforts consentis au niveau national, nous devons continuer à renforcer les politiques d'asile et d'immigration au plan européen. C'est sur ce point que je voudrais insister. Depuis que je suis le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères sur cette mission, je déplore une faiblesse persistante au plan européen dans ces domaines.

Si les normes applicables en matière d'asile ont été rapprochées progressivement, manque encore une véritable solidarité, en particulier à l'égard des pays situés en première ligne. La crise migratoire actuelle n'a fait que révéler cette carence – nous n'étions tout simplement pas prêts. Les conséquences de ce qui se passe aux frontières extérieures de l'Union, dont sont responsables les États concernés, touchent tout le monde. Nous avons donc besoin d'une gestion plus commune – j'allais dire : « communautaire ».

Je veux donc saluer les initiatives prises par le Gouvernement, dès 2014, au plan européen. Lorsque nous vous avons auditionné en commission des affaires

étrangères, monsieur le ministre, vous nous avez rappelé que vous avez effectué une première tournée des capitales européennes dès le mois d'août 2014, pour proposer de travailler davantage avec les pays d'origine et de provenance des flux, de renforcer le contrôle de la frontière extérieure en Méditerranée, avec une opération conduite sous l'égide de Frontex, et de mettre en place un dispositif de solidarité.

Des progrès ont eu lieu. La création de mécanismes provisoires de relocalisation, pour 160 000 réfugiés, constitue une avancée. Nous nous sommes engagés à en accueillir 30 000 en France, et je tiens à le saluer. Pouvez-vous évaluer précisément la charge supplémentaire que cela représente pour notre système d'asile et nous indiquer les moyens prévus pour y faire face ? Mais peut-être l'amendement déposé par le Gouvernement répond-il déjà à cette question.

Cette solidarité s'accompagne de plusieurs corollaires indispensables : tout d'abord, la création des fameux *hotspots*, qui doivent permettre d'enregistrer et d'identifier les arrivants pour faire la différence entre ceux qui ont besoin d'une protection internationale et ceux qui n'en relèvent pas ; ensuite, la mise en œuvre de politiques de retour qui doivent être efficaces. Les *hotspots* devraient être opérationnels au mois de novembre. Lorsque je me suis rendu en Italie au début du mois, le processus semblait avancer, mais je ne suis pas certain que la Grèce en soit tout à fait au même stade. Pouvez-vous nous dire comment la situation évolue dans ces deux pays ?

Nous devons éviter l'illusion et le danger d'un repli sur les frontières intérieures de l'espace Schengen, de même que nous devons conjurer la tentation de laisser passer les flux dans l'espoir coupable de reporter les difficultés sur d'autres. Pour cela, nous devons nous donner collectivement les moyens d'assurer une gestion commune des frontières extérieures. La création d'un corps de gardes-frontières et de garde-côtes européens ne réglerait certainement pas tout, et cette proposition peut aussi se heurter à certaines conceptions de ce que devraient être les compétences nationales, mais un corps de gardes-frontières européens, ou une réserve mobilisable, peut être un outil pour aider plus efficacement les États membres et pour faire face à un dysfonctionnement majeur à la frontière extérieure. Où en sommes-nous dans les discussions que nous avons avec nos partenaires sur cette question ?

À défaut d'un tel système, il semble qu'il y ait aujourd'hui des difficultés pour répondre aux besoins exprimés par Frontex et par le Bureau européen d'appui en matière d'asile. Ces agences demandent la mise à disposition d'experts, mais les contributions nationales seraient trop limitées ou trop lentes. Qu'en est-il précisément ?

Autre impératif, nous devons essayer de renforcer la coopération avec les États tiers. Je ne pense pas seulement à la Turquie, bien qu'elle concentre aujourd'hui tous les débats, mais aussi à certains pays d'origine ou de transit des migrations en Afrique. Dans cette perspective, qu'attendez-vous du sommet qui se

tiendra à La Valette, les 11 et 12 novembre prochains ? Un fonds fiduciaire de 1,8 milliard d'euros devrait être créé au service d'objectifs ambitieux : favoriser la stabilité des pays africains et lutter contre les causes profondes des migrations illégales. À plus court terme, comment avancer concrètement avec les pays africains sur la question du retour des migrants qui n'ont pas vocation à rester sur notre territoire ?

En France, compte tenu des difficultés à obtenir des laissez-passer consulaires auprès de certains pays, un premier plan d'action a été mis en place en 2013, mais la question reste entière dans certains cas. Parmi les nouvelles orientations définies par le Conseil européen du 15 octobre dernier figure celle-ci : « promouvoir l'acceptation par les pays tiers d'un laissez-passer européen amélioré en matière de retour en tant que document de référence aux fins du retour ». Quelles précisions pouvez-vous nous donner sur l'usage actuel des laissez-passer européens et sur les perspectives d'amélioration en ce domaine ?

Je vous remercie des réponses que vous pourrez nous donner, monsieur le ministre. Nous vous faisons confiance pour continuer à défendre des propositions au niveau européen en vue de renforcer nos politiques d'asile et d'immigration. Nous en avons besoin, pour compléter la consolidation de nos dispositifs nationaux dans le cadre de cette mission budgétaire, sur l'adoption de laquelle j'émettrai bien sûr un avis favorable, avec le sentiment que les choses évoluent dans le bon sens.

**M. Patrick Mennucci**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur l'immigration, l'intégration et l'accès à la nationalité française*. C'est peu de dire que nous vivons un moment particulier de l'histoire des migrations humaines. À la fin de cette année, plusieurs centaines de milliers de personnes, peut-être 1 million, auront franchi la Méditerranée pour gagner le continent européen – 700 000 l'ont déjà fait.

Elles ne partagent pas une motivation unique. Certaines sont chassées par la guerre, d'autres attirées par des conditions économiques et sociales meilleures que celles qu'elles connaissent dans leur pays, entre misère et drames. Ne tombons pas dans les caricatures et ayons un peu de mémoire. Nous connaissons nos devoirs aussi bien que nos responsabilités. Comme le Gouvernement l'a indiqué à de nombreuses reprises, nous devons respecter les droits, c'est un principe absolu de la République.

Il y a d'abord la situation des réfugiés, qui viennent de Syrie, d'Irak et d'Érythrée, persécutés par les terroristes de l'État islamique, par des dictateurs sanguinaires et les mafias à l'œuvre dans ces pays déstructurés. La France met tout en œuvre, y compris des moyens militaires, pour en finir avec ces entreprises de désolation, notamment à celle, terrifiante, de Daech, mais, en attendant que nos actions extérieures portent leurs fruits, la morale et le droit international nous imposent d'offrir l'asile à ces malheureux.

La France a décidé d'accueillir 30 700 réfugiés, qui seront ainsi relocalisés depuis l'Italie et de la Grèce. Elle accueillera aussi plus de 2 000 personnes qui se trouvent actuellement dans les camps de réfugiés au Liban, en Turquie et en Jordanie. Ce n'est pas un effort négligeable, mais, si nous nous y prenons bien et si nous réussissons à mettre en œuvre la réforme de l'asile dont notre collègue Sandrine Mazetier est la rapporteure, nous parviendrons à lisser le flux et à l'absorber sans trop de difficultés. Notre grand pays en a la possibilité, et je me félicite que notre gouvernement ait pris ces décisions de bon sens, conformes à ce qu'est la République et à nos convictions. Je crois aussi que les Français y sont prêts. Après quelques hésitations et des polémiques, les choses se mettent en place dans les villes, y compris là où s'exprimaient des protestations – sans doute est-ce le fruit des efforts de conviction à la fois de la société civile et du Gouvernement.

À côté de ces réfugiés, il y a aussi des migrants économiques, dont nous pouvons évidemment comprendre qu'ils soient attirés par l'Europe et notre mode de vie, mais nous devons aussi garder le sens des réalités. Non seulement nous ne pouvons pas tous les accueillir, mais, de surcroît, ils sont souvent la force qui devrait permettre aux nations qu'ils quittent de se développer. La question de la coopération internationale et du développement est donc tout à fait centrale, et la politique d'immigration que nous menons doit évidemment s'y articuler. Nous avons des procédures qu'il faut respecter et faire respecter, nous sommes ouverts et nous examinons les dossiers des candidats à l'immigration avec intérêt et attention, nous consacrons des sommes importantes à leur intégration et nous sommes prêts à les accepter, à terme, mais nous n'accordons pas un blanc-seing à tous. Nous devons aussi tenir compte d'équilibres économiques, de contraintes politiques, de contraintes de politiques publiques, de réalités sociales. Tous ne peuvent pas venir, et tous ne peuvent pas rester.

Cependant, face à ces centaines de milliers de personnes qui ont gagné l'Europe, il ne faut pas agiter les peurs. Tous ne sont pas des réfugiés auxquels nous ouvririons grand les portes et qui viendraient chez nous pour tout dévaster, comme on l'entend dans une certaine... Voulez-vous parler de la Syrie, monsieur Myard ?

**M. Jacques Myard.** Non, je pense aux Manouches !

**M. Patrick Mennucci,** *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Que viennent-ils faire ici, monsieur Myard ?

**M. Jacques Myard.** Ils ont tout dévasté !

**M. Patrick Mennucci,** *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Il y a donc des Manouches en Syrie, monsieur Myard ?

**M. le président Gilles Carrez.** Je vous en prie, poursuivez, monsieur le rapporteur pour avis.



**M. Patrick Mennucci**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Il faudra donc de la rigueur, souvent de la fermeté et toujours des moyens. À cet égard, le projet de loi de finances pour 2016 peut nous réjouir. Les moyens alloués à la mission que nous examinons et aux modernisations nécessaires connaissent effectivement une hausse significative.

J'en viens à quatre questions.

Je connais, certes, la réponse de la première, puisque je me suis occupé, ces derniers jours, d'essayer de rétablir la vérité, mais j'aimerais que M. le ministre le fasse aussi. Il s'agit de l'affaire du Beechcraft. Ce matin encore, j'ai vu, sur une chaîne d'information en continu, des images assorties d'un commentaire selon lequel l'aéronef en cause serait un « jet privé ». Sans doute n'ont-ils pas vu les deux hélices ! Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous préciser les faits ? Il me paraîtrait bon que chacun puisse vous entendre.

Le projet de loi de finances n'intègre pas les décisions du Conseil de l'Union européenne du mois dernier, ce qui est bien normal. Pouvez-vous vous exprimer à ce propos, peut-être en lien avec l'amendement déposé par le Gouvernement ?

Pour refuser l'accueil des réfugiés en France, certains ont agité le risque de faire entrer des terroristes. Comment les services du ministère de l'intérieur travaillent-ils sur cette question ? Je pense que ces peurs sont largement irrationnelles, mais il est important que vous puissiez répondre.

Enfin, en ce qui concerne la gestion politique de l'asile, la Chancelière allemande a parfois semblé remettre en cause le système de Dublin. Depuis lors, sa position a évolué, et l'Allemagne voudrait désormais travailler à une éventuelle modernisation. Comment y travaillez-vous donc ensemble ?

**M. Éric Ciotti**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur l'asile*. Nous examinons la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour l'année 2016 dans un contexte inédit et dramatique : 700 000 migrants sont arrivés en Europe depuis le début de l'année ; 3 100, au moins, ont trouvé la mort, dans des conditions tragiques. Or nous examinons ce budget, monsieur le ministre, quasiment comme si nous étions dans une situation normale. Si tel était le cas, l'augmentation de 8 % des crédits du programme 303 pourrait répondre aux défis nouveaux de l'asile et permettre la mise en œuvre du projet de loi en question, mais nous ne sommes, hélas, pas dans une situation normale. Selon le HCR, entre lundi soir et hier mercredi soir, ce sont 27 000 migrants qui sont arrivés en Grèce ! Le projet de loi de finances et la politique qu'il incarne sont-ils de nature à relever ce défi inédit et, je le répète, dramatique ?

Nous examinons aussi ce budget quelques jours après la publication par la Cour des comptes d'un référé extrêmement critique sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, de 2010 à 2013. Le constat dressé par les magistrats de la rue Cambon est particulièrement sévère et extrêmement critique. Un chiffre le résume, qui traduit la faillite de notre système d'asile qui place désormais sur le même plan demandeurs et réfugiés : à peine 4 % des déboutés du droit d'asile ont été éloignés ! Vous avez contesté ce chiffre à la suite du rapport provisoire : la Cour évoquait 1 %, vous évoquez vous-même 8 %, ce qui serait, à vous en croire, un résultat extraordinaire, mais, que ce chiffre soit de 1 %, 4 % ou 8 %, il est tragiquement mauvais et traduit une politique totalement déséquilibrée. En effet, elle aboutit, je le répète, à une erreur tragique : placer sur le même plan ceux qui bénéficient du statut noble de réfugié ou de la protection internationale, opprimés ou persécutés en raison de leurs convictions, de leurs idées, ou dans le cadre de conflits qui secouent leurs pays, que la France s'honore d'accueillir, et les autres. Le droit d'asile devient donc le vecteur légal de l'immigration illégale, puisque tout demandeur d'asile est aujourd'hui certain de pouvoir se maintenir dans notre pays. Finalement, le triste épisode de ce Beechcraft qui a suscité la polémique est peut-être l'illustration, quoiqu'un peu réductrice, d'une politique à la fois coûteuse et, comme le soulignent les associations, inefficace.

Aujourd'hui, plusieurs questions se posent. Ce budget ne tient donc aucun compte d'un contexte tout à fait exceptionnel, même si nous venons de constater que le Gouvernement a déposé un amendement. Certes, vous ajoutez des moyens, mais je tiens à souligner, en tant que rapporteur pour avis, que nous n'avons pu obtenir de réponse sur le coût global de l'accueil de ces 30 700 réfugiés, qui ne sont pas des demandeurs d'asile et que le Président de la République a accepté d'accueillir dans une forme de suivisme que je veux dénoncer, derrière l'Allemagne. Nous pourrions même parler de 33 000 personnes, en comptant aussi les réinstallations, que je salue, de migrants qui ont obtenu le statut de réfugié depuis la Syrie et l'Irak et qu'il est normal d'accueillir.

Nous nous interrogeons donc vivement sur le coût de ce dispositif. Nous voyons que vous abondez les crédits de 98 millions d'euros, mais j'estime à plus de 450 millions d'euros le coût de ces 33 000 migrants pour le budget de la nation. Pouvez-vous nous répondre précisément sur ce point spécifique ? Et comment ce programme sera-t-il financé ? Nous avons entendu la ministre du logement indiquer que ces crédits seraient redéployés à la faveur d'une baisse des aides personnalisées au logement. Qu'en est-il ? Je veux dénoncer là une forme d'insincérité, d'opacité, volontairement entretenue dans le cadre de ce budget. Qu'allons-nous faire, monsieur le ministre, quand les centaines de milliers de migrants qui se trouvent, pour l'heure, à l'extérieur de l'Europe, en franchiront les frontières ? Qu'allez-vous faire pour améliorer les procédures d'éloignement, dont le degré d'application frise aujourd'hui le ridicule ? Enfin, comment résoudre la question de la jungle de Calais, qui fait honte à notre pays ? Cette situation indigne traduit, elle aussi, l'impuissance d'une politique ?

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre de l'intérieur*. Je voudrais, si vous en êtes d'accord, essayer d'aller à l'essentiel et d'apporter les réponses les plus précises possible aux différents rapporteurs, notamment à celui qui s'est exprimé en dernier et a tenu un discours très politique, fondé sur de nombreuses approximations. Puisqu'il m'y invite, j'y reviendrai de façon détaillée, et d'autant plus volontiers qu'il a « mis le paquet ».

La question de l'allocation pour demandeur d'asile, évoquée à plusieurs reprises, appelle une réponse extrêmement précise. Le rapport de la Cour des comptes est un véritable réquisitoire contre les manquements d'une politique, conduite par la précédente majorité, qui a laissé le système d'asile s'enliser. Avec les moyens que nous allouons, la loi relative à la réforme du droit d'asile, promulguée le 29 juillet dernier, permet d'y remédier. Ainsi, d'ici à la fin du quinquennat, nous aurons créé 18 500 places de CADA, car, si nous voulons que notre pays soit à la hauteur de sa réputation, il faut qu'il puisse accueillir dignement ceux qui relèvent de l'asile. Nous aurons également créé 250 postes équivalents temps plein (ETP) au sein de l'OFPRA, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et des guichets uniques des préfectures pour ramener de vingt-quatre à neuf mois la durée de traitement des dossiers des demandeurs d'asile. Et nous aurons créé les conditions de la simplification de diverses procédures juridiques pour faire en sorte que ces délais soient tenus. Alors qu'elle avait été incapable de prendre les textes de loi nationaux qui lui permettaient de se mettre en conformité avec les directives européennes, la France se sera ainsi mise aux meilleurs standards européens.

J'ai entendu les propos de M. Ciotti, et je lui poserai à mon tour des questions, puisque je réponds aux siennes. Combien de places le gouvernement qu'il a soutenu a-t-il créées en CADA ? Combien de postes au sein de l'OFPRA ? Et quel était le délai de traitement des dossiers des demandeurs d'asile ? Vingt-quatre mois ! Nous avons, à cet égard, été lourdement condamnés par l'Union européenne. Pour ma part, je suis extrêmement fier d'avoir contribué, par la loi que j'ai défendue devant le Parlement, à mettre notre système d'asile à niveau.

Bien entendu, comme l'a dit Laurent Grandguillaume, il faut être attentif à tous les éléments de la politique de l'asile, notamment au passage de l'AMS et de l'allocation temporaire d'attente (ATA) à l'ADA. Celle-ci, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre, sera plus juste : c'est une allocation unique, dont le barème sera le même pour tous, indépendamment des conditions d'hébergement des demandeurs, elle prendra en compte la composition de la famille et sera majorée dans le cas où l'État ne sera pas en mesure de faire une offre d'hébergement au demandeur. L'ADA sera également beaucoup plus efficace, car ses règles de gestion lui permettront de mieux lutter contre la fraude.

En ce qui concerne la question de la transition entre l'allocation actuelle et la nouvelle allocation, posée par M. Grandguillaume, les bénéficiaires ne subiront pas de « mois blanc ». Les établissements sont autorisés à verser une avance au

titre du mois de novembre et le besoin supplémentaire pour 2016, qui s'élève à 11 millions d'euros, est financé par l'amendement gouvernemental dont vous avez parlé.

Je veux également rappeler un certain nombre d'éléments précis à propos de la réforme du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Depuis 2011, une régionalisation du pilotage de ce dispositif vise à assurer une répartition équitable de la prise en charge des demandeurs d'asile et une rationalisation des coûts associés. Dans la continuité du processus de régionalisation, des schémas régionaux d'accueil des demandeurs d'asile sont prévus par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, à la suite de l'expérimentation menée depuis 2012 dans trois régions et un département. Un montant de 111,5 millions d'euros est inscrit au projet de loi de finances pour 2016, montant qui s'explique par l'augmentation de la ligne permettant de financer les places en CADA.

Un collectif d'associations chargées de l'accueil des demandeurs d'asile m'a effectivement interpellé à propos de la gestion des fonds européens. La lettre évoque les sujets que vous avez évoqués : les retards de paiement des associations par le fonds européen pour les réfugiés (FER), l'inadéquation des fonds européens pour le financement des projets relatifs aux mineurs isolés, les règles rétroactives sur les indicateurs du fonds asile, migration, intégration (FAMI), etc.

Effectivement, certains paiements ont été effectués avec retard en raison de la longueur des mécanismes de remboursement des dépenses des bénéficiaires par la Commission européenne, dépenses que les crédits nationaux ne peuvent pas toujours prendre à leur charge par anticipation. En ce qui concerne les projets visés dans le courrier, mes services ont entrepris des démarches pour anticiper le versement des soldes sur crédits nationaux dans les prochaines semaines. Les versements du FAMI 2014-2020 seront beaucoup plus rapides et en partie refinancés sur crédits nationaux. La France est d'ailleurs l'un des quatre pays à avoir versé du FAMI dès 2014 et sera le seul pays à adresser à la Commission européenne une demande de remboursement en 2015.

Il est également vrai que le FER n'est pas l'instrument le plus adapté au financement de projets d'accueil des mineurs isolés, car il ne doit s'adresser qu'aux demandeurs d'asile ou aux bénéficiaires d'une protection internationale. L'interprétation parfois dure de ce critère par la Commission européenne a conduit à exclure certaines dépenses, mais non pas l'intégralité des financements.

Je souhaite faire un point précis sur la création des places en CADA, parce qu'une grande partie de la réussite de ce que nous voulons faire pour assurer la dignité de l'accueil des demandeurs d'asile – y compris à Calais – repose sur notre capacité à leur réserver le meilleur accueil, compte tenu du programme de relocalisation et de réinstallation, et suppose donc de créer des places en nombre suffisant en CADA.

Le développement du nombre de places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile constitue donc un objectif prioritaire pour nous, qui se traduit par des décisions budgétaires très précises. La transformation du parc d'hébergement vise à ce que les CADA représentent près de 70 % des places d'hébergement pour demandeurs d'asile. C'est pourquoi, en plus de la création de 5 000 places d'ores et déjà décidée et budgétée en 2015, 3 500 places supplémentaires seront également créées d'ici à la fin de l'année 2016, et 2 000 en 2017. En outre, aux créations de places que je viens d'évoquer s'ajouteront celles qui permettront la mise en place du programme européen de relocalisation, c'est-à-dire 5 130 places. Ces places seront intégrées au schéma national d'accueil et réservées à la mise en œuvre du programme de relocalisation. Au total, ce seront donc 17 500 places supplémentaires qui auront été créées depuis 2012, 22 500 en intégrant les places réservées aux demandeurs d'asile relocalisés.

Il s'agit d'un effort sans précédent, de nature à mettre en adéquation l'offre d'hébergement avec la demande, et qui permet à notre pays, suite aux recommandations de la Cour des comptes, de corriger les effets des manquements successifs des gouvernements précédents face à la réalité de la situation de l'asile en termes de places d'hébergement. Ce rattrapage extraordinaire répond à l'incapacité dans laquelle nous avons été, au cours des dix dernières années, de faire face à cette réalité, au prix de l'embolie de notre politique d'asile et de l'abaissement de la réputation européenne de notre pays.

La baisse du prix à la journée par place, à mission et dans des conditions d'accompagnement des demandeurs d'asile équivalentes, est un objectif central. La finalité, là aussi par souci d'efficacité et d'équilibre budgétaire, est de privilégier une convergence tarifaire des établissements, de rationaliser la gestion du programme 303, et de rendre possible la progression du nombre de places par cet effort de gestion. C'est dans ce double contexte que doivent être appréhendés le rôle et les missions des CADA.

En ce qui concerne le plan de relocalisation européen, je voudrais aussi faire un point extrêmement précis, et répondre aux questions qui ont été posées et à certaines allégations très approximatives. Depuis le début de l'année, l'Europe est confrontée à 710 000 arrivées, ce qui, pour certains États de l'Union – l'Allemagne, l'Autriche et plusieurs pays d'Europe centrale –, peut se traduire par 10 000 arrivées par jour.

La France est-elle confrontée à une augmentation massive de la demande d'asile ? Les chiffres montrent que celle-ci a diminué de 2,4 % l'an dernier. Si nos projections sont exactes, elle augmentera de 8 % en 2015, dans un contexte migratoire exceptionnel. Par conséquent, les discours réitérés expliquant que la France est confrontée à une vague migratoire qui met notre système d'asile en péril sont complètement faux, et très hasardeux sur le plan politique, au moment où des organisations politiques instrumentalisent la question migratoire en espérant déchaîner les instincts et les haines. Ces sujets appellent au contraire une réaction républicaine, la plus grande rigueur et la plus grande vérité.

La France a-t-elle pris la mesure de la situation ? A-t-elle été à l'initiative au sein de l'Europe ? Certains prétendent que la Chancelière allemande donne le *la* et que la France suit la cadence. Ils appartiennent pourtant au même parti européen que la Chancelière ! Tantôt ils disent que la politique de la Chancelière est la meilleure qui soit, tantôt qu'elle est critiquable, et ils oublient leur communauté d'appartenance pour mettre en cause le Président de la République, qui la suivrait de trop près. Tout cela, c'est du gloubi-boulga, de la bouillie pour les chats !

En réalité, la France a été, dès le 30 août 2014, la première à formuler des propositions claires concernant les orientations à faire prévaloir au sein de l'Union européenne. Elle préconisait tout d'abord de remplacer l'opération « *Mare Nostrum* », qui ne permettait plus de sauver autant de vies que par le passé, par un contrôle effectif des frontières extérieures de l'Union européenne conduit par Frontex, car il n'y a pas d'incompatibilité entre la volonté d'assurer la sécurité de nos frontières et celle d'assurer des sauvetages et d'agir humainement en Méditerranée centrale. Sur ce point, notre pays a obtenu satisfaction.

Nous avons également proposé un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile à l'échelle de l'Union européenne. C'est d'ailleurs une proposition que nous avons formulée au début du processus de réflexion européenne, mais que nous n'étions pas seuls à défendre, puisque l'ancien Président de la République, à la fin de son quinquennat, avait proposé à plusieurs reprises la mise en place d'une politique européenne de l'asile permettant la répartition des demandeurs d'asile entre les différents pays de l'Union européenne. Nous l'avons fait.

Par ailleurs, nous avons proposé que des conventions de retour soient signées par les pays européens avec les pays de provenance, notamment le Niger. Un mandat a été donné pour ce faire à la Haute Représentante de l'Union européenne, Mme Mogherini. Et c'est nous, encore, qui avons proposé de mettre en place une liste européenne de pays d'origine sûrs, car le Conseil d'État ayant invalidé la décision de l'OFPPRA d'inscrire le Kosovo sur sa liste, nous voulions en finir avec une certaine fragilité juridique.

Ces propositions ont quasiment toutes été reprises par l'Union européenne, après que la France eut offert de les mutualiser avec l'Allemagne pour en faire des propositions franco-allemandes. On ne peut donc dire que notre pays ait fait preuve de suivisme à l'égard de l'Allemagne, bien au contraire. De nombreux articles de presse en attestent, et ces faits sont vérifiables par tous ceux qui, au-delà des outrances et des amalgames, s'intéressent à la vérité.

C'est donc dans un contexte migratoire et de détresse humanitaire, exceptionnel que nous avons accepté, avec les grandes nations européennes, de mettre en place un processus de relocalisation et de réinstallation. Je constate que, si M. Ciotti avait été à ma place, la France aurait été aux côtés de la Hongrie pour refuser la mise en place de ce dispositif de solidarité. Telle n'est pas la politique

du Gouvernement, qui entend agir avec responsabilité et humanité, et qui refuse que notre pays rompe avec la tradition d'accueil qui a toujours été la sienne, quelle que soit la sensibilité de ses dirigeants, lesquels, face aux situations de crise humanitaire, ont su exercer leurs prérogatives et leurs responsabilités.

Par ailleurs, pour faire face à cette situation, nous mettons en place un dispositif qui se compose de la loi asile, du projet de loi sur le séjour en cours de discussion, de l'augmentation du nombre de places en CADA, de la hausse du nombre d'officiers de l'OFPRA et de l'OFII, et du personnel dans les préfectures, et du budget que nous vous présentons aujourd'hui.

D'autre part – pour répondre à M. Dufau –, les moyens que nous mobilisons et la loi que nous avons adoptée doivent permettre d'atteindre l'objectif de réduction des délais de traitement des dossiers par l'OFPRA.

La liste des pays d'origine sûrs est actuellement en discussion au sein de l'Union européenne : j'espère que nous aboutirons rapidement à un accord, car nous avons besoin de sécurité juridique.

Quant au mécanisme permanent de relocalisation, il n'est pas envisageable tant qu'il n'y a pas de maîtrise des flux – c'est-à-dire de contrôle effectif des frontières – ni de mise en œuvre, par l'Union européenne, de l'accord du 22 septembre du Conseil « Justice et affaires intérieures », confirmé par le Conseil européen du 23. Cela requiert préalablement la mise en place des conventions de retour correspondant au mandat de Mme Mogherini, des *hotspots* sous maîtrise d'ouvrage de la Commission européenne, et le déploiement des moyens de Frontex dans ces *hotspots* pour assurer la reconduite de ceux qui, migrants économiques irréguliers, n'ont pas vocation à être accueillis au sein de l'Union européenne.

Il ne peut y avoir de mécanisme permanent avant la mise en place de ces dispositifs, car, sans rigueur dans le contrôle des frontières, nous créerions les conditions d'un véritable appel d'air. Si nous voulons bien accueillir en France et en Europe les réfugiés qui ont vocation à l'être, il faut parler clairement et dire que l'accueil des réfugiés dépend de la capacité à reconduire ceux qui ne relèvent pas de ce statut, ce qui requiert la mise en place des *hotspots* et des conventions de retour. Cela suppose aussi que nous soyons clairs à l'égard de ceux auxquels nous nous adressons en leur disant, comme l'ont fait le Président de la République et le Premier ministre, que nous ne pourrions pas accueillir tous les réfugiés qui sont actuellement dans les camps. Cela suppose aussi que la conférence des donateurs du Haut Commissariat aux réfugiés, qui doit permettre d'augmenter le niveau de l'aide humanitaire dans les camps de réfugiés actuels, se mette en œuvre de façon rapide.

J'en profite pour faire un point sur la mise en place des *hotspots*. Des missions de *monitoring* sont actuellement conduites par la Commission européenne et des représentants du Conseil européen. C'est ainsi que le président

du Conseil « Justice et affaires intérieures », Jean Asselborn, et le commissaire Avramopoulos se sont rendus en Grèce et en Italie pour examiner les conditions dans lesquelles ces *hotspots* sont mis en place. Il faut, pour l'instant, que les choses s'approfondissent. Les dispositifs d'enregistrement sont prévus, mais le dispositif de retour n'est pas en œuvre pour des raisons qui tiennent au fait que le mandat de la Haute Représentante n'est pas allé à son terme et que les conventions ne sont pas signées. La France pense que, s'il n'y a pas un dispositif de rétention de ceux, dans ces *hotspots*, dont les empreintes ont été prises et qui ont été inscrits sur la liste Eurodac, il n'y aura pas de possibilité de procéder à la relocalisation à partir des *hotspots*. C'est tout le mécanisme européen qui s'en trouvera obéré. Il est donc indispensable que conventions de retour, rétention et relocalisation fonctionnent ensemble si l'on veut avoir un dispositif à la hauteur de nos objectifs.

La conférence de La Valette doit permettre que cinq priorités de la France et de certains États de l'Union européenne aboutissent : renforcer l'accueil des réfugiés, la protection internationale, l'asile – par le renforcement des capacités des pays d'accueil des réfugiés ; répondre aux causes des migrations économiques, notamment par la mise en œuvre de projets concrets ayant un impact sur le développement local ; lutter contre les réseaux de passeurs, c'est fondamental et la France y est très engagée, obtenant des résultats très significatifs ; mettre en œuvre une politique de retour et de réadmission ; et dialoguer sur les modalités des migrations légales, en soulignant qu'il s'agit là d'un sujet central si nous voulons maîtriser la politique migratoire.

Le laissez-passer européen permet la reconduite d'un ressortissant étranger en situation irrégulière vers un pays d'origine. Contrairement au laissez-passer consulaire délivré par les autorités diplomatiques étrangères en France, il est établi par le pays qui procède au renvoi du ressortissant étranger. C'est le Conseil de l'Union européenne, suivant une recommandation de novembre 1994, qui, sur la base du constat des difficultés rencontrées par une majorité d'États membres pour l'éloignement de ressortissants de pays tiers sans documents de voyage, en a préconisé l'utilisation. En France, les laissez-passer européens ont été utilisés à plusieurs reprises avec succès à destination d'un certain nombre de pays : l'Albanie, l'Azerbaïdjan, le Cap-Vert, les Comores, la Côte d'Ivoire. Nous souhaitons, au niveau européen, favoriser l'utilisation et l'acceptation de ce document par les principaux pays d'origine et de transit des migrants irréguliers.

En réponse aux questions de M. Mennucci, j'ai indiqué que nous n'étions pas favorables à l'abandon des principes du règlement Dublin III – ce qui aboutirait à la mise en place d'un mécanisme européen permanent de relocalisation –, tant que nous ne serons pas capables de maîtriser parfaitement les flux. Et j'ai indiqué quelles étaient les conditions de maîtrise de ces flux. Ce n'est pas que l'objectif ne puisse être atteint à terme, ni qu'il ne soit pas pertinent au regard de ce que seraient une politique européenne de l'asile et une politique migratoire intégrée, qui reposeraient à la fois sur l'accueil et la maîtrise. Mais il faut avoir la garantie que la maîtrise soit là pour créer les conditions de l'accueil par la mobilisation du mécanisme permanent. Ce n'est pas le cas pour l'instant, et



nous sommes donc extrêmement prudents sur cette perspective, même si elle peut constituer un objectif politique à atteindre.

Je voudrais également faire un point sur les retours, sur notre politique d'éloignement contraint et sur les moyens que nous mobilisons pour la mettre en œuvre.

Permettez-moi d'abord de revenir sur le rapport de la Cour des comptes, utilisé avec une malhonnêteté intellectuelle flagrante par ceux qui l'exploitent pour qualifier la politique de l'actuel gouvernement, alors qu'il est un réquisitoire sans appel contre la politique du gouvernement précédent. Tout ce qu'il dit sur les conditions d'accueil, sur les délais de traitement et sur le coût de l'asile correspond à la situation antérieure aux décisions budgétaires et législatives que nous avons prises pour remettre à flot la politique de l'asile et de l'accueil.

La Cour des comptes donne un chiffre qui correspond au nombre de personnes reconduites à la frontière après que la procédure a échoué, nonobstant les possibilités d'accès à d'autres titres de séjour pour ceux qui se sont vus refuser l'asile. Si nous ajoutons au chiffre de ces retours bruts – retenu par la Cour des comptes – ceux qui accèdent au séjour en France par d'autres voies, et si nous tenons compte des retours volontaires de ceux qui partent d'eux-mêmes après avoir été déboutés, nous obtenons une proportion de 20 à 25 % des déboutés du droit d'asile. Ce n'est pas le Gouvernement qui le dit, mais M. Karoutchi, qui s'est exprimé sur ce point au Sénat – je vous renvoie au compte rendu.

Allons plus loin dans le raisonnement : ce chiffre est-il suffisant au regard de la volonté du Gouvernement de rehausser le niveau de la politique de l'asile ? La réponse est non. J'ai toujours eu, à cet égard, une position très claire, qui contraste avec la politique du gouvernement précédent : ceux qui sont déboutés du droit d'asile doivent pouvoir être reconduits de façon plus volontariste dans leur pays d'origine. En disant cela, je sais que je peux susciter des interrogations dans un certain nombre d'associations, d'organisations ou de partis politiques, mais c'est la position que nous défendons, parce que la soutenabilité de la politique de l'asile en dépend.

Le niveau le plus bas de reconduites forcées à la frontière de déboutés du droit d'asile ou de migrants en situation économique irrégulière a été atteint en 2011 : 12 000. Nous sommes, en 2015, à 17 000. Ainsi, nous reconduisons beaucoup plus ceux qui sont déboutés du droit d'asile ou en situation irrégulière que ne le faisaient ceux qui nous donnent aujourd'hui des leçons en oubliant les statistiques. Celles-ci, qui sont incontestables, figurent dans les documents du ministère de l'intérieur, et, au terme de l'examen du texte sur l'asile, M. Larrivé a reconnu leur exactitude – le compte rendu en témoigne.

Une polémique est née, par ailleurs, à propos de l'utilisation d'un avion pour la reconduite à la frontière de migrants en situation irrégulière. Ceux qui nous reprochent d'utiliser des moyens d'éloignement sont ceux-là mêmes qui, trois

semaines plus tôt, nous reprochaient de ne pas éloigner. Nous utilisons en effet des moyens d'éloignement, parce que nous éloignons. Mais, cet argument ayant des limites, on nous a ensuite reproché de recourir à des moyens d'éloignement coûteux ; et, dans une opération de manipulation assez malhonnête, on a laissé penser que le Gouvernement avait loué des jets privés pour procéder à la reconduite des migrants. Rien n'est plus faux. Les avions ont été loués par le ministère de l'intérieur dans le cadre d'un marché passé en 2006. À l'époque, je n'ai entendu ni M. Ciotti ni aucun organe de presse s'en émouvoir. Le marché, constamment renouvelé depuis, ne nous fait pas utiliser des jets privés, mais un avion Beechcraft.

Monsieur Ciotti, vous indiquez que les migrants ne sont pas reconduits à la frontière, mais vont de centre de rétention administrative en centre de rétention administrative. Examinons des chiffres précis, pour dissiper toute ambiguïté. En 2012, lorsque vous étiez aux responsabilités, il y a eu 108 vols ; en 2013, 121 ; et en 2014, 131. Sur ces 131 vols, 9 se sont déroulés de CRA en CRA. En 2015, il y en a davantage, pour une raison très simple que vous avez vous-même pointée : à Calais coexistent des migrants irréguliers et des personnes qui relèvent du statut de réfugié ; il nous faut éloigner ceux qui sont en situation irrégulière. Lorsqu'ils sont interpellés et qu'ils doivent être éloignés, nous les plaçons au CRA de Coquelles : vous conviendrez avec moi qu'il n'est pas besoin d'un avion pour aller de Calais à Coquelles... Quand le CRA de Coquelles est saturé, nous dirigeons ces migrants en situation irrégulière vers d'autres CRA, dans l'attente de l'éloignement vers leur pays d'origine après épuisement des voies de recours prévues par le droit, car la rétention permet aux défenseurs des personnes placées en rétention de mobiliser toutes les possibilités de recours existantes.

Ainsi, après des chiffres faux et une interprétation frelatée du rapport de la Cour des comptes, cette polémique sur les avions est un pur montage. L'avion existe depuis longtemps et reconduit un nombre de migrants assez comparable année après année. Le coût de l'avion était de 1,7 million en 2012 quand vous étiez au pouvoir, de 1,6 million en 2013 et de 2,3 millions en 2014, le nombre de migrants ayant augmenté. Cela correspond à un coût par étranger en situation irrégulière de 4 498 euros en 2012 ; de 3 195 en 2013 et de 4 100 euros en 2014, ce qui est donc moins cher qu'à l'époque où vous étiez aux responsabilités.

Je vous communiquerai tous ces éléments, mais cela ne vous empêchera pas de continuer à alimenter des polémiques, car la vérité n'a jamais empêché quiconque de faire des polémiques si son goût pour la polémique est plus fort que son exigence de vérité.

Je poursuis sur le coût des 30 700 réfugiés. Vous avez donné un chiffre, monsieur Ciotti, dont j'aimerais que vous retraciez la genèse. D'où vient-il ? Sur quels éléments est-il fondé ? Pourriez-vous m'indiquer quels sont les éléments objectifs, rationnels, précis, à partir desquels vous l'établissez ?

**M. Éric Ciotti**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur l'asile*. La Cour des comptes.

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre de l'intérieur*. Mais dans quel document ? La Cour des comptes n'a jamais évalué le coût des quelque 30 000 réfugiés que nous avons vocation à accueillir dans le cadre du processus de relocalisation.

**M. Éric Ciotti**, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur l'asile*. C'était dans un rapport précédent.

**M. Bernard Cazeneuve**, *ministre de l'intérieur*. Non, je ne pense pas que la Cour des comptes ait donné ce chiffre. Vous êtes vraiment pris la main dans le sac ! Vous évoquez le coût de l'accueil de 30 000 réfugiés au titre du processus de relocalisation en utilisant un chiffre tiré d'un rapport de la Cour des comptes portant sur la période 2010-2014, alors que le processus de relocalisation n'a pas existé avant 2015 ! Mais quel est ce raisonnement ? Comment peut-on aborder de cette manière des sujets aussi sérieux et aussi précis ?

Je vais vous donner le détail du coût, parce que je pense que nous vous le devons. Il se monte à 276 millions d'euros et se décompose comme suit : 85 millions pour renforcer les moyens de l'OFPPRA, de l'OFII, des préfectures et de la direction des étrangers en France – c'est d'ailleurs une somme qui apparaît dans un amendement gouvernemental au budget 2016 – ; 117 millions pour l'hébergement de ces personnes sous la responsabilité de l'État ; 8,5 millions d'euros pour la mise en place, par le ministère de l'éducation nationale, de dispositifs d'apprentissage de la langue ; 15 millions d'euros d'aides aux communes pour l'hébergement et le logement des personnes réfugiées prises en charge sur leur territoire et 50 millions pour un fonds d'aide à l'investissement des communes engagées dans cet effort d'accueil.

Notre pays est confronté à la montée d'un certain nombre de forces politiques qui instrumentalisent la question en nous éloignant de notre tradition et en convoquant toutes les peurs, tous les instincts, et parfois même toutes les haines. Ce débat appelle donc de la rigueur et de la précision. Invoquer de faux chiffres, de faux rapports, faire des polémiques inutiles, ce n'est pas responsable dans le contexte migratoire que traverse l'Europe, ni compte tenu de la situation à laquelle notre pays est confronté.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou**. Monsieur le ministre, vous avez répondu avec exhaustivité et apporté des précisions bien utiles pour désamorcer les polémiques politiciennes. Je voudrais cependant vous demander d'approfondir la question de la coopération entre l'Union européenne et les pays tiers. Vous avez en effet été à l'initiative : ce sont les propositions françaises formulées en août 2014 qui sont maintenant celles de l'Union européenne, et qui font la

politique de l'Union, qu'il s'agisse du contrôle des frontières, de la création de centres d'accueil – les fameux *hotspots* – ou de la coopération avec les pays d'immigration et de transit.

Pourriez-vous nous dire où en sont la mise en œuvre et l'application du *Passenger Name Record* – PNR – pour lequel vous avez beaucoup bataillé et qui s'est longtemps heurté à l'opposition du Parlement européen ? Qu'attendez-vous du sommet de La Valette ? Vous avez parlé de la réadmission : plutôt que de négocier des accords de réadmission, ce qui est long et laborieux, ne pourrions-nous pas adopter des procédures administratives plus rapides ? En sera-t-il question au sommet de La Valette, qui réunira les pays de l'Union et de nombreux pays en développement, ou cela restera-t-il interne à l'Union ?

Enfin, comment organisez-vous la coopération avec le ministère des affaires étrangères, mais aussi avec vos collègues du Conseil « Justice et affaires intérieures » et les ministères des affaires étrangères, pour travailler avec les pays d'émigration ? On voit par exemple que l'Espagne a réussi, avec le Maroc et le Sénégal, à limiter fortement le courant d'immigration qui vient à travers la Méditerranée occidentale, et qui passe désormais par la Méditerranée orientale. Quels sont vos projets en la matière, et comment organisez-vous la nécessaire coopération interministérielle ?

**Mme Marie-Anne Chapdelaine.** Monsieur le ministre, les questions d'asile, d'immigration et d'intégration ont retrouvé, sous votre ministère, le sens républicain qu'elles n'auraient jamais dû perdre. Vous avez mis fin à la caricature, à la démagogie et aux fantasmes que trop de responsables politiques voulaient leur associer. Notre nation a une histoire faite de rigueur, de droits et d'obligations. Nous tenons à saluer votre ténacité à tenir une ligne politique claire et sans ambiguïté. Une fois de plus, vous en faites la preuve dans ce projet de loi de finances.

L'esprit de vos politiques est très clair : par une approche globale équilibrée, vous adaptez l'immigration régulière à la réalité économique et sociale du pays, vous renforcez notre attractivité tout en veillant au respect de la législation – bref, vous luttez contre l'immigration irrégulière.

Alors que plusieurs réformes récentes ou en cours structurent nos politiques – je pense à la réforme du droit d'asile et au projet de loi sur le droit des étrangers –, le budget présenté est la parfaite traduction de ce que doit être une politique : des objectifs clairement affichés, des moyens mobilisés.

Vous affichez, sur la question des finances, une détermination infaillible, puisque nous constatons avec satisfaction une nette augmentation des moyens de la mission. Un chiffre suffit à s'en convaincre : les crédits de paiement demandés pour 2016 sont en augmentation de plus de 7 % par rapport à ceux ouverts pour 2015. Le contexte économique et financier est complexe : pourtant, vous maintenez le cap – nous tenions à le saluer.

Le fait migratoire n'est pas nouveau, et il importe que nous relativisons le traitement médiatique et les fantasmes politiques qui en découlent. Au sujet de ces fantasmes, nous ne le répéterons jamais assez : certains jouent avec le feu et devraient prendre conscience de leurs responsabilités au regard de l'histoire passée et à venir de notre pays. Nombre d'entre eux appartiennent à des sensibilités politiques qui ont contribué par le passé à renforcer l'impératif de cohésion républicaine ; ils foulent aujourd'hui aux pieds ce même héritage. Ils se perdront, ils nous perdront si nous les laissons faire.

Dans ce contexte, monsieur le ministre, nous souhaitons vous interroger sur les capacités à répondre aux besoins d'hébergement, et que vous nous expliquiez comment vous comptez résorber l'accueil d'urgence des demandeurs d'asile au profit des CADA. Comment assurer l'articulation entre la mise en application de la nouvelle loi sur le droit d'asile et les anciens dispositifs ? Ce sont des sujets sensibles qui méritent sérieux et détermination. Vous avez emprunté cette voie, je vous remercie de nous faire part de votre position sur ce point.

**M. Guillaume Larrivé.** C'est la quatrième fois sous ce quinquennat que nous examinons la mission « Immigration, asile et intégration » – deux fois avec vous, monsieur le ministre, deux fois avec votre prédécesseur, Manuel Valls. Lorsqu'on regarde le document budgétaire, il semble que rien n'ait changé : c'est toujours la même structure, les mêmes thèmes, mais, en vérité – Éric Ciotti l'a indiqué avec précision et rigueur –, la situation s'est considérablement dégradée. Les 710 000 arrivées irrégulières dans l'espace Schengen depuis le début de l'année affectent partiellement notre pays, même si c'est moins que l'Allemagne, car nous sommes moins attractifs au niveau économique, compte tenu de la situation financière extrêmement préoccupante dans laquelle nous sommes plongés depuis bientôt quatre ans.

La demande d'asile vers la France augmente de 8 %, dites-vous, entre 2014 et 2015. Contrairement à ce que l'on entend, ce chiffre très préoccupant ne s'explique pas principalement par des arrivées de Syrie et d'Irak, les trois premiers pays d'origine des demandeurs d'asile étant le Soudan, le Kosovo et la République démocratique du Congo. La vérité, c'est que rien n'est maîtrisé.

Sur un plan technique, vous nous avez habitués à sous-budgéter cette mission dans le projet de loi de finances. En 2013, le budget initial prévoyait 670 millions d'euros de crédits alors que l'exécution s'établissait à 705 millions d'euros ; en 2014, les 665 millions d'euros de la loi de finances initiale sont devenus 711 millions en exécution. Je crains que ce projet de loi de finances ne fasse pas exception à la règle. Le rapporteur spécial a lui-même fait part de ses doutes sur la sincérité des crédits qui nous sont présentés en s'inquiétant d'un rebasage insuffisant et d'une diminution apparente des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

L'amendement présenté par le Gouvernement ne me semble apporter qu'une correction partielle à cette sous-dotation qui entretient le soupçon d'insincérité de ce budget.

Sur le fond, le groupe Les Républicains a la conviction que vous n'avez pas fixé l'objectif d'intérêt général qui devrait être assumé devant les Français, à savoir une diminution de l'immigration : une diminution organisée et différenciée selon la nature des flux, mais une diminution de l'immigration légale comme illégale. C'est là une différence majeure entre le Gouvernement et l'opposition républicaine.

Enfin, je tiens à souligner l'extrême lenteur du processus de décision européen. Je ne nie pas vos bonnes intentions à l'été 2014 lorsque vous avez porté sur la scène européenne un certain nombre d'orientations. Mais, nous sommes en octobre 2015 et aucun des dossiers n'a avancé.

Vous évoquez la liste des pays d'origine sûrs. Est-elle aujourd'hui dans le droit positif européen ? La réponse est non. J'ai noté que la Commission européenne entend proposer sept pays : le Kosovo, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro, la Serbie et peut-être la Turquie, mais le processus n'est toujours pas achevé. Cette liste, objet de discussions sempiternelles, reste un vœu pieux.

Certes, le prochain sommet de La Valette peut y contribuer, mais les négociations avec les pays d'origine ont-elles concrètement progressé ? L'opposition républicaine considère qu'il faut en la matière appliquer un principe assez simple : pas d'augmentation du nombre de visas délivrés ni d'aide publique au développement sans effort de maîtrise de l'immigration, dans une logique de donnant-donnant, une logique contractuelle avec les pays d'origine. Nous nous y étions essayés, le ministre de l'intérieur chargé de l'immigration sous le quinquennat précédent avait effectué vingt-deux déplacements dans les pays d'origine, des accords avaient été signés. Ont-ils été appliqués ? D'autres accords ont-ils été signés ? En vérité, ce dossier a été laissé complètement en jachère depuis quatre ans.

S'agissant de l'éloignement, il faut sortir, monsieur le ministre, des fausses polémiques. La réalité est la suivante : vous continuez à éloigner, en partie, mais vous ne vous fixez aucun objectif. J'en veux pour preuve la page 24 du document budgétaire dans laquelle, en guise de prévisions pour 2015 et 2016 du nombre de mesures de reconduite à la frontière, figure un astérisque. L'objectif n'est pas renseigné, il n'est pas assumé. Il manque également une vraie politique opérationnelle de retour groupé à l'échelle européenne. À l'exception d'une ou deux expériences ici ou là, on n'observe pas d'effort européen conjoint, utilisant éventuellement l'agence Frontex, pour organiser des retours groupés vers les pays d'origine, ni pour obtenir les laissez-passer consulaires et ainsi se donner les moyens de diminuer vraiment l'immigration illégale.

**M. Sergio Coronado.** Le droit d’asile ne saurait être traité comme une simple question migratoire. Je tiens à cet égard, après avoir entendu les interventions de l’opposition, à saluer le choix du Gouvernement de déposer deux textes distincts. Éviter l’amalgame est une nécessité au regard du contexte politique, vous l’avez rappelé, monsieur le ministre.

Il faut aussi marteler les chiffres qui traduisent la réalité à laquelle nous sommes confrontés. Malgré une forte augmentation du nombre de demandeurs d’asile en Europe, la France ne fait pas face à un afflux massif de demandes. Le nombre de demandeurs d’asile a baissé de 4 % en 2014. En revanche, avant la réforme qui vient d’être adoptée, la France peinait à mettre en œuvre le droit d’asile, en raison de délais de procédure trop longs. Tel est l’héritage politique que le Gouvernement a reçu.

La France a longtemps été le premier pays d’arrivée des demandeurs d’asile en Europe. Elle se classe désormais au quatrième rang, derrière l’Allemagne, l’Italie et la Suède.

Il faut rappeler les efforts qui ont été faits, la volonté affichée de réduire la durée de la procédure à neuf mois et l’augmentation notable de 52 millions d’euros des crédits de paiement de la mission. Je souligne toutefois que la hausse des crédits de l’OFPRA de 1,4 million d’euros sera principalement absorbée par la création de vingt ETP supplémentaires.

La France se distingue par un taux très élevé – 74 % – de rejet des demandes d’asile et par un faible taux d’exécution des mesures d’expulsion, selon la Cour des comptes dans son rapport un peu controversé.

Le Premier ministre a raison de souligner qu’il ne faut pas oublier les cas des demandeurs d’asile obtenant, dans le respect du droit, un autre titre de séjour ainsi que les départs volontaires. Le ministère de l’intérieur fait ainsi valoir que 6 500 titres sont délivrés chaque année au titre des étrangers malades et 9 000 au titre de parents d’enfants français, cette délivrance intervenant pour beaucoup d’entre eux après le rejet d’une demande d’asile.

L’engorgement des hébergements est une autre question importante. L’augmentation des dépenses liées à la politique de l’asile est plus importante que la progression des demandes d’asile. Dans ce contexte, il faut donner la priorité à l’hébergement durable. Il est donc heureux que le projet de loi de finances prévoie 16 millions d’euros supplémentaires pour les CADA. Il faudrait néanmoins faire preuve de constance, monsieur le ministre. Alors que ce projet de loi opère un transfert de crédits entre l’hébergement d’urgence et l’asile, le projet de loi de finances 2015 prévoyait l’inverse. La Cour des comptes appelle à mieux piloter les dépenses en la matière. Je pense qu’on peut être d’accord sur ce point. Il faudrait s’interroger – le rapporteur spécial l’a fait par le passé – sur la fermeture de certains CRA puisque le taux d’occupation pour les vingt-sept CRA est d’environ

50 %. On note, en outre, une hausse importante des frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière qui passent de 21 à 30 millions d'euros.

Nous avons suivi avec une moindre attention les questions d'intégration et d'accès à la nationalité française. Je constate une hausse importante des crédits de l'OFII. Le délai de traitement des dossiers de naturalisation a connu une nouvelle hausse en 2015 et devrait être de 275 jours. Après le rapport de notre collègue Mennucci et les circulaires successives, l'objectif était de diminuer ce délai et de faciliter la procédure d'acquisition de la nationalité. Pouvez-vous préciser, monsieur le ministre, l'évolution du nombre de demandes de naturalisation et les raisons pour lesquelles le délai d'instruction ne cesse d'augmenter ? Que comptez-vous faire pour le réduire ?

**M. Marc Dolez.** Ma première question porte sur la situation à Calais et sur les différentes recommandations formulées par le Défenseur des droits dans son rapport du 6 octobre. Celui-ci préconise notamment d'allouer des moyens financiers et matériels supplémentaires à la gestion du centre d'accueil Jules Ferry, d'installer au moins dix points d'eau supplémentaires sur la zone concernée et de mettre en place un ramassage régulier des ordures ; il demande des mesures particulières ainsi que des moyens financiers, matériels et humains pour les mineurs, isolés ou non ; il attire l'attention sur l'extrême vulnérabilité des femmes et recommande la mise à l'abri immédiate de toutes les femmes isolées présentes sur le campement ; il préconise enfin de tripler le nombre de places d'hébergement allouées aux femmes et à leurs enfants. Quelles suites envisagez-vous de donner à ces différentes préconisations, monsieur le ministre, en nous précisant les mesures qui seront prises à l'approche de l'hiver ?

Ma deuxième question, que j'avais déjà posée l'an dernier, concerne les enfants en centre de rétention et la circulaire du 6 juillet 2012 visant à restreindre le recours à la rétention administrative des familles en situation irrégulière, circulaire qui est muette sur la rétention administrative des mineurs étrangers isolés. Pouvez-vous faire un point sur l'application de cette circulaire, alors que, depuis la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en janvier 2012, toute rétention d'étrangers mineurs aurait dû cesser ?

Ma troisième question porte sur le régime d'asile européen commun. Quelles conclusions tirez-vous des quarante et une procédures d'infraction contre dix-neuf pays de l'Union européenne lancées par la Commission en septembre dernier ? Comment, dans ces conditions, vous paraît-il possible de trouver une solution au niveau européen face à l'afflux de réfugiés ?

Dernière question, le 24 juin 2015, dans cinq arrêts, la cour d'appel de Paris a condamné l'État pour faute lourde en raison du caractère discriminatoire de contrôles d'identité opérés sur la base de l'apparence physique des personnes contrôlées, de leur couleur de peau ou de leur origine étrangère supposée. La Cour a rappelé que l'État est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir de telles discriminations. Cette position est également celle du Défenseur



des droits qui a réaffirmé dans un avis de février 2015 la nécessité d'encadrer davantage les pratiques de contrôle. Or, la presse vient de le révéler, le Gouvernement a décidé de se pourvoir en cassation, alors même que la position de la cour d'appel est conforme à l'engagement numéro trente du président Hollande qui prévoyait de lutter contre les contrôles au faciès. Le Gouvernement entend-il tirer les conséquences de cette décision de justice en mettant en place un récépissé et en proposant une modification du cadre législatif ?

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** Madame la présidente, le PNR a été adopté par le Parlement européen alors que cette issue favorable paraissait impossible. J'ai souhaité, il y a quelques mois, face aux difficultés qui pesaient sur l'adoption du dispositif, recevoir les parlementaires de la délégation française et me rendre devant la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures afin d'expliquer les raisons pour lesquelles le PNR est indispensable compte tenu du risque terroriste auquel nous sommes confrontés.

L'intérêt du PNR réside dans la possibilité qu'il offre d'être informé de l'arrivée de certaines personnes avant qu'elles n'entrent sur le territoire européen. Il permet de connaître l'identité de ceux qui rejoignent l'Union européenne au moment, non pas du passage dans les aubettes, mais de la réservation du billet, soit plusieurs jours avant. Nos services peuvent ainsi repérer les individus qui font l'objet d'une vigilance particulière.

Dans le cadre du trilogue en cours, nous sommes attachés à obtenir un certain nombre de garanties pour faire du PNR un outil susceptible de remplir les objectifs, notamment de lutte contre la grande criminalité et le terrorisme, que nous souhaitons lui assigner. Ces garanties tiennent à la prise en compte des vols intra-européens, à une durée de masquage et de détention des données compatible avec le travail des services de renseignement, ainsi qu'à une protection des données personnelles assurant aux citoyens européens que l'action en matière de sécurité et lutte contre le terrorisme ne sera à aucun moment menée au détriment des libertés individuelles. Voilà l'équation. J'espère que nous parviendrons à trouver un bon équilibre à l'issue du trilogue.

Le sommet de La Valette est très important puisqu'il rassemblera les pays de provenance et les pays d'accueil. Il doit permettre, à travers la mobilisation du fonds fiduciaire – 1,8 milliard d'euros –, et la relance des discussions, de mettre en place les conventions de retour et tout ce qui en découle, en particulier l'obtention des laissez-passer consulaires.

J'en profite pour répondre à M. Larrivé sur les conventions : de nombreuses conventions ont en effet été signées par Brice Hortefeux quand il était ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, mais les retours constatés ont été le fait de ressortissants européens qui bénéficiaient d'une incitation au retour. Les retours à destination des pays hors l'Union européenne étaient relativement faibles pour des raisons que vous avez vous-même soulignées : il est très difficile d'organiser ces retours ; cela

suppose une volonté de l'Union, aux côtés des différents pays demandeurs, de négocier des conventions de retour, de définir des politiques de codéveloppement, de mettre en place des centres de maintien et de retour des migrants dans des pays comme le Niger, et, en aval de ces conventions, l'armement de Frontex, qui est la condition de l'efficacité. C'est tout le sens du mandat qui a été confié à la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères. Pour améliorer la réadmission, les accords internationaux peuvent être utiles, car ils sécurisent le cadre juridique de la réadmission.

En réponse à Mme Chapdelaine, je rappelle le nombre de places créées en CADA dans le cadre de la nouvelle politique de l'asile : 3 000 places entre 2012 et 2014, 5 000 en 2015, 3 500 en 2016, 2 000 en 2017, qui viennent s'ajouter aux 5 000 places supplémentaires pour permettre l'accueil au titre de programmes de réinstallation et de relocalisation, portant ainsi le nombre de places à 20 000, ce qui est considérable au regard de ce qui a été fait jusqu'à présent.

Quant à la suppression de places en hébergement d'urgence, au nombre de 1 500, elle est précisément la conséquence de la création de places en CADA. Le défaut de places en CADA conduisait jusqu'à présent à recourir à l'hébergement d'urgence pour des personnes qui relevaient de l'asile. Nous réglons cette difficulté.

Monsieur Larrivé, je vais vous livrer quelques chiffres pour vous tranquilliser et lever vos soupçons de sous-budgétisation et d'insincérité budgétaire. Entre 2009 et 2012, l'écart entre le budget initial et la dépense réelle était important, puisque celle-ci n'était couverte qu'à 72 %. Entre 2012 et 2016, le taux de couverture de la dépense réelle est passé à 94 %. Les crédits du programme « Immigration et asile » s'élèvent pour 2016 à 632 millions d'euros, soit une hausse de 7 % par rapport à 2015, contre 409 millions d'euros au cours de l'année précédente. Le décalage entre les sommes budgétées et les sommes dépensées se réduit considérablement. Nous ne sommes absolument pas dans l'insincérité budgétaire, nous en sortons. Si nous maintenons cet effort, nous aurons bientôt une couverture parfaite de la dépense. Ces chiffres sont de nature à vous tranquilliser : votre inquiétude devait être inspirée par une autre période que vous avez sans doute bien connue. Mais nous y avons remédié.

Il existe deux manières de traiter la question de l'éloignement. On peut choisir d'afficher des objectifs et de mener une politique chiffrée, en faisant parfois en sorte que les chiffres soient conformes aux objectifs, au moyen des « OQTF flash » – obligation de quitter le territoire français – délivrés à l'aéroport ou de primes de 1 000 euros distribuées à ceux qui partent à Noël, reviennent après Noël, puis repartent à Pâques – les ressortissants roumains et bulgares. Ce n'est pas la politique que je conduis. Je ne mène pas une politique de chiffres, mais une politique de principes : ceux qui sont réfugiés et ont vocation à être accueillis en Europe le seront ; ceux qui sont déboutés du droit d'asile ont vocation à être reconduits. Vous conviendrez avec moi que le nombre de déboutés du droit d'asile n'est connu qu'une fois que le droit d'asile a été refusé. Le chiffre

correspondant au nombre de mesures d'éloignement est constaté a posteriori, une fois que les procédures ont été à leur terme ; il ne peut pas être établi avant, s'il n'obéit pas à une politique de chiffres. Dans le cadre d'une politique de principes, indiquer des chiffres dans des cases n'a absolument aucun sens. C'est la raison pour laquelle il n'y en a pas.

Vous m'interrogez ensuite sur l'insuffisance de vols groupés. En 2011, les vols groupés étaient au nombre de 29, en 2012, de 69, en 2013, de 81, en 2014, de 107 et en 2015, nous devrions être à 140. Le nombre de vols groupés en 2016 sera sept fois plus important que celui de 2011.

Monsieur Dolez, la situation à Calais fait l'objet d'une mobilisation très forte du Gouvernement dans un contexte difficile. Vous avez évoqué le rapport du Défenseur des droits. Je respecte la mission du Défenseur des droits ; je pense que ses positions sont un excellent aiguillon pour l'action d'un gouvernement quel qu'il soit. Mais j'aimerais – je n'ai aucune exigence en la matière, je n'ai pas à en avoir – que le Gouvernement puisse être interrogé sur son action avant d'être mis en cause. Ce serait convenable. Un rapport a été publié, mais nous n'avons été interrogés à aucun moment. Si nous l'avions été, nous aurions présenté notre action. Puisque nous ne l'avons pas été, j'ai adressé au Défenseur des droits une lettre extrêmement précise et assez longue pour apporter les éléments de réponse nécessaires. Je tiens cette lettre à votre disposition.

Je tiens à vous dire ce que nous faisons à Calais, où je me trouvais hier encore.

Notre politique, qui est constante, consiste à ne pas laisser les passeurs faire leur travail. J'ai mis énormément de moyens à Calais pour démanteler les filières. Je continuerai à le faire, parce que ces passeurs prélèvent des sommes considérables sur des hommes et des femmes vulnérables pour les conduire dans des impasses, avec une abjection, un cynisme et des méthodes qui font d'eux des acteurs de la traite des êtres humains : ils méritent d'être identifiés, interpellés en raison des crimes qu'ils ont commis et condamnés lourdement.

Depuis le début de l'année, nous avons démantelé près de 200 filières de passeurs représentant 3 300 personnes, soit une augmentation de 25 % du nombre de filières démantelées par rapport à l'année dernière, chiffre qui était déjà en hausse de 25 % par rapport à l'année précédente. Nous continuerons à intensifier cette lutte qui doit être structurelle pour maîtriser la situation à Calais. La coopération avec les Britanniques est exemplaire. Toutefois, nous devons améliorer la coopération judiciaire : j'ai rencontré hier le procureur général et le procureur de Boulogne pour aborder ces sujets. Je me rendrai à Londres le 2 novembre pour rencontrer mon homologue britannique avec lequel j'évoquerai la coopération franco-britannique pour lutter contre les filières.

Deuxième axe de la politique à Calais, il faut rendre la frontière totalement étanche. Ce choix suscite un débat avec les organisations non gouvernementales

(ONG) et certains représentants politiques. Je défends cette politique pour deux raisons : si j'ouvre la frontière, ce ne sont pas deux, six ou dix mille personnes qui arriveront à Calais demain, mais nous assisterons à une convergence massive de migrants orientés vers Calais par les filières de traite des êtres humains. J'en ai la conviction. Cette conviction n'est pas un point de divergence avec la précédente majorité, puisque les accords du Touquet reposaient précisément sur ce principe : pour éviter le trafic des passeurs, il faut envoyer très clairement le message que, à Calais, on ne passe pas. Plus nous serons crédibles sur l'étanchéité de la frontière à Calais, moins ceux qui orientent les migrants vers Calais seront tentés de le faire. Deuxième raison, si j'ouvrais la frontière à Calais, la réaction des Britanniques serait, dans les quinze jours qui suivent, de fermer leur propre frontière – on ne peut pas les en empêcher, ils ne font pas partie de l'espace Schengen. J'aurais créé en quelques semaines les conditions de l'augmentation d'un flux et de l'explosion d'un stock, et par conséquent d'un désastre humanitaire.

Cela ne veut pas dire pour autant que nous ne discutons pas avec les Britanniques pour qu'ils prennent leur part du traitement de la demande d'asile de personnes présentes à Calais ayant de la famille en Grande-Bretagne. Mais cela concerne des cas particuliers sur lesquels il est toujours possible de discuter.

Troisième axe, nous entendons favoriser la demande d'asile à Calais. On ne peut pas dire aux personnes qui sont là qu'elles ne passeront pas et ne leur offrir aucune solution. L'une des possibilités, efficace sur le plan humanitaire, consiste à proposer l'asile à celles qui relèvent du statut de réfugié en Europe. Cette politique marche-t-elle ? En 2013, 300 demandes d'asile ont été déposées à Calais, 1 200 en 2014 et 2 000 en 2015. Depuis le début de l'année 2015, nous y avons placé 1 200 personnes en CADA. J'aimerais que ces chiffres apparaissent dans le bilan humanitaire. Je ne les ai pas lus dans le rapport du Défenseur ni dans les articles qui sont parus. J'aimerais que l'on rende compte de ce que nous faisons pour encourager ceux qui peuvent y prétendre à faire valoir leur droit à l'asile et pour les accueillir dans des conditions dignes en CADA.

Nous sommes engagés dans une démarche humanitaire au service de laquelle la mobilisation des services de l'État est considérable ; j'ai renforcé les moyens de l'OFII et de l'OFPRA à Calais pour faire face à la situation ; je vais amplifier cette action puisque 2 000 places seront créées en CADA avant la fin de l'année et seront entièrement dédiées à ceux qui demandent l'asile à partir de Calais. Sachant que le travail de l'OFII et de l'OFPRA ne suffira pas, j'ai sollicité la présence dans la lande de travailleurs sociaux de l'État, mobilisés par la direction de la cohésion sociale de la région, pour inciter les candidats à l'asile à déposer une demande afin d'éviter qu'ils ne continuent à franchir les clôtures ou à s'aventurer dans le tunnel au risque de leur vie – seize personnes sont mortes à Calais depuis le mois de juin.

Qu'avons-nous fait sur le plan humanitaire ? Je ne dis pas que ce que nous avons fait est un solde de tout compte, je dis que nous l'avons vraiment fait. Quand je suis allé pour la première fois à Calais, il n'existait aucun dispositif pour

assurer l'alimentation des migrants. Nous consacrons 13 millions d'euros par an au centre Jules Ferry géré par l'association La vie active pour offrir 2 000 repas et 600 douches par jour. Nous sommes en train d'augmenter les capacités d'accès aux sanitaires et aux repas.

Les femmes et les enfants en situation vulnérable ont été mis à l'abri. Mais cela ne suffit pas et 300 places supplémentaires vont venir s'ajouter aux 100 places déjà créées. Des tentes de la sécurité civile chauffées vont être installées dimanche, les commissions de sécurité passeront lundi. Toutes les femmes et tous les enfants seront abrités sur la lande de Calais. Aussi longtemps qu'il y aura des femmes et des enfants en situation de vulnérabilité, nous augmenterons les capacités d'accueil. Je n'ai rien lu de tout cela dans les rapports auxquels vous faisiez référence ni dans les articles et les appels récemment diffusés.

Nous créons 1 500 places sur la lande, pour un coût de 18 millions d'euros – ce n'est pas non plus un solde de tout compte, mais une première tranche –, pour procéder à la mise à l'abri des personnes sur la lande. Au sortir de cette réunion, je reçois les ONG qui ont exprimé le souhait de nous accompagner dans nos efforts de protection.

Si je récapitule ce que nous avons fait – 11 millions en CADA, 18 millions sur la lande et 13 millions pour les repas –, ce sont au total 44 millions que l'État aura investis sur les seuls sujets humanitaires à Calais en 2015.

Le rapport du Défenseur des droits et Médecins du monde ont pointé des problèmes sanitaires. Même si je regrette de ne pas avoir été interrogé avant la parution de ces rapports, je tiens compte de ce qu'ils disent. Mme Touraine et moi-même avons confié une mission à des médecins de nos deux ministères : celle-ci doit rendre ses conclusions aujourd'hui, nous communiquerons dans la soirée sur le contenu de cette mission ainsi que sur les dispositions que nous allons prendre au vu du rapport dont toutes les préconisations seront mises en œuvre.

Mais un problème de fond se pose à Calais. Notre politique doit-elle consister à maintenir tout le monde à Calais, en mettant à l'abri tous ceux qui arrivent ? Est-ce une solution humanitaire que d'organiser ainsi la concentration des arrivants ? La véritable politique humanitaire, n'est-ce pas ce que nous essayons de faire – et qui est plus difficile, j'en conviens –, c'est-à-dire offrir un minimum d'abri à Calais, ne laisser aucune femme ni aucun enfant sans protection, lancer un plan grand froid, tout en menant une politique d'asile forte qui permettra d'éloigner de Calais ceux qui relèvent de l'asile et de les héberger dans le cadre du dispositif déployé au niveau national, afin d'éviter une concentration qui, quels que soient nos efforts, posera des problèmes humanitaires ? C'est une question à laquelle je demande à M. Grandguillaume, à M. Dolez et à tous les parlementaires présents de réfléchir. Le choix humanitaire consiste-t-il à organiser à Calais un grand campement dont on ignore les dimensions qu'il va prendre ? Ou au contraire, sur le fondement d'une politique

équilibrée et volontariste, d'offrir à ceux qui relèvent de l'asile à Calais des solutions d'hébergement en France, dans le cadre des CADA ouverts et des dispositifs préconisés ?

La politique que nous menons dans ce domaine repose sur l'équilibre que je viens d'indiquer et il serait hautement souhaitable, dans le contexte actuel, que, s'agissant de Calais, nous essayions de travailler collectivement, de manière objective, sincère, rigoureuse, pour déterminer exactement qui fait quoi, quelles sont les intentions de chacun, et éviter un procès permanent. La suspicion incessante, sans que l'on vérifie la moindre hypothèse, sans que l'on s'assure de ce que nous faisons, sans que l'on consulte jamais le Gouvernement à propos des budgets alloués ou des actions conduites, a un résultat, et un seul : celui que l'on connaît dans le Nord-Pas-de-Calais.

Je n'alimenterai donc pas cette chronique-là. Je veux montrer qu'il existe des solutions humanitaires, que l'on peut trouver en responsabilité ; que le Gouvernement veut bien faire et qu'il est à la disposition de ceux qui s'interrogent et qui ont des idées. Je suis prêt, je le leur ai dit, à recevoir les artistes qui se sont mobilisés en lançant un appel dans *Libération*. Ma porte leur est ouverte. J'ai des choses à leur dire. J'ai à leur exprimer les intentions du Gouvernement, sa sincérité, sa volonté. Pour résoudre les problèmes, mieux vaut parler et agir ensemble. Encore faut-il vouloir adopter cette démarche. Quoi qu'il en soit, je sais, moi, que nous sommes sincères et j'irai jusqu'au bout, car le drame humanitaire que vivent ceux qui ont quitté leur pays après avoir été persécutés appelle de notre part une forte mobilisation.

J'ai pris du temps pour répondre au sujet de Calais, car c'est une question sur laquelle il existe beaucoup d'approximations et qui mérite des réponses précises.

Voici le bilan de la circulaire du 28 novembre 2012 : 32 236 cas de régularisation, dont 84 au titre de la vie privée et familiale. Le résultat est incontestable.

J'en viens aux procédures d'infraction engagée par la Commission européenne contre les États qui n'auraient pas correctement transposé ou mis en œuvre le paquet asile et la directive retour. S'agissant de la France, une procédure pour non-transposition du paquet asile a été lancée le 20 juillet dernier, date limite de transposition ; elle sera bien entendu clôturée, puisque nous avons transposé. Il reste une procédure ancienne, lancée il y a plusieurs années, pour méconnaissance du précédent paquet asile ; nous allons évidemment y répondre. Quant à la directive retour, il n'existe aucune infraction à proprement parler, mais nous faisons l'objet de demandes d'information, auxquelles nous nous préparons à répondre, sur les mesures prises pour améliorer l'efficacité de notre politique d'éloignement.

En ce qui concerne la rétention des enfants, la circulaire du 6 juillet 2012 est scrupuleusement appliquée par les préfets. Elle ne prohibe pas la rétention des enfants, mais la limite à certains cas, très précisément énumérés – obstruction à l'éloignement, fuite d'une assignation –, et à la durée la plus brève possible. En métropole, elle s'est traduite par une division par quatre du nombre d'enfants placés en rétention accompagnant leur famille. Le placement en rétention des mineurs étrangers isolés est proscrit par la loi.

S'agissant des contrôles au faciès, nous partageons l'objectif de lutte contre tous les contrôles discriminatoires. Mon ministère et moi-même sommes particulièrement mobilisés dans cette affaire. Mais l'arrêt de la cour d'appel de Paris est rédigé d'une manière qui appelle une réflexion de notre part. Je souhaite que, dans un premier temps – je réunirai les associations pour évoquer cette question avec elles au cours des prochains mois –, nous utilisions les dispositifs déjà mis en œuvre, notamment celui des « caméras piéton » qui a été un succès et que le Conseil d'État a validé dans son principe, demandant simplement un support législatif, afin de contrôler l'action des forces de sécurité.

Monsieur Coronado, l'augmentation du nombre de naturalisations est de 11 % en 2014, année où 77 335 personnes ont été naturalisées. C'est l'effet de la professionnalisation du traitement du déstockage, liée à la création des plateformes interdépartementales. Le délai, de 300 jours actuellement, est appelé à se réduire grâce à cette professionnalisation.

Faut-il fermer des CRA ? Je ne crois pas que ce serait adapté en pleine crise migratoire. Le plan Migrants de juin dernier vise au contraire une hausse de l'occupation des centres de rétention par une politique d'interpellation plus active. En effet, je le répète, nous voulons accueillir dignement ceux qui doivent l'être, ce qui implique que nous soyons en mesure d'éloigner ceux qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire national.

**Mme Cécile Untermaier.** La loi relative aux droits des étrangers et celle relative à la réforme du droit d'asile promulguée en juillet 2015 sont de grandes lois, des lois de simplification. Je tiens à vous remercier, monsieur le ministre, du bon travail accompli à cette occasion avec l'Assemblée nationale. Très utile, il anticipait les difficultés que nous rencontrons actuellement ; je ne voudrais pas qu'il soit oublié au profit de propos politiques et d'amalgames.

Parmi les mesures de simplification adoptées figure – enfin ! – la carte de séjour pluriannuelle. Cette disposition essentielle permettra aux préfectures d'en finir avec les files d'attente, et aux étrangers de ne plus subir un accueil pénible et dévalorisant. Cette carte pluriannuelle, encadrée, va de pair avec une grande exigence concernant l'acquisition de la langue française. Cette mission incombe à l'OFII.

Quelles sont les conséquences attendues sur la qualité de l'accueil des étrangers, le mieux-être des personnels des préfectures et les possibilités de

redéploiement des missions préfectorales puisque les effectifs sont, on le sait, au régime sec ?

L'OFII a-t-il la capacité d'accomplir la mission qui lui est confiée, notamment eu égard à ses moyens humains et financiers ?

**M. Philippe Goujon.** On a beaucoup parlé de Calais, ce qui est tout à fait normal et légitime ; mais de nombreuses autres régions sont touchées. J'aimerais évoquer brièvement le cas de Paris, qui est elle aussi l'une des destinations principales des migrants.

La mairie de Paris a publié le 12 octobre dernier son plan de mobilisation pour l'accueil des réfugiés, qui concerne l'ensemble des migrants pris indistinctement, et non simplement les réfugiés persécutés dans les zones de guerre, à rebours des déclarations du Premier ministre et des vôtres, monsieur le ministre. Or la préfecture de région recense environ 9 000 personnes chaque nuit dans les centres d'urgence et 16 000 dans les hôtels sociaux. Les capacités d'accueil sont donc totalement saturées : tous ceux qui en ont besoin risquent de ne pas pouvoir être hébergés, notamment les SDF pour lesquels on sait déjà que l'on manquera de places cet hiver. En outre, les campements se reforment régulièrement et s'étendent. J'aimerais connaître votre analyse de cette situation.

On a le sentiment que la ville de Paris conduit sa propre politique migratoire, qui consiste – c'est son droit, mais c'est un choix – à accueillir tous les migrants sans distinction, d'où qu'ils viennent. Quelle est à cet égard votre position, monsieur le ministre ? Préconisez-vous ce que la mairie de Paris prône et met en œuvre, à savoir l'hébergement et le logement de tous les migrants de toute provenance, ou seulement, comme j'avais cru le comprendre, des persécutés qui demandent l'asile ?

**Mme Sandrine Mazetier.** Le rapport de la Cour des comptes ayant été abondamment évoqué, vous avez répondu par avance, monsieur le ministre, à nombre des questions que je souhaitais poser à ce sujet. Je rappellerai donc simplement ceci : lorsque ce texte a opportunément « fuité » juste avant que nos collègues sénateurs n'examinent le projet de loi réformant le droit d'asile, la Cour des comptes elle-même a qualifié le prérapport de « partiel et partial ». Je m'étonne donc que l'on continue de débattre des chiffres partiels et partiels qui en sont issus. Rappelons également que le référé porte sur la politique d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile, et non, contrairement à ce que peuvent laisser penser certains articles de presse, sur le taux d'exécution des OQTF.

J'aimerais vous interroger sur les économies liées aux moyens alloués à la réforme de l'asile et au respect des délais d'instruction, de neuf mois pour la procédure normale et de onze semaines en procédure accélérée – une procédure dont nous venons de constater l'utilité lorsqu'il s'agit de répondre à l'urgence et que les personnes concernées relèvent manifestement de la protection internationale.



Je m'interroge également sur la place réservée à l'OFII dans le bleu budgétaire, sans commune mesure avec le rôle majeur qui lui est désormais dévolu dans l'accueil des demandeurs d'asile.

Je me permets aussi de relayer la question qui vous a été posée sur les objectifs de diminution des délais d'accès à la nationalité, qui ont malheureusement un peu dérapé.

Comme l'a souligné mon collègue, on peut s'interroger sur l'intérêt qu'il peut y avoir, du point de vue budgétaire, à laisser ouverts tous les CRA alors que leurs taux de remplissage sont très disparates.

S'agissant de Calais, en 2002, l'un de vos prédécesseurs avait annoncé la fermeture de Sangatte, censée dissuader les gens de venir du bout du monde échouer à Calais. Ce n'est malheureusement pas exactement ce qui s'est passé. En 2009, le ministre Besson annonçait le démantèlement de la jungle de Calais. Voilà qui devrait nous inciter à faire preuve de responsabilité, de modestie, et surtout de beaucoup d'humanité et de solidarité. À ces problèmes difficiles qui évoluent au gré des conflits, il n'existe pas de solution simple. En la matière, c'est le respect des droits et du droit, orientation suivie par le Gouvernement et par vos services, qui doit nous guider, monsieur le ministre.

**M. Jacques Myard.** Le problème est grave, en effet, et je crois d'autant moins opportun de polémiquer qu'il est destiné à perdurer lorsque vous ne serez plus en exercice, monsieur le ministre. Dans le discours – presque une conférence – que vous nous avez tenu, je n'ai pas eu l'impression que vous en preniez la mesure. Je le répète, je regrette les propos quelque peu polémiques que j'ai entendus.

La guerre et l'explosion démographique sont telles que nous n'en sommes qu'au début de l'afflux de migrants : celui-ci va durer des dizaines d'années. Mais gouverner, c'est prévoir.

Je m'étonne d'ailleurs que vous ayez été quelque peu pris de court par l'afflux massif auquel nous avons été récemment confrontés. On voyait pourtant bien que certains États poussaient les émigrés hors de chez eux. En outre, une annonce très maladroite a aggravé le problème. Mais tout s'est passé comme si nous avions découvert la réalité d'un seul coup, comme si tout était allé trop vite pour nous. Je ne parle pas seulement de la France, mais aussi d'autres États.

Dans ce contexte, le Conseil européen a pris des décisions que j'approuve, en particulier la création des fameux « points chauds » que je réclamais depuis la fin juillet et qui permettent de fixer les populations avant qu'elles n'arrivent chez nous. Mais, visiblement, ce sont des mesures de court terme. Il est donc urgent qu'ensemble nous allions plus loin face à ce problème majeur de civilisation.

D'abord, il n'est pas admissible que nos partenaires européens fassent des déclarations unilatérales. Ce n'est pas la première fois que cela arrive : au temps

de M. Chevènement, l'Espagne avait décidé de régulariser tous les sans-papiers ; on a vu ce que cela a donné, avec l'assaut vers le nord depuis Ceuta et Melilla. Ce n'est pas un problème de règlement ou de directive, mais d'attitude politique. On n'a pas à faire pareilles déclarations à l'emporte-pièce qui déstabilisent tout le système ! Il faut une coordination politique entre États européens.

Ensuite, il faut évidemment agir sur les causes. De ce point de vue, je ne comprends pas la politique française au Proche-Orient. Je profite de l'occasion pour le dire à un membre du Gouvernement. De plus, les crédits de l'aide au développement sont en baisse : ce n'est pas cohérent.

S'agissant du retour, vous parlez de quatre-vingt-dix jours de délai de traitement par l'OFPRA, mais cela ne tient pas compte des appels. On est donc encore très loin de l'objectif.

J'aimerais enfin vous poser une question incidente sur les certificats d'hébergement. J'en délivre moi-même comme maire et j'ai le sentiment qu'ils sont l'une des sources de l'immigration illégale. Est-il possible d'améliorer la situation en les informatisant ou en les contrôlant d'une manière ou d'une autre ?

Bref, au-delà des polémiques, il est nécessaire d'adopter une approche globale du phénomène des migrations, dont nous allons subir les assauts pendant de très nombreuses années.

**Mme Elisabeth Pochon.** Ma question porte sur l'optimisation des pratiques d'accueil des mineurs étrangers. La présence de mineurs étrangers isolés sur le territoire français se pérennise depuis la fin des années 2000. Un protocole signé par les ministères de la justice, de l'intérieur, des affaires sociales et de la santé, d'une part, et par l'Association des départements de France, d'autre part, instaure un dispositif de répartition des jeunes primo-arrivants entre tous les départements et tend à harmoniser les modalités d'accueil des mineurs isolés étrangers. Je profite de l'occasion pour saluer mon département qui en prend toute sa part, comme dans d'autres domaines ayant trait à la solidarité. Le protocole prévoit une procédure préalable de mise à l'abri et d'évaluation de la situation des intéressés, et organise leur répartition territoriale.

Toutefois, contrairement à ce qui était prévu, il semble que le pilotage local du dispositif ait été très peu assuré par les services de l'État. Des initiatives sont prises ici ou là sous forme de protocoles locaux qui facilitent les relations entre acteurs, sécurisent les procédures et contribuent à la cohérence des politiques locales. Ils peuvent aborder différents volets : l'organisation de la mise à l'abri et de l'évaluation, la politique locale de lutte contre la fraude et les réseaux, la coordination des services de l'État et du conseil général lors de la prise en charge et de l'accès à la majorité des jeunes, auxquels nous devons scolarisation, insertion professionnelle, prise en charge sanitaire et intégration.

Il paraît donc indispensable de systématiser la signature de protocoles locaux organisant l'intervention des acteurs et leurs échanges dans les différents

domaines de la politique d'accueil des mineurs étrangers isolés. Il convient d'en confier la responsabilité aux préfets, comme le préconise le rapport d'évaluation du dispositif national relatif aux mineurs étrangers publié en juillet 2014.

Pouvez-vous nous indiquer, monsieur le ministre, les conséquences budgétaires qui pourraient en résulter ?

**M. Jean-Michel Clément.** L'examen de la mission « Immigration, asile et intégration » nous permet tous les ans depuis 2012 de constater l'engagement constant de la majorité dans ce domaine. Au-delà des chiffres, ce budget traduit une longue tradition d'accueil dans notre pays. Il traite aussi, particulièrement aujourd'hui, de questions politiquement sensibles et exigeantes du point de vue humain. Nous sommes en effet confrontés depuis plusieurs mois à une crise migratoire sans précédent dont les conséquences humanitaires sont bien connues.

Monsieur le ministre, dans ce dossier, vous concevez votre action avec raison, simplicité et cohérence politique, fidèle depuis le début à une parole politique forte, rigoureuse et responsable. Mais nous sommes entrés dans une ère politique où l'engagement rigoureux au service de notre pays, sans gesticulations, paraît moins appréciable que toutes les polémiques du monde aux yeux des donneurs de leçons.

Je ne me suis pas joint à l'appel des 800, lancé par des personnalités pour lesquelles j'ai beaucoup d'estime, mais dont je ne comprends pas l'intention. Je ne fais pas non plus partie de ceux qui, comme certains de nos collègues de l'opposition, pratiquent l'humanisme médiatique, selon lequel on est d'autant plus solidaire et responsable que l'on est proche d'un micro ou d'une caméra.

Nous reconnaissons tous que la situation à Calais est très difficile pour les migrants, qui, souvent, veulent rejoindre l'Angleterre. Nous devrions donc tous, ONG, associations, collectivités, nous unir pour construire un présent et un avenir protecteur à ces hommes, ces femmes et ces enfants qui fuient la violence et la guerre.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous expliquer dans quelle mesure ce budget permet de tenir encore davantage compte de cette exigence humanitaire, à Calais comme ailleurs ? Quel message souhaitez-vous transmettre aux ONG et aux acteurs associatifs pour qu'ils servent mieux notre idéal commun ?

**M. Michel Vauzelle.** Avec d'autres présidents de régions méditerranéennes, j'ai poussé en avril dernier un cri de honte devant l'attitude de l'Europe, devant certains propos qui revenaient à demander leurs papiers à des personnes qui, par centaines, par milliers, se noyaient en Méditerranée. Quand quelqu'un se noie, on ne lui demande rien, on le sauve ; quand il tend la main, on la saisit sans se demander s'il est arabe ou noir. Notre mot d'ordre était : « Nous sommes tous méditerranéens », pour exprimer notre communauté de destin dans cette situation qui est appelée à durer.

Je vous l'ai dit lors de vos différentes visites en Provence-Alpes-Côte d'Azur, monsieur le ministre : nous sommes heureux que vous teniez un discours précis, rigoureux et républicain.

Mais cela n'empêchera pas des propos comme ceux de M. Ciotti, qui, lorsque la région a accueilli des mineurs immigrés au lycée de Menton, a demandé que l'on pratique sur eux un examen osseux pour vérifier qu'ils étaient bien mineurs. Il n'est pas le seul à dire ce genre de choses parmi les représentants de la nation qui se disent républicains. Ce faisant, au lieu de retenir une population qui a peur, ils nourrissent ses peurs et renforcent le racisme et la xénophobie.

Pour lutter contre cette attitude immorale et profondément antirépublicaine qui ne fait honneur ni à la France ni à l'Europe, il ne suffit pas de tenir un discours équilibré, comme le fait l'État en ce moment. Pour être mieux entendue en Europe, une Europe qui n'est pas ce qu'elle devrait être faute de concert, la France devrait parler d'une voix plus forte en matière morale, comme vous l'avez déjà fait avec le chef de l'État et le Premier ministre. Cela mettrait en évidence l'image désastreuse que l'Europe donne d'elle-même en ce moment. La France est dans son rôle lorsqu'elle adopte une politique équilibrée, mais elle devrait avoir un discours plus ferme sur l'accueil et le respect dus à ceux dont nous voyons tous les jours l'immense misère.

Contrairement à ce que l'on pense, notre population dans son ensemble n'est pas raciste, elle n'est pas insensible à la détresse de tous ces gens qui fuient la guerre ou la misère ; elle n'est pas nécessairement partisane d'un tri sélectif qui convient aux ordures, mais qui n'a pas lieu d'être pour distinguer des autres ceux dont il apparaîtra un jour qu'ils relèvent de l'asile politique. C'est leur situation humanitaire à tous que nous devrions relayer de manière plus audible.

**M. Laurent Grandguillaume**, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*. J'étais samedi dernier à Boulogne-sur-Mer où des bénévoles, militants associatifs, m'ont fait part de leur indignation. Cette indignation est un effet de l'injustice. Elle appelle des réponses que vous avez apportées, monsieur le ministre, comme vous avez apporté des compléments d'information, concernant la situation à Calais. Mais il y a urgence ; vous en êtes bien évidemment conscient.

Tous ceux qui en appellent à l'État pour qu'il remédie à cette situation en appellent au fond à l'humanité : il s'agit de venir en aide à ces femmes et à ces hommes qui sont confrontés à la violence sur place. Tel est le sens de la mobilisation des uns et des autres. Il ne s'agit pas d'une confrontation, mais de la recherche des bonnes solutions, qui est loin d'être simple.

Notre volonté de lutter contre les injustices est aussi ancienne que notre conscience, que notre engagement. Nous devons donc tous nous mobiliser – les parlementaires, le Gouvernement, tous les acteurs concernés – pour sortir de cette

situation à Calais. J'espère que ce que vous avez proposé nous permettra d'y parvenir rapidement.

**M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur.** Ma démarche, plus difficile que d'autres, correspond à ce que je pense profondément que doit être l'action publique. En voici le principe : en présence d'une urgence humanitaire et d'enjeux compliqués, c'est la vérité que l'on doit convoquer. L'indignation est d'autant plus forte qu'elle est juste, qu'elle repose sur des éléments objectifs. Je veux bien que l'on s'indigne de la situation à Calais, cela ne me choque pas ; cela me choque d'autant moins que je suis confronté tous les jours à sa difficulté. Vous imaginez bien que j'en suis moi-même indigné. Il est un peu court de considérer que, sous prétexte qu'un individu exerce une responsabilité ministérielle, il ne pourrait s'indigner, s'émouvoir, se mobiliser, défendre des valeurs. Mais je ne veux pas résoudre ce problème par des approximations. L'indignation doit être articulée à une analyse très précise de la situation si l'on veut réagir de manière pertinente.

Dire que l'État ne fait absolument rien à Calais, qu'il laisse toute la responsabilité aux autres, alors que j'ai expliqué ce que nous faisons, les moyens que nous y consacrons, est-ce juste ? S'indigner de la situation à Calais sans jamais rendre compte de ce qu'elle était il y a dix mois et des efforts que nous avons engagés, est-ce juste ?

On dit qu'il y a urgence, on demande à l'État d'intervenir, mais sans tenir le moindre compte des contraintes qui s'imposent à lui lorsqu'il intervient. Je l'ai dit hier très franchement aux représentants d'associations que j'ai rencontrés sur place : lorsque je veux installer un dispositif à Calais, il faut que j'aie les budgets pour cela ; cela suppose des discussions et des procédures de droit dont le non-respect conduit le ministre devant des instances désagréables. Ce sont des réalités, même si on peut le regretter. Peut-on dire pour autant que nous perdons du temps, que nous n'agissons pas ? Non ! Nous agissons tous les jours, et lorsque les délais sont trop longs, nous nous efforçons de les réduire. Ainsi, pour créer 1 500 places à Calais, nous avons recours à une procédure d'urgence.

Je ne demande absolument pas que, sur les questions dont nous traitons, personne ne s'exprime, que ceux qui sont indignés ne fassent pas part de leur indignation. Celle des artistes est sincère, et je me rends disponible pour les recevoir. Lorsque le Défenseur des droits émet des préconisations, il rejoint mes préoccupations. J'aurais simplement aimé qu'il rende aussi compte de notre action dans son rapport.

Dans un pays où, sur ces sujets, certains en appellent, comme le disait le président Vauzelle, à la xénophobie, à la haine, au repli sur soi, ceux qui veulent créer les conditions d'un accueil digne devraient unir leurs forces en disant la vérité, en faisant preuve de précision, pour montrer qu'il existe de véritables solutions. S'ils ne le font pas, ce ne sont pas eux, ceux qui ont envie de se mobiliser, qui gagneront la bataille.

Ma seule exigence est que nous fassions dignement face à la crise migratoire, que nos réponses soient à la hauteur des valeurs de notre pays, et que nous nous montrions rigoureux et précis. C'est une exigence éthique qui s'impose en politique, *a fortiori* lorsque l'on exerce une responsabilité ministérielle. Un gouvernement qui se mobilise dans cet état d'esprit peut s'attendre à ce qu'on lui exprime son soutien, et non seulement son indignation.

En ce qui concerne la position de la France en Europe, elle a consisté dès août 2014, bien avant que la crise migratoire n'atteigne son niveau présent d'acuité, à proposer à l'Union européenne les moyens de la maîtrise, mais aussi de l'humanité. Car l'humanité sans la maîtrise conduit à un désastre humanitaire. Voilà pourquoi nous devons maîtriser nos frontières, y installer des dispositifs de contrôle, mais aussi faire savoir, de manière responsable, que nous pouvons certes accueillir les réfugiés, mais pas tous si nous voulons accueillir correctement ceux qui doivent l'être, parce que notre capacité d'accueil n'est pas illimitée.

Il faut donc aussi, dans les camps installés à proximité des pays d'origine, revoir à la hausse le niveau d'intervention du HCR : si la situation humanitaire n'y est pas optimale, les gens les quitteront, ce qui est bien normal, et l'Europe sera soumise à une pression croissante à laquelle elle aura de plus en plus de mal à faire face. Il en résultera un désastre humanitaire et, partout, des populismes. Je ne veux pas que cela arrive.

Si je parle ainsi, c'est parce que je suis réaliste et comptable de ce que nous faisons. Je veux tenir un discours de vérité, parce que c'est ce qui permettra d'éviter ce désastre humanitaire. Mais je suis convaincu, monsieur le président Vauzelle, que ce discours peut être tenu de manière généreuse et de telle sorte que la France fasse entendre une voix puissante au sein de l'Union. C'est ce que nous essayons de faire dans les enceintes où nous intervenons.

M. Goujon est parti – peut-être pour prendre part à un débat au sein d'une instance parisienne, où les questions qu'il m'a posées trouveront mieux leur place. Mais je lui répondrai tout de même.

**M. Jacques Myard.** Vous valez mieux que ça, monsieur le ministre !

**M. Bernard Cazeneuve,** *ministre de l'intérieur.* Je constate simplement que la question ne m'était pas adressée : elle visait une autre personne, qui n'est pas dans cette salle puisqu'elle n'est ni ministre ni parlementaire. M. Goujon m'a demandé si j'étais d'accord avec la maire de Paris lorsqu'elle rédige des documents sous sa propre responsabilité. Par construction, je suis d'accord avec la maire de Paris, car j'estime qu'il vaut mieux traiter les problèmes avec ceux qui sont aux responsabilités, quelle que soit leur sensibilité politique, plutôt que de créer des polémiques.

À Calais, hier, j'étais au côté d'une maire qui n'est pas de mon bord politique. Je pourrais très bien la laisser seule, comme on m'a laissé seul à Cherbourg il y a quelques années, lorsque la fermeture de Sangatte a provoqué

l'arrivée de migrants. J'avais dans ma ville 300 personnes qui dormaient dans des cartons ; personne ne m'a aidé. Leur nombre a augmenté ; je me suis débrouillé tout seul. Mais ce n'est pas grave : j'ai fait mon travail de maire et je ne reproche rien à personne. J'estime pour ma part que le Gouvernement doit aider la maire de Calais dans l'épreuve que traverse sa ville. Je me rends sur place toutes les huit semaines et j'y mettrai des moyens nonobstant la couleur politique de la mairie. C'est cela, la solidarité républicaine dans les épreuves humanitaires : la solidarité entre les territoires et l'État, quelles que soient les opinions politiques de ceux qui dirigent les collectivités.

Ce qui vaut de la maire de Calais vaut également de la maire de Paris. C'est ainsi que je conçois ma fonction : je suis à la disposition des maires qui sont confrontés à ce type de problèmes – à condition, bien entendu, qu'ils ne fassent pas preuve de la pire inhumanité en tenant des propos racistes ou xénophobes : dans ce cas, je ne serai pas leur interlocuteur, car ce ne sont pas mes principes ni mes valeurs.

Les campements parisiens, nous nous en occupons. Ainsi, nous avons mis à l'abri les occupants de ceux situés porte de la Chapelle et quai d'Austerlitz et réglé leur situation. Ce sont ainsi près de 2 000 personnes que nous avons protégées, à Paris, depuis le mois de juin, en leur offrant des hébergements et un accès à l'asile. Nous l'avons fait avec la volonté de résorber les campements sans que demeurent des squats – nous réglerons la question des squats actuels en offrant des conditions d'hébergement dignes de ce nom. Nous avons procédé en évitant autant que possible de faire intervenir des forces de l'ordre. Lorsqu'elles sont intervenues, c'est parce que, pour des raisons politiques sur lesquelles je ne veux pas m'attarder, certaines personnes empêchaient les migrants d'accéder aux logements que nous leur propositions.

Mme Untermaier m'a interrogé sur les moyens de l'OFII – comme Mme Mazetier, d'ailleurs, que je veux remercier pour tout le travail qu'elle a fait, avec M. Binet, Mme Chapdelaine et tant d'autres, lors de l'examen des textes relatifs à l'asile et à l'immigration. Les crédits de l'OFII sont sécurisés et renforcés : le projet de loi de finances prévoit une hausse de 40 % de sa subvention pour charges de service public. Par ailleurs, les effectifs de l'OFII augmenteront significativement, comme ceux de l'OFPRA : ils seront portés à 126 équivalents temps plein grâce aux amendements proposés par le Gouvernement. En outre, l'OFII redéploiera ses moyens grâce à l'allègement de certaines missions, notamment en matière de visites médicales.

Il y avait beaucoup de choses, dans les interpellations de M. Myard. M. Myard dit : « Pas de polémiques ! » Je n'en lance jamais, je réponds à celles que lancent vos amis, sur les avions, sur Calais, sur les éloignements, sur Moirans et d'autres sujets. J'en profite pour envoyer ce message, dans un contexte où les forces de l'ordre sont extrêmement mobilisées et font un travail remarquable, avec des policiers et des gendarmes parfois atteints dans leur intégrité physique : les forces de l'ordre sont intervenues à Moirans dès que nous avons été informés des

troubles pour rétablir l'ordre public, ce qui fut fait en quelques heures, et la justice fait son travail. La police et la gendarmerie ont communiqué au procureur l'ensemble des éléments dont elles disposaient pour que la justice passe.

Il y a une dizaine d'années, les quartiers ont connu trois semaines d'émeutes. Alors député de l'opposition, je n'ai jamais tenu de discours tels qu'un certain nombre de ceux que j'entends aujourd'hui. Lorsque des sujets de ce type sont sur le métier, notre obligation est de témoigner notre reconnaissance aux forces de l'ordre pour leur travail – et je veux leur rendre hommage, comme je l'ai fait hier à Moirans. Et nous avons ensuite l'obligation de faire preuve de dignité face aux épreuves que la République peut traverser lorsque certains s'emploient à porter atteinte à l'ordre républicain.

Les polémiques, je ne les déclenche pas, mais, quand ceux qui sont placés sous ma responsabilité s'exposent autant pour faire leur travail et sont mis en cause, mon devoir de ministre de l'intérieur est de rappeler ce qu'est la réalité de leur action. J'étais très fier, hier soir, d'être à Moirans avec les forces de police et de gendarmerie, aux côtés des élus de l'Isère de toutes sensibilités. Le maire de Moirans était là, qui n'appartient pas à la majorité, et il a rendu hommage aux forces de l'ordre. On le voit, plus on est près de l'intervention de ceux qui rétablissent l'ordre, plus on est respectueux des missions qu'ils remplissent, et moins on est dans des polémiques qui n'ont pas lieu d'être sur des sujets qui appellent, au contraire, du sérieux.

Je perçois parfaitement et ne minimise pas la gravité de la situation migratoire, pour la simple et bonne raison que j'ai, jour après jour, la charge d'assumer ses conséquences – mais notre pays est soumis à une bien moindre pression que d'autres, comme l'Autriche ou l'Allemagne. Vous reprochez d'ailleurs à notre gouvernement des propos tenus par les dirigeants d'autres pays qui appartiennent au même parti européen que vous. Pour ma part, je n'ai pas de commentaire à faire sur les propos tenus par Mme Merkel ou par d'autres. Quand l'Europe traverse des épreuves, le rôle de la France n'est pas de polémiquer avec des dirigeants européens, mais de trouver des solutions avec eux. Ce n'est pas parce que nous ne créons pas des fractures au sein de l'Union européenne avec des dirigeants européens qui ont adopté telle ou telle position que nous n'avons pas pris conscience de la gravité d'une situation ; c'est au contraire parce que nous en avons pris la mesure que nous nous fixons pour objectif d'être responsables et de ne pas accroître les difficultés rencontrées par l'Union.

En ce qui concerne l'aide au développement, le Président de la République a annoncé, le 25 août dernier, une relance de notre politique. Elle passe par une réforme de notre agence bilatérale de développement, l'Agence française de développement (AFD), qui va être rapprochée de la Caisse des dépôts et consignations. Dans la continuité de ce projet, il a également annoncé, lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, une augmentation de notre aide au développement de 4 milliards d'euros au cours des prochaines années, et le



montant des financements consacrés au climat passera de 3 milliards à 5 milliards d'euros.

Mme Pochon m'interrogeait sur la question des mineurs étrangers isolés, sujet extrêmement important, sur lequel nous sommes aussi très mobilisés. Dans certains départements, il n'existe pas de représentant du réseau des analyses en fraude documentaire et à l'identité. Il appartient au préfet de conclure un protocole avec le président du conseil départemental – un protocole type sera diffusé, avec les modalités de saisine de la police aux frontières. En cas de délit manifeste de fraude à la minorité, une instruction rappelle les conditions dans lesquelles les préfets peuvent saisir le parquet aux fins de poursuite. Elle précise également les conditions d'admission au séjour des jeunes majeurs, mineurs isolés confiés à l'aide sociale à l'enfance avant l'âge de seize ans, mineurs isolés pris en charge entre seize et dix-huit ans et les conditions d'accès à la formation professionnelle du mineur isolé pendant sa minorité.

Il est à noter qu'à aucun moment la procédure de demande d'asile pour les mineurs étrangers isolés n'est évoquée dans cette instruction. C'est pourtant une donnée à ne pas négliger dans le contexte actuel, marqué par l'arrivée de mineurs en provenance de Syrie, d'Irak ou d'Afghanistan. Comme vous le savez, les préfetures sont par ailleurs invitées à désigner un correspondant dans les départements où le nombre de prises en charge de mineurs isolés et de demandes de titres de séjour le justifie. Il est, en particulier, demandé aux préfetures d'accepter que les jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance puissent déposer leur demande de titre de séjour deux mois avant leur dix-huitième anniversaire.

Nous entretenons un dialogue constant avec les ONG, monsieur Clément, même s'il est parfois vif ou tendu – ce qui est souvent consubstantiel de la franchise. Les ONG jouent un rôle fondamental dans la fourniture des prestations humanitaires. À Calais, j'ai demandé à deux personnalités, Jean Aribaud et Jérôme Vignon, de conduire un dialogue avec les associations, avec la mise en place d'un comité de pilotage, et j'ai indiqué quels montants – qui ne sont pas soldes de tout compte – nous consacrons à l'ensemble des actions humanitaires à Calais : avec ce que nous faisons en CADA, ce que nous faisons en matière d'aide alimentaire et d'hébergement sur place des personnes en situation de vulnérabilité, nous aurons mobilisé 44 millions d'euros pour ce seul campement.

**M. le président Gilles Carrez.** Merci, monsieur le ministre.

\*

\* \*

*À l'issue de l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, la Commission examine pour avis les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (M. Patrick Mennucci, rapporteur pour avis « Immigration,*

*intégration et accès à la nationalité française » ; M. Éric Ciotti, rapporteur pour avis « Asile »).*

*La Commission donne un **avis favorable** à l'amendement n° II-74 du Gouvernement.*

*Suivant les conclusions de M. Patrick Mennucci, rapporteur 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 2016 **modifiés**.*