



N° 4125

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 30**

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

Rapporteur spécial : M. Laurent GRANDGUILLAUME

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i></b> .....	7
A. L'ACTION 1 <i>CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS</i> .....	9
B. L'ACTION 2 <i>GARANTIE DU DROIT D'ASILE</i> .....	12
1. L'augmentation de la subvention versée à l'OFPPRA : un moyen de poursuivre les efforts en matière de délai de traitement de la demande d'asile .....	15
2. Des places supplémentaires en CADA pour faire de ces centres le principal mode d'hébergement des demandeurs d'asile .....	18
3. Un projet d'envergure pour l'hébergement d'urgence .....	20
4. Bilan de la mise en œuvre de la nouvelle allocation (ADA) après un an de mise en application .....	23
C. L'ACTION 3 <i>LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE</i> .....	26
D. LES CRÉDITS DE L'ACTION 4 <i>SOUTIEN</i> .....	29
<b>II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ</i></b> .....	31
A. L'ACTION 11 <i>ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO ARRIVANTS</i> .....	33
1. L'évolution des missions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) .....	33
2. Des crédits en augmentation .....	34
B. L'ACTION 12 <i>ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE : DES CRÉDITS EN AUGMENTATION</i> .....	37
C. L'ACTION 14 <i>ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> .....	38
D. L'ACTION 15 <i>ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS</i> .....	39
E. L'ACTION 16 <i>ACCOMPAGNEMENT DU PLAN DE TRAITEMENT DES FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS</i> .....	41

<b>III. L'ACCUEIL DES MIGRANTS : QUEL BILAN ?</b> .....	43
<b>A. LE BILAN DES DIFFÉRENTS DIPOSITIFS D'ACCUEIL EUROPÉENS</b> .....	43
1. L'agenda européen pour les migrations.....	43
2. L'accord entre l'Union Européenne et la Turquie du 18 mars 2016 .....	45
<b>B. LES LIMITES STRUCTURELLES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	47
1. Le cas du règlement Dublin III.....	47
2. L'agence FRONTEX .....	48
<b>C. LE CAS SPÉCIFIQUE DE L'ACCUEIL DES MIGRANTS À CALAIS EN FRANCE</b> .....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	52
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	53

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2016, 90 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## INTRODUCTION

2015 et 2016 ont été des années particulièrement riches et intenses en matière d'actualité migratoire, avec en point d'orgue l'annonce de l'accueil de 30 700 migrants en provenance de Syrie, d'Irak et de l'Érythrée, des drames humains, et l'imminent démantèlement de la jungle de Calais.

Deux projets de loi fondamentaux ont été discutés et enrichis par la discussion parlementaire : la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile et la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. Le Rapporteur spécial se félicite des véritables avancées tant sur le fond que sur la procédure que concrétisent ces deux textes.

À première vue, le **Rapporteur spécial se félicite de la nette augmentation des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration***. Le programme 303 *Immigration et asile* voit son enveloppe budgétaire augmenter par rapport à 2016 pour atteindre 935,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 808,2 en crédits de paiement (CP) – soit une hausse de + 31,8 % en AE et de + 14,1 % en CP. Cette augmentation est nécessaire pour que les droits des demandeurs d'asile (hébergement, allocation, accompagnement, décision rapide de l'OFPPRA <sup>(1)</sup>) soient respectés et pour que les prestations qu'ils recouvrent soient accessibles au plus grand nombre.

L'enveloppe budgétaire globale dédiée à **l'intégration sera revalorisée en 2017, avec 247,8 millions d'euros en AE (+ 159,2 % par rapport à 2016) et 247,9 millions d'euros en CP (+ 159,7 %)**.

**Le Rapporteur spécial salue l'augmentation de 21,3 % des subventions accordées à l'OFPPRA** pour lui permettre de mener à bien ses missions et de gérer l'augmentation des demandes d'asile enregistrées. Il salue également **l'augmentation des crédits en faveur des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), de 5,7 % en 2017 pour atteindre 280 millions d'euros** (en AE et en CP), au lieu de 265 en 2016. Leur parc est, au 30 juin 2016, constitué de 31 869 places. Entre 2015 et 2016, ce ne sont donc pas moins de 6 495 places qui ont été effectivement ouvertes.

Par ailleurs, plus de 3 000 places en centre d'accueil et d'orientation (CAO) sont aujourd'hui ouvertes sur l'ensemble du territoire. L'objectif est fixé à 5 000 à la fin de l'année 2016. C'est pour l'atteindre que le décret d'avance n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 prévoit une rallonge de crédits de 18,8 millions d'euros pour la création de places en CAO. Dès le début de l'année 2017, près de 9 000 places seraient opérationnelles dans ces centres.

---

(1) Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Toutefois, le Rapporteur spécial souhaite signaler la grande inquiétude des associations œuvrant dans ce domaine sur la précipitation dont a fait preuve le Gouvernement dans la création de ces CAO. La multiplication des différents hébergements participent au manque de clarté du système d'hébergement des demandeurs d'asile et à la mise en concurrence des publics vulnérables. Il souhaite également alerter le Gouvernement sur les inégalités de prises en charges des demandeurs d'asile en fonction du lieu d'accueil, sur le manque d'accompagnement prévu dans les CAO, leur coût élevé et le manque de vision globale sur le parcours d'asile en France. Le modèle d'accueil de ces hébergements prévus comme une mise à l'abri ne doit pas devenir le modèle d'accueil généralisé. Il rappelle que la loi du 29 juillet 2015 entend faire des CADA le principal mode d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile.

En outre, le Rapporteur spécial exprime ses inquiétudes sur le recours à la procédure de marché public concernant les dispositifs d'hébergements relevant historiquement de l'action sociale, qui conduit les associations à assurer un rôle de prestataires et non plus de partenaires. Ces contraintes de marchés excluront les associations de petites tailles et conduiront des sociétés commerciales à répondre à ces marchés publics sans réelles expertises dans l'accompagnement social.

De plus le passage de l'allocation temporaire d'attente (ATA) à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), mis en place par la loi du 29 juillet 2015, a causé une interruption du fait d'un retard de versement. Les associations ont dû verser des avances aux demandeurs d'asile à partir de leurs ressources de trésorerie pour compenser ces retards. Ces avances ont pesé sur leur activité, et elles s'interrogent sur la façon dont elles seront remboursées.

Le Rapporteur spécial s'inquiète des délais d'enregistrement de la demande d'asile, prévus par la directive Procédures (trois à dix jours), qui sont largement dépassés dans la région Île-de-France. Les queues interminables devant les plateformes d'accueil (PADA) et les campements de fortune à leurs abords pour avoir une chance d'enregistrer sa demande d'asile, ne sont pas tolérables. La France risque d'être soumise à une procédure d'infraction par la Commission européenne.

Une vision globale exige également de penser l'après. C'est-à-dire l'intégration des personnes reconnues réfugiés, leur mise à l'abri, la reconnaissance de leur diplôme, *etc.*

Enfin, le Rapporteur spécial relaye, comme dans son rapport précédent, les difficultés rencontrées par les associations concernant la mise en place du Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI) et le versement des subventions au titre des années précédentes du Fonds européen pour les réfugiés qui ne sont toujours pas versées.

## I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*

Le programme 303 *Immigration et asile* voit son enveloppe budgétaire augmenter par rapport à 2016 pour atteindre 935,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 808,2 en crédits de paiement (CP) – soit une hausse de + 31,8 % en AE et de + 14,1 % en CP.

Malgré cette progression, le programme 303 ne représente plus que 76,5 % des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*, alors qu'il en représentait près de 90 % en 2016. Cette évolution du poids de chacun des programmes dans la mission est principalement due à une augmentation importante des crédits affectés au programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*.

Le premier poste budgétaire du programme 303 et même de la mission - l'action 2 *Garantie du droit d'asile* – verra ses moyens renforcés pour l'année 2017. Ces crédits permettront de continuer la mise en œuvre des réformes relatives au droit d'asile – et notamment en matière de délai de traitement d'une demande d'asile –, de pourvoir des emplois supplémentaires au sein de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de majorer la subvention qui lui est versée (+ 11,4 millions d'euros), ainsi que de renforcer les capacités d'hébergement des demandeurs d'asile. En somme, d'accueillir décemment les demandeurs d'asile, à la hauteur des engagements internationaux pris par la France. Les crédits alloués à la nouvelle allocation pour demandeur d'asile (ADA) ont aussi été revalorisés par rapport à l'année dernière.

Les moyens de l'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* progressent également (+ 15,8 % en AE et + 15,9 % en CP), ce qui se justifie par le fait que les filières d'immigration clandestine sont devenues une activité lucrative, se nourrissant de la misère de ceux qui fuient leur pays en guerre. L'adéquation de ces moyens nationaux avec les mesures prises par l'accord du 18 mars 2016 entre l'Union Européenne et la Turquie devrait produire les effets attendus en matière d'affaiblissement du *business model* des passeurs.

À l'inverse, les crédits de l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* subissent une diminution de 8 % en AE et en CP pour atteindre un montant de 520 000 euros (en AE et en CP). Toutefois, il convient de mentionner que cette baisse ne correspond pas à un tarissement des moyens alloués à l'action. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, une partie des dépenses de fonctionnement de la sous-direction des visas (SDV) est portée par le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. De même, les crédits consacrés aux systèmes d'information sont inscrits à l'action 4 *Soutien*.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE**

Programme/Action	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)							
	Réalisées en 2012 <sup>(1)</sup>	Réalisées en 2013 <sup>(1)</sup>	Réalisées en 2014 <sup>(1)</sup>	Réalisées en 2015 <sup>(1)</sup>	Total prévu en LFI 2016		Total prévu dans le PLF 2017	
					AE ouvertes	Prévisions FdC	AE demandées	Prévisions FdC
<b>303. Immigration et asile</b> <i>Dont fonds de concours <sup>(2)</sup></i>	<b>670,71</b> <i>10,49</i>	<b>635,79</b> <i>14,45</i>	<b>660,48</b> <i>13,32</i>	<b>610,79</b> <i>25,88</i>	<b>709,24</b>	<i>35,54</i>	<b>935,08</b>	<i>25,20</i>
Circulation des étrangers et politique des visas	1,81	0,49	1,11	1,02	0,57		0,52	0,10
Garantie de l'exercice du droit d'asile	521,11	542,23	570,40	496,56	597,42	18,20	815,23	5,59
Lutte contre l'immigration irrégulière	90,90	62,18	63,96	85,86	79,88	5,36	92,52	10,09
Soutien	56,89	30,89	25,01	27,35	31,37	11,98	26,81	9,42
Programme/Action	Crédits de paiement (en millions d'euros)							
	Réalisés en 2012 <sup>(1)</sup>	Réalisés en 2013 <sup>(1)</sup>	Réalisés en 2014 <sup>(1)</sup>	Réalisés en 2015 <sup>(1)</sup>	Total prévu en LFI 2016		Total prévu dans le PLF 2017	
					Crédits ouverts	Prévisions FdC	Crédits demandés	Prévisions FdC
<b>303. Immigration et asile</b> <i>Dont fonds de concours <sup>(2)</sup></i>	<b>655,02</b> <i>10,49</i>	<b>629,89</b> <i>14,45</i>	<b>675,66</b> <i>13,32</i>	<b>617,90</b> <i>25,88</i>	<b>708,66</b>	<i>35,54</i>	<b>808,22</b>	<i>25,20</i>
Circulation des étrangers et politique des visas	1,82	0,61	1,16	1,02	0,57		0,52	0,10
Garantie de l'exercice du droit d'asile	521,70	542,25	570,17	495,90	597,42	18,20	687,47	5,59
Lutte contre l'immigration irrégulière	70,82	63,45	77,62	93,95	79,96	5,36	92,66	10,09
Soutien	60,68	23,58	26,71	27,03	30,71	11,98	27,57	9,42

(1) Y compris fonds de concours

(2) Ouverts – hors reports de fonds de concours



## A. L'ACTION 1 CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS

Deux objectifs sont assignés à l'action 1 du programme 303 : répondre au besoin de circulation des personnes et renforcer l'attractivité de la France en valorisant ses domaines d'excellence. Les talents dans le domaine professionnel – bien qu'il faille adapter cette forme d'immigration à la conjoncture économique – et les étudiants au parcours d'excellence sont particulièrement visés.

La politique d'attribution des visas, déterminée par les ministres de l'intérieur et des affaires étrangères, est entièrement tournée vers la réalisation de ces objectifs. La direction générale des étrangers en France (DGEF) – et plus particulièrement la sous-direction des visas (SDV) – s'assure ensuite de sa mise en œuvre en coordonnant le réseau des différents services des visas au sein des postes diplomatiques et consulaires.

Pour 2017, le projet de loi de finances prévoit **une enveloppe budgétaire de 520 000 euros (en AE et en CP) pour l'action 1 – soit une diminution des crédits de 8 %** par rapport à ceux ouverts en 2016. Cependant, il est prévu un rattachement de fonds de concours à hauteur de 104 000 euros, contre aucun rattachement les années précédentes.

Certes, l'action 1 accuse une nouvelle baisse de ses crédits. Néanmoins, il convient de rappeler que ses crédits ne portent plus que les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel de la sous-direction des visas. Une partie de ses dépenses de fonctionnement a été transférée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, et les investissements informatiques sont prévus à l'action 4 *Soutien* du programme 303.

Malgré l'éparpillement de ces crédits, l'ensemble des services de la DGEF s'est mobilisé pour mettre en œuvre dès la fin de cette année les différentes mesures prévues par la loi du 7 mars 2016 relative à la réforme du droit des étrangers en France. Celle-ci prévoit de généraliser la carte de séjour pluriannuelle (de deux à quatre ans) après une première année de séjour régulier sous couvert d'un visa de long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) ou d'une carte de séjour temporaire d'un an. Les principaux effets attendus sont l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour des étrangers, ainsi que le développement de l'attractivité de la France. Cette loi entend également faciliter le parcours des étudiants et des professionnels talentueux, apportant une contribution au développement de la France. Elle crée ainsi une carte de séjour pluriannuelle spécifique portant la mention « passeport talent » et qui est délivrée à l'intéressé dès sa première admission au séjour.

Les dispositions relatives à la carte de séjour pluriannuelle et à l'instauration du « passeport talent » entreront en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2016. Un travail d'adaptation de l'application informatique « Réseau mondial visa » est en cours pour permettre la délivrance de ces nouveaux titres, et une vaste campagne de présentation de ceux-ci a été réalisée auprès des postes diplomatiques et consulaires.

En attendant la mise en œuvre effective de la loi et les résultats attendus, plusieurs projets sont poursuivis, avec pour objectifs de favoriser et de sécuriser la circulation des étrangers. C'est le cas du projet d'introduction de la biométrie dans les visas, qui permet aujourd'hui de sécuriser la demande de visa dans un contexte où la fraude à l'identité est plus encouragée que jamais.

**À ce jour, tous les services des visas français, c'est-à-dire les 182 postes diplomatiques et consulaires, sont équipés pour délivrer des visas biométriques.** Ceux qui avaient les moyens humains et les locaux suffisants ont été directement équipés (projet BIODEV / VISABIO). À l'inverse, ceux qui ne pouvaient prendre en charge cette tâche supplémentaire ont opté pour l'externalisation du recueil biométrique vers des prestataires, ce qui a été permis par le développement d'un second dispositif technique (BIONET). Grâce à ces 92 centres externalisés, certaines difficultés structurelles ont pu être dépassées (files d'attente, délai de délivrance des visas), même si le problème des moyens humains des consulats reste entier lorsque l'activité est saturée.

De même, le projet France VISAS lancé en 2014 continuera en 2017. Il a pour objet la refonte des applications informatiques de traitement des demandes de visas pour permettre la dématérialisation de l'ensemble du processus d'acquisition des demandes. Pour rappel, les coûts de ce projet sont supportés par l'action 4 *Soutien* (cf. *infra*).

Toutes ces mesures appliquées ou en cours d'application ont d'ores et déjà des effets sur la demande de visas qui paraît de plus en plus accessible pour l'étranger. En 2015, le nombre de visas biométriques délivrés a atteint 3 197 505 sur les 3 589 610 demandes – soit un pourcentage de 89,1 % de visas délivrés et un taux de refus de 10 % environ.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES DE VISA REÇUES ET DÉLIVRÉES

		2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015
<b>Total des demandes</b>		2 592 887	2 818 848	3 169 841	3 589 610	+ 13,2 %
<b>Nombre de refus de visa</b>		246 960	274 281	305 052	358 608	+ 17,6 %
<b>Total visas délivrés</b>		<b>2 293 084</b>	<b>2 495 598</b>	<b>2 817 670</b>	<b>3 197 505</b>	<b>+ 13,5 %</b>
Dont	– visas court séjour	2 121 889	2 320 258	2 631 949	3 004 251	+ 14,1 %
	– VLS pour étudiants	73 799	78 419	82 617	87 108	+ 5,4 %
	– VLS pour professionnels	18 290	17 958	19 803	21 629	+ 9,2 %
	– VLS regroupement familial	13 564	13 352	13 908	12 887	- 7,3 %
<b>Taux d'accord (total des visas)</b>		88,4 %	88,5 %	88,8 %	89,1 %	

Source : sous-direction des visas

Le nombre total de visas délivrés en 2015 est en augmentation de 13,5 % par rapport à 2014. Cette croissance s'explique principalement par :

– une hausse de 14,1 % entre 2014 et 2015 des visas de court séjour délivrés. Ces visas autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans ;

– une augmentation de 9,2 % des visas de long séjour délivrés pour établissement professionnel.

Cette hausse globale de l'activité correspond à une augmentation de la délivrance de visas sur l'ensemble des régions, à l'exception de l'Amérique latine. La région Asie-Océanie conserve sa première place, avec la Chine (770 399), l'Inde (118 728) et la Thaïlande (43 053), où la délivrance de visas est importante. Cette région connaît la plus forte progression en 2015 (+ 32,6 %). Ce constat est le même qu'en 2014. La nouveauté en 2015 réside dans le fait que la zone Moyen-Orient ait dépassé la région Europe hors Schengen (Europe centrale et orientale, Royaume-Uni et Irlande), qui a vu le nombre de visas délivrés baisser de 14,4 %.

En matière d'admission au séjour et d'accès aux titres de séjour, ce sont cependant les ressortissants des pays du Maghreb qui présentent les principales nationalités bénéficiaires (Algériens et Marocains, avec 25 000 nouvelles entrées chacun par an) – tous motifs confondus.

L'immigration familiale, bien qu'en baisse de 3,1 % par rapport à 2014, reste le premier motif d'immigration, pour un total de 41,6 % du total des premiers titres délivrés en 2015. L'immigration étudiante est en constante progression depuis 2013 avec une hausse de 7,4 % entre 2014 et 2015. C'est le deuxième motif d'immigration, représentant 32,4 % de l'ensemble des primo-délivrances. L'immigration professionnelle ainsi que les premiers titres de séjour pour motif humanitaire sont en augmentation en 2015, pour représenter respectivement 9,6 % et 10 % de l'ensemble.

La délivrance ou non des visas et des titres de séjour crée un contentieux d'une ampleur non négligeable. La Commission de recours contre les décisions de refus de visas (CRRV) est le premier filtre qui intervient avant le recours contentieux devant le tribunal administratif. 18 920 recours ont été introduits devant la commission en 2015, soit une baisse de 4,8 % par rapport à 2014. Le taux de recours <sup>(1)</sup> est donc en baisse en 2015 (5,3 %), par rapport à 2014 (6,5 %). 26,8 % des recours ont d'ailleurs été formés par des ressortissants du Maghreb en 2015. Cependant, en 2016, la tendance semble repartir à la hausse : 1 293 recours ont été enregistrés sur les six premiers mois, contre 1 080 sur la même période de 2015.

---

(1) Nombre de recours par rapport au nombre de visas refusés.

La commission de recours a recommandé la délivrance de 360 visas en 2015 (ce qui correspond à 3,8 % des recours), et elle a été suivie à 92 % par le ministère de l'intérieur.

Le fonctionnement de la commission risque néanmoins d'être rendu plus difficile, à la fois par l'augmentation du nombre de recours qu'elle reçoit et par la mise en œuvre à partir de 2016 de l'obligation de motiver les refus de visas de long séjour. Ce surcroît d'activité demande à la commission de rénover ses procédures – notamment en déterminant un mode d'instruction plus simplifié pour les cas évidents et en développant son accès au futur système d'information France VISAS.

## **B. L'ACTION 2 GARANTIE DU DROIT D'ASILE**

L'accueil des demandeurs d'asile relève d'une tradition historique pour la France, conformément aux exigences constitutionnelles, internationales et communautaires qui s'imposent à elle.

Plusieurs acteurs agissent dans le cadre de cette action 2 *Garantie de du droit d'asile* pour faire vivre cette tradition : la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) qui instruit les demandes d'asile, mais aussi les communes, la société d'économie mixte Adoma, les associations et d'autres personnes morales de droit privé. L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a également un rôle important dans l'asile – rôle qui a particulièrement été accru avec la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit de l'asile. Toutefois, les crédits prévus pour son action sont portés par le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité*.

En conformité avec les objectifs de la réforme du droit de l'asile, tous ces acteurs s'organisent pour sécuriser le parcours du demandeur d'asile et pour renforcer ses droits. Cette loi vise une prise en charge optimale du demandeur d'asile pendant toute la durée d'instruction de sa demande. Le système de l'asile assure aux demandeurs d'asile une prise en charge au sein d'un centre d'hébergement, ainsi que le versement d'une allocation (ADA) et le traitement efficace de leurs dossiers.

**L'action 2 porte les crédits nécessaires à ce que ces droits (hébergement, allocation, accompagnement, décision rapide de l'OFPRA) soient respectés et à ce que les prestations qu'ils recouvrent soient accessibles au plus grand nombre.**

Le projet de loi finances pour 2017 prévoit une augmentation de ses crédits, avec 815,2 millions d'euros en AE et 687,5 millions d'euros en CP. **L'enveloppe budgétaire pour 2017 est en nette progression par rapport à celle prévue en loi de finances initiale pour 2016, avec 217,8 millions d'euros supplémentaires pour les AE (+ 36,5 %) et 90,1 pour les CP (+ 15,1 %).** Cette

action représente, à elle seule, 87,2 % des crédits du programme 303 *Immigration et asile*.

La différence importante entre les AE et les CP s'explique essentiellement par l'action en faveur de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, et notamment en raison du projet de création de 5 351 places dans le dispositif d'accueil temporaire – service de l'asile (AT-SA).

Les fonds de concours connaissent, quant à eux, une nette diminution par rapport à 2016 : **la prévision des fonds de concours attendus pour l'action 2 s'élève à 5,6 millions d'euros (en AE et en CP)**, contre 18,2 millions d'euros en 2016, soit une baisse de 69,3 %. Celle-ci s'explique par la diminution de la prévision de rattachement de crédits du Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI) : 2,7 millions d'euros pour 2017, contre 16,1 pour 2016. Les 2,9 millions d'euros de fonds de concours restant proviendront du Fonds européen pour les réfugiés (FER) au titre du solde de la programmation 2013.

#### **La lancinante question de la gestion des fonds européens**

Dans son rapport de l'année dernière, le Rapporteur spécial avait abordé la lancinante question de la gestion des fonds européens. Il avait même publié en annexe de son rapport spécial le courrier que les associations avaient adressé au ministre de l'intérieur à ce sujet.

Ce courrier concernait plus particulièrement le Fonds européen pour les réfugiés (FER). Dans la réponse qu'il a faite au Rapporteur spécial pour la préparation du présent rapport, le directeur général des étrangers en France reconnaît la réalité des difficultés rencontrées par les associations.

Après avoir rappelé que le ministère en charge de l'asile avait financé 376 projets dans le cadre du FER, il reconnaît que *« le caractère annuel des programmes et solidaire des contrôles, ainsi que les multiples niveaux de contrôle dédié à l'usage des crédits européens effectués par les autorités publiques commissionnées dans ce cadre, ont généré de réelles contraintes d'organisation pour les services et les prestataires au regard notamment des délais de paiement des soldes de projets européens. »* Dès lors, il ne nie pas les retards de paiement : *« le solde des projets relevant des programmes 2008 à 2012 a été intégralement payé, l'objectif général étant de clôturer le cadre pluriannuel 2008 - 2013 et de verser le solde des derniers projets du programme 2013 d'ici la fin de l'année 2016. »* Dans ce cadre, il annonce qu'*« il a été décidé de contrer le retard de paiement des soldes en ayant recours aux crédits nationaux, sans attendre le versement des crédits européens. »*

Le directeur général estime, par ailleurs, que ces difficultés devraient disparaître avec la mise en place du Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI), dont le caractère pluriannuel permet de clôturer chaque projet individuellement, et n'oblige plus à faire dépendre le paiement du solde d'un projet donné de l'ensemble des clôtures de tous les projets d'un exercice. De plus, l'autorité responsable se fait rembourser par la Commission européenne sur la base des paiements qu'elle a versés aux bénéficiaires. Par conséquent, les nouveaux mécanismes de remboursements mis en place ne devraient plus faire peser les contraintes de trésorerie sur les bénéficiaires. Par ailleurs, les mises en paiement effectives au 15 octobre de l'année n, permettent un remboursement par la Commission européenne sur l'année n+1, ce qui a déjà permis un équilibre des retours en 2016.

Plus généralement, la direction générale des étrangers en France a mis en œuvre plusieurs mesures pour surmonter les difficultés constatées par le passé.

D'une part, la gestion des fonds européens a été réorganisée en instituant une autorité responsable unique et en créant le bureau de la gestion mutualisée des fonds européens en octobre 2013, qui joue un rôle de « service unique », en centralisant l'ensemble des tâches de gestion administrative des programmes européens (instruction, conventionnement, contrôle, paiement, *etc.*).

D'autre part, la direction générale s'est également investie, dès le démarrage des programmes, dans l'élaboration de règles d'éligibilité et de justification des dépenses du FAMI claires, sécurisées, comprises par les bénéficiaires et stables dans le temps. Pour favoriser cette appropriation, elle a mis en place un accompagnement renforcé des bénéficiaires en formant notamment près de 400 personnes, entre avril 2014 et juin 2015 aux règles d'éligibilité et de justification des dépenses, représentant 197 potentiels bénéficiaires. Une vingtaine de structures ont également fait l'objet d'une expertise approfondie d'une journée pour les accompagner dans la mise en place des prérequis nécessaires à la gestion des fonds et, enfin, l'ensemble du réseau de ces fonds (400 personnes) a été réuni à deux reprises lors des « conférences des acteurs » 2014 et 2015.

Enfin, afin d'assurer la continuité de financement de ces partenaires (associations, collectivités publiques, société d'économie mixte, *etc.*) dans le cadre du déploiement de la politique publique portée par l'État dans le domaine de l'asile, de la migration légale et l'intégration et du retour, la direction générale a lancé, dès avril 2014, les premiers appels à projets permanents (avant même l'entrée en vigueur des règlements européens) et a sélectionné dans ce cadre, notamment, près de soixante projets associatifs et a pu leur verser une avance dès 2014. Pour ce qui concerne plus précisément les volets « asile » et « intégration des bénéficiaires d'une protection internationale » du FAMI, elle a financé 122 projets majoritairement associatifs dans le cadre de ce fonds, et engagé à ce jour 61 % de l'enveloppe dédiée au volet « asile » du FAMI. Dans la même logique, elle a souhaité réduire le risque financier lié à la gestion des fonds européens pour les prestataires associatifs, en confiant à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) la responsabilité de porter ce marché cofinancé par le FAMI à hauteur de 12,5 millions d'euros au cours de la période 2016-2017.

**Le Rapporteur spécial veut croire que les nouvelles règles de fonctionnement de la nouvelle génération de fonds européens et les mesures prises au niveau national permettront de surmonter les difficultés passées. Il est, en effet, difficilement acceptable d'entendre les responsables associatifs déclarer, comme ils l'ont encore fait cette année devant lui, qu'il est plus facile de travailler directement avec Bruxelles qu'avec l'État français.**

## 1. L'augmentation de la subvention versée à l'OFPPA : un moyen de poursuivre les efforts en matière de délai de traitement de la demande d'asile.

L'OFPPA est l'opérateur de l'État en charge de l'instruction des demandes d'asile, de la décision d'admission au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire <sup>(1)</sup>, et de la protection des bénéficiaires.

Son activité a été directement impactée par la croissance des demandes d'asile depuis 2015 – premières demandes et réexamens compris. Plus d'un million de migrants sont arrivés en Europe en 2015 – dont un demi-million de Syriens.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE EN FRANCE

	Total des demandes d'asile (premières demandes et réexamens)	Évolution
2012	61 468	
2013	66 251	8 %
2014	64 881	- 2,2 %
2015	80 075	24 %

Source : OFPPA.

Fin août 2016, l'OFPPA a enregistré 54 481 demandes d'asile, soit une augmentation de 19,3 % par rapport à la même période de 2015.

Cette évolution vient renforcer l'hypothèse retenue pour la construction du projet de loi de finances pour 2017, qui table sur **une progression de la demande d'asile comprise entre 15 et 20 % en 2016 et en 2017**. Cette prévision prend en compte :

– l'accueil prévu de 30 700 personnes avant la fin 2017, conformément aux engagements européens pris par la France en mai et septembre 2015 ;

– la diminution du nombre de migrants transitant par la route des Balkans, fermée suite à l'accord signé entre l'Union européenne et la Turquie le 18 mars 2016, et appliqué dès le 20 mars ;

– la redirection des flux de personnes vers la Méditerranée centrale ;

– la formation de flux secondaires au sein des pays de l'Union européenne. Ces flux sont constitués de migrants arrivés en 2015, qui ont déposé une demande d'asile dans un autre pays de l'Union et qui y ont été déboutés de leur demande.

---

(1) Le bénéfice de la protection subsidiaire est accordé à toute personne dont la situation ne répond pas à la définition du statut de réfugié mais pour laquelle il existe des motifs sérieux de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir une exécution, la torture, des traitements dégradants ou toute autre menace grave contre sa vie ou sa personne.

Au-delà de cette évolution quantitative, les caractéristiques de cette demande ont également varié entre 2015 et le premier semestre de 2016, évolution qui devrait probablement se confirmer en 2017. Si les premières demandes ont fait l'objet d'une hausse de 26,1 % entre les huit premiers mois de 2015 et de 2016, le nombre de demandes des mineurs accompagnés par un adulte a diminué de 14,6 % et celui des réexamens a augmenté de manière inquiétante de 45,9 %. L'origine des premières demandes d'asile est aussi très différente entre 2015 et 2016 : alors qu'elles provenaient majoritairement du Soudan, de la Syrie et du Kosovo en 2015, l'Afghanistan, Haïti et le Soudan prennent la tête du classement au premier semestre 2016.

Concernant l'OFPPRA, cette pression migratoire s'est produite dans un contexte de réforme et d'efforts menés pour réduire les délais du traitement de la demande d'asile. Dès 2013, M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPPRA, a décidé d'un plan d'action dont l'un des objectifs était cette réduction des délais, un objectif qui a été réaffirmé ensuite par la loi du 29 juillet 2015. Celle-ci fixe pour fin 2017 un délai moyen de 90 jours pour l'instruction de la demande d'asile auprès de l'OFPPRA. Il s'agit de renforcer les droits des demandeurs d'asile, de leur permettre d'obtenir une réponse rapide leur permettant de s'insérer dans les meilleures conditions possibles en France.

Afin d'atteindre cet objectif, des moyens budgétaires conséquents ont été consentis à l'OFPPRA. **La subvention versée à l'OFPPRA augmentera de 21,3 %, ce qui correspond à 11,4 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale de 2016. Avec 65 millions d'euros (en AE et en CP) pour 2017, l'OFPPRA pourra couvrir ses dépenses de personnel, de fonctionnement et d'interprétariat, tout en poursuivant ses efforts de rationalisation de la demande d'asile.**

En matière d'emplois, **40 ETPT supplémentaires sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2017.** La loi de finances initiale pour 2016 avait déjà prévu la création de 115 ETPT, auxquels se sont ajoutés 100 ETPT supplémentaires accordés en cours d'année. Dès lors, le plafond d'emplois passe de 640 en LFI 2016, à 780 en PLF 2017.

#### ÉVOLUTION DU PLAFOND DES EMPLOIS DE L'OFPPRA

	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	PLF 2017
<b>Total ETPT de l'opérateur</b>	443	458	463	518	640	780

*Réalisations pour les années 2012 à 2015.*

*Sources : PAP 2017, RAP 2013, 2014, 2015.*

Au-delà de l'évolution des effectifs, une amélioration qualitative de l'emploi a également été menée depuis 2013. Les objectifs de cette démarche étaient de renforcer la motivation des agents de l'OFPPRA et d'améliorer leur productivité. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013, plusieurs innovations ont ainsi vu le jour : création d'un portail métier rassemblant les outils d'aide à l'instruction et à la protection, octroi de la délégation de signature à des officiers de protection, modernisation du management, enrichissement des tâches de chacun, réduction du



*turn-over*. L'un des principaux chantiers a également été de réduire la part des agents contractuels – 47 postes de contractuels ont d'ailleurs été transformés en emplois titulaires dans le cadre de l'application de la « loi Sauvadet » du 12 mars 2012. Le *turn-over* n'est désormais plus que de 10 % et la part des emplois contractuels de 30 %.

Ce plan d'action, ainsi que les moyens supplémentaires dont dispose l'OFPPRA depuis l'année dernière, ont permis d'obtenir des résultats positifs. La productivité des agents en poste a augmenté et continuera d'augmenter de manière relative en 2016 et en 2017, compte tenu de la pression de la demande d'asile. **En ce qui concerne le stock réel de dossiers en attente de plus de trois mois, il était de 13 400 dossiers en 2015, contre 16 000 en 2014, soit une diminution de 16 %.**

L'OFPPRA a également su s'adapter à la forte augmentation de la demande d'asile, en rendant 15 % de décisions en plus sur les sept premiers mois de 2016 par rapport à la même période en 2015. Et le taux de protection, c'est-à-dire le nombre de décisions favorables sur l'ensemble des demandes d'asile, est en constante augmentation : 16,9 % en 2014, 22,9 % en 2015 et 28 % sur le premier semestre 2016. **Devant le Rapporteur spécial, le directeur général de l'OFPPRA s'est félicité du fait que l'OFPPRA soit devenu la première instance de protection, devant la Cour nationale du droit d'asile, mettant fin à ce qu'il jugeait être une anomalie française.**

Son rôle s'est aussi renforcé dans la mise en œuvre des procédures prioritaires et dans la prise en compte des vulnérabilités. Face à des situations particulièrement difficiles, l'OFPPRA s'efforce d'apporter des réponses dans les plus brefs délais. C'est le cas notamment pour les dossiers de Syriens pour lesquels le taux de protection s'élève à 97 %.

Toutefois, certains points restent encore à améliorer pour atteindre pleinement les objectifs fixés par la réforme de l'asile. L'indicateur 2.1 *Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPPRA*, qui mesure le délai d'instruction de la demande en première instance, était de 216 jours en 2015. Il sera de 140 jours en 2016. Selon le projet annuel de performance, les 90 jours de délai seront atteints en 2017. Le directeur général de l'OFPPRA a émis des réserves quant à la réalisation de cet objectif pour 2017. En effet, la forte augmentation de la demande d'asile et le renforcement des procédures dès lors qu'il y a un soupçon d'instrumentalisation de la demande <sup>(1)</sup> pèsent sur la réduction des délais.

Quant aux délais de délivrance des premiers documents d'état-civil et de traitement des dossiers de réunification familiale, le directeur général de l'OFPPRA a reconnu, devant le Rapporteur spécial, qu'ils étaient encore trop longs, avec 134,5 jours en 2015 pour l'état-civil et 54 jours pour les dossiers de réunification familiale. D'ailleurs, une partie des créations d'emplois doit être consacrée à cette activité.

---

(1) 30 % de la demande d'asile provient de pays à risque. Lors de l'étude de la demande, l'OFPPRA s'assure donc que les demandeurs n'aient pas commis de crimes, ni participé à des actes terroristes, et qu'ils ne représentent pas une menace pour la société française.

Ces différentes lacunes feront l'objet du nouveau contrat d'orientation et de performance (COP) 2016 – 2018 en cours de signature. L'un des objectifs est d'ailleurs de mener une révolution numérique (communication avec les demandeurs d'asile par SMS) afin d'améliorer le service rendu et de réduire un peu plus les délais.

### **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**

Atteindre le délai global de traitement de la demande d'asile de neuf mois (en procédure normale) ne dépend pas que de l'OFPRA. La Cour nationale du droit d'asile – relevant du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* de la mission *Conseil et contrôle de l'État* – doit également réduire le délai de jugement des recours contre les décisions de rejet de l'OFPRA qu'elle reçoit.

La loi du 29 juillet 2015 a fixé le délai de la procédure normale (à formation collégiale) à cinq mois et celui de la nouvelle procédure à juge unique à cinq semaines.

Le délai prévu pour la procédure normale n'a pas été atteint en 2016 et ne le sera sûrement pas en 2017, selon les propos que la présidente de la Cour a tenus devant le Rapporteur spécial. Fin 2015, le délai moyen constaté est de sept mois et trois jours. En ce qui concerne la nouvelle procédure à juge unique, la Cour n'a pas eu à juger de recours selon cette procédure en 2015. Toutes les audiences tenues ont été collégiales.

Toutefois, il convient de souligner les efforts qui ont été réalisés. Le délai moyen constaté fin 2014 était encore de huit mois. Quant au stock, il a diminué de près de 10 000 dossiers entre fin 2015 et septembre 2016. L'effort est important compte tenu du contexte d'augmentation des demandes d'asile et des recours contre les décisions de l'OFPRA. La Cour a en effet reçu 37 356 recours en 2014, 38 674 en 2015 et, en 2016, ce chiffre pourrait atteindre 42 000 recours – soit un taux de recours à l'encontre des décisions de rejet de l'OFPRA de 81,5 % en 2015.

Afin de continuer ses efforts de raccourcissement des délais de jugement, la Cour verra son plafond d'emplois augmenter de 40 agents supplémentaires en 2017. Elle s'engagera également dans des projets d'innovation informatique et technologique qui pourront favoriser la réduction des délais de jugement des recours – tels que la dématérialisation des dossiers, la mise en place d'un compte personnalisé permettant aux requérants et à leurs avocats d'obtenir des informations sur leur recours.

## **2. Des places supplémentaires en CADA pour faire de ces centres le principal mode d'hébergement des demandeurs d'asile.**

Pendant toute la durée de la procédure de demande d'asile, les demandeurs d'asile sont pris en charge par le dispositif national d'accueil (DNA). Il assure l'hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), mais aussi l'accompagnement social et administratif des bénéficiaires.

Étant donné la qualité des CADA qui repose sur l'accompagnement de ce public fragile, la loi du 29 juillet 2015 entend faire de ceux-ci le principal mode d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile. C'est pourquoi l'objectif de l'indicateur 1.1 *Part des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées*

hébergées pour 2017 est fixé à 75 % (contre 55 % en prévision actualisée pour 2016) <sup>(1)</sup>. L'augmentation de cet indicateur s'interprète effectivement comme une amélioration de la prise en charge. Toutefois, dans un contexte de forte augmentation du nombre de demandeurs d'asile, l'amélioration de ce taux est difficile. Sa stabilisation traduirait déjà une relative amélioration de la prise en charge de ce public.

Afin de permettre une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile en CADA, **les crédits en faveur de ces centres augmenteront en 2017 de 5,7 % pour atteindre 280 millions d'euros (en AE et en CP), au lieu de 265 en 2016.**

Ces crédits vont permettre de poursuivre l'ouverture de nouvelles places. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile, prévu par l'article 23 de loi du 29 juillet 2015 et fixé par arrêté du 21 décembre 2015 du ministre de l'intérieur, vise un objectif important en la matière. **Au 31 décembre 2017, l'objectif est que le dispositif national d'accueil soit constitué de 40 352 places de CADA.**

Pour atteindre cet objectif, plusieurs ouvertures de places ont eu lieu en 2015 et en 2016. Sur les 5 000 places de CADA autorisées en 2015, 4 940 sont actuellement ouvertes. Sur les 8 703 places autorisées et dont l'ouverture était programmée pour 2016, 3 307 sont déjà ouvertes. **Le parc des CADA est, au 30 juin 2016, constitué de 31 869 places** <sup>(2)</sup>. Entre 2015 et 2016, ce ne sont donc pas moins de 6 495 places qui ont été effectivement ouvertes.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES EN CADA DANS LE DNA

	2012	2013	2014	2015	2016 (au 30 juin)
Nombre de places en CADA	21 410	23 369	24 418	28 104	31 869

Source : rapports d'activité de l'OFII.

De nouvelles ouvertures devraient avoir lieu en 2017 avec l'ouverture des 5 396 places restantes et autorisées entre 2015 et 2016, et avec un appel à projet lancé à l'automne 2016 portant création de 1 865 places nouvelles en 2017.

Néanmoins, il convient de mentionner qu'il ne s'agit pas nécessairement de création nette de places d'hébergement. Certaines places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) ont effectivement été transformées en places de CADA.

---

(1) Cet indicateur a été modifié dans le PAP 2016 pour prendre en compte tous les modes d'hébergement financés par le programme 303. L'indicateur 1.1 correspondait avant à la « Part des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées hébergées en CADA ». Pour 2017, la cible était fixée à 55 % (contre une réalisation à 36,9 % en 2015).

(2) Chiffres communiqués par la DGEF.

L'augmentation du nombre de places en CADA permettra une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile, mais un travail d'organisation doit également être mené pour atteindre cet objectif. La répartition régionale de la demande d'asile est très disparate : l'Île-de-France a enregistré 41 % des demandes en 2015 et la région Rhône-Alpes 8 %. Il est nécessaire de décongestionner les zones où la pression est importante, afin de fluidifier le réseau de CADA.

C'est tout l'enjeu du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile qui vise une meilleure répartition des places sur l'ensemble du territoire. Sa déclinaison au niveau de chaque région, associée au dispositif d'orientation directive mis en place par la loi, permettra de répartir de manière efficace les demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire. Ils pourront ainsi être envoyés dans des zones qui ne sont pas nécessairement celles où ils ont déposé leur demande, et tout refus sera sanctionné par la perte des conditions matérielles d'accueil (hébergement et allocation).

Du fait de toutes ces mesures, dont les effets se combinent à ceux produits par la mise en place de la nouvelle allocation et par la réduction des temps de procédure, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une **diminution du coût moyen d'une place en CADA (- 19 % entre 2015 et 2016)**. Le coût réel d'une journée d'hébergement est désormais de 19,50 euros, contre 24 euros en 2016, ce qui peut susciter des inquiétudes quant à l'évolution future de la qualité de l'accompagnement proposé par les CADA.

Si l'augmentation du nombre de places en CADA et une meilleure répartition de celles-ci sur le territoire sont les deux plus importants chantiers entamés depuis 2015 et continueront d'être les priorités en 2017, la lutte contre les présences indues est également un sujet important. **Les personnes déboutées du droit d'asile représentaient au 30 août 2016, 10 % des personnes hébergées en CADA (4 581), avec une majorité d'entre elles en présence indue.** En période d'afflux importants de migrants et d'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, toutes les places sont importantes. C'est pourquoi la loi du 29 juillet 2015 permet au préfet de département de saisir le juge administratif selon la procédure de référé « mesure utile ». L'objectif de cette démarche est qu'une décision d'expulsion soit émise à l'encontre d'une personne se maintenant indûment dans un lieu d'hébergement.

En définitive, l'augmentation des crédits destinés au financement des CADA pour 2017 permettra la poursuite des efforts entamés dès 2015 pour faire face au contexte migratoire.

### **3. Un projet d'envergure pour l'hébergement d'urgence.**

Lorsque l'admission en CADA n'est pas possible pour un demandeur d'asile (faute de places ou faute de droit à en bénéficier), il peut être admis dans un établissement d'hébergement d'urgence. Ce parc vient compléter celui des

places en CADA. Depuis la loi du 29 juillet 2015, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est désormais compétent en matière de coordination et de pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence. Il est donc en charge de l'intégralité du dispositif national d'accueil – par le système d'information DN@ –, et ce, pour rationaliser la gestion de l'hébergement des demandeurs d'asile (CADA et hébergement d'urgence).

Certaines structures d'hébergement d'urgence délivrent les mêmes prestations que les CADA. Elles proposent les places les plus pérennes. Mais la majorité d'entre elles propose un accompagnement des demandeurs d'asile hébergés moins approfondi. C'est pourquoi **les centres d'hébergement d'urgence sont conçus, dans le parcours du demandeur d'asile, comme un lieu d'hébergement temporaire avant une admission en CADA**. Sauf pour les demandeurs d'asile en « procédure Dublin » qui n'ont pas le droit de bénéficier d'une place en CADA.

Afin de renforcer les capacités d'hébergement d'urgence, de réduire le recours à des nuitées hôtelières et de disposer d'un système d'hébergement plus flexible que celui des CADA, **les crédits de l'action 2 affectés à l'hébergement d'urgence augmenteront en 2017 (+ 120 % en AE et + 5,8 % en CP par rapport à la loi de finances initiale de 2016). L'hébergement d'urgence se voit doté de 245,8 millions d'euros en AE et de 118 en CP.**

**Grâce à cette enveloppe budgétaire, ce ne sont pas moins de 21 200 places d'hébergement d'urgence qui devraient voir le jour en 2017.** Au niveau du dispositif déconcentré géré par les préfets, 10 000 places d'hébergement d'urgence seront ouvertes. Elles peuvent correspondre à des places en structures collectives, en diffus ou en hôtel. Au niveau national :

– le dispositif de l'accueil temporaire – service de l'asile (AT-SA) <sup>(1)</sup> sera mobilisé et devrait proposer 6 000 places supplémentaires en 2017 ;

– le plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », dit « plan Migrants », mis en œuvre en 2015, sera également renforcé. Dans ce cadre, 5 351 nouvelles places en AT-SA seront ouvertes en 2017. C'est d'ailleurs ce projet qui explique la différence entre les AE et les CP de l'action 2 dédiés à l'hébergement d'urgence.

Pour 2017, les capacités de l'hébergement d'urgence vont donc être véritablement renforcées, efforts qui viendront perpétuer la tendance qui s'est engagée depuis 2014.

---

(1) L'AT-SA est un dispositif d'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile, financé et piloté au niveau national par les services centraux du ministère de l'intérieur et par l'OFII.

## ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

		2014	2015	Au 30 juin 2016
Nombre de places dans le DNA	AT-SA	2 393	3 545	6 033
	HUDA		12 246	11 829 <sup>(1)</sup>

Source : OFII.

**Le coût moyen journalier de ces places est estimé à un peu moins de 16 euros dans le projet de loi de finances pour 2017** – 15,65 euros pour une place en AT-SA et 15,97 euros en HUDA –, contre un coût de 19,50 euros pour une place en CADA. Afin de maîtriser ces coûts, il a notamment été décidé d'avoir recours à la procédure de commande publique en lançant un appel d'offres national pour l'ouverture des 5 351 places prévue par le renforcement du « plan Migrants ».

Finalement, l'inquiétude qu'expriment plusieurs des associations auditionnées par le Rapporteur spécial est celle qui prend pour objet le manque de clarté du système d'hébergement des demandeurs d'asile et la mise en concurrence des publics vulnérables. Depuis 2015, la multiplication des filières d'hébergement n'est pas pour rendre le parcours du demandeur d'asile plus aisé à comprendre, et le pilotage de la politique de l'asile plus efficace.

### Les centres d'accueil et d'orientation (CAO).

Un nouveau réseau de centres – les centres d'accueil et d'orientation (CAO) – répartis sur l'ensemble du territoire national a été mis en place par le Gouvernement *via* une circulaire du 9 novembre 2015.

Selon la note associée des ministères de l'intérieur et du logement, ces centres ont pour objectifs à la fois de diminuer la population du campement de Calais, de desserrer la pression migratoire concentrée sur l'Île-de-France, et de mettre à l'abri les migrants renonçant à rejoindre le Royaume-Uni, afin qu'ils puissent bénéficier d'un temps de répit et reconsidérer leur projet migratoire.

Ces centres sont clairement destinés à un public de demandeurs d'asile précis, mais sont cependant financés par le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, de la mission *Égalité des territoires et logement*.

Plus de 3 000 places en CAO sont aujourd'hui ouvertes sur l'ensemble du territoire <sup>(2)</sup>. L'objectif est fixé à 5 000 à la fin de l'année 2016. C'est pour l'atteindre que le décret d'avance n°2016-1300 du 3 octobre 2016 prévoit une rallonge de crédits de 18,8 millions d'euros pour la création de places en CAO. Dès le début de l'année 2017, près de 9 000 places seraient opérationnelles dans ces centres.

Il existe actuellement 164 centres situés dans 84 départements. Généralement de petite taille (60 % de ces centres proposent moins de vingt places), encadrées par des associations spécialisées qui en assurent la gestion pour le compte de l'État, ces structures

(1) La diminution du nombre de places disponibles en HUDA entre 2015 et le premier semestre 2016 s'explique par la transformation de certaines places d'hébergement d'urgence en places de CADA.

(2) Source : DGEF.

permettent aux personnes accueillies de bénéficier d'un diagnostic social, sanitaire et administratif et d'être accompagnées dans leurs démarches de demande d'asile.

Il semble que ce dispositif ait porté ses fruits, malgré quelques limites. Au 25 septembre 2016, 5 799 personnes ont été orientées depuis le mois d'octobre 2015 vers des places en CAO depuis Calais, et plus de 1 200 depuis Paris. La majorité des migrants orientés en CAO ont définitivement quitté Calais, et certains d'entre eux se sont dirigés vers une procédure de demande d'asile et un lieu d'hébergement réservé aux demandeurs d'asile (CADA, HUDA, AT-SA).

Les associations déplorent cependant le flou qui entoure ces centres – entre l'absence d'un véritable statut juridique, une existence temporaire, et un taux d'encadrement d'un pour trente qui ne permet pas un accompagnement social et administratif aussi élaboré que celui proposé aux demandeurs d'asile en CADA.

Ce réseau de CAO se révèle donc être un dispositif créé par et pour l'urgence, en réponse à l'urgence humanitaire.

#### **4. Bilan de la mise en œuvre de la nouvelle allocation (ADA) après un an de mise en application.**

La loi du 29 juillet 2015 a profondément modifié le régime d'allocation dont bénéficient les demandeurs d'asile.

Avant le 1<sup>er</sup> novembre 2015, les demandeurs d'asile percevaient, s'ils étaient hébergés en CADA, l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) ou, dans le cas contraire, l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Depuis novembre dernier, ces deux allocations ont été supprimées et ont été remplacées par une allocation unique, l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Ce changement visait à pallier les insuffisances des anciennes allocations : un montant trop faible pour l'ATA (11,35 euros par jour), une non-prise en compte de la situation familiale des demandeurs d'asile, une gestion très imparfaite de l'ATA par Pôle emploi, des montants indûment versés du fait d'une mauvaise transmission d'informations entre l'OFPRA, l'OFII et Pôle emploi. C'est pour résoudre les limites de ces deux systèmes d'allocation et pour réduire les inégalités résultant de la différence des deux allocations que l'ADA a été créée par la loi du 29 juillet 2015.

**Désormais, celle-ci bénéficie à tous les demandeurs d'asile dès lors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge et les conditions matérielles d'accueil qui leur ont été présentées à leur arrivée.** Les demandeurs d'asile en « procédure Dublin » peuvent également bénéficier de cette allocation jusqu'à leur transfert effectif dans le pays responsable de leur demande d'asile. Le montant de l'ADA est aujourd'hui calculé à partir des ressources des demandeurs d'asile, de leur mode d'hébergement, mais également de leur situation familiale.

Enfin, l'ADA est maintenant gérée par l'OFII et son versement est réalisé par l'agence de services et de paiement (ASP). L'objectif de ce transfert de la gestion est de réduire les versements indus. L'OFII, en tant qu'acteur impliqué

dans l'asile, est en effet plus à même d'avoir rapidement les informations en provenance de l'OFPRA, et d'adapter le versement de l'ADA en conséquence. La mise en place, depuis mars 2016, d'une carte magnétique permettant aux demandeurs d'asile de retirer leur allocation vise également à rendre la suspension de l'allocation plus simple.

Après presque une année d'application de l'ADA (depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2015), **le bilan de cette nouvelle allocation et du dispositif qui permet sa gestion est nuancé à plusieurs égards.**

Le renforcement significatif des droits des demandeurs d'asile est ce qu'il y a de plus positif dans la mise en œuvre de l'ADA. Alors que le taux de recours à l'une des anciennes allocations était de 70 % en 2010, il est fin 2015 de 95 % pour les nouvelles. Le partage d'informations entre l'OFII, l'OFPRA et la CNDA a également permis à l'OFII d'être alerté sur toute évolution des dossiers des demandeurs d'asile et donc de renforcer le suivi de chacun d'entre eux.

Néanmoins, quelques difficultés de gestion de la nouvelle allocation sont apparues.

La période de reprise des dossiers a été plus importante que prévue, et a nécessité entre avril et juillet 2016 une vaste campagne de contrôle et de rectification (traitement des doublons, *etc.*). Les évolutions nécessaires au niveau des systèmes d'information ont dû se réaliser dans des délais contraints, et en période de forte pression de la demande d'asile. Mais certaines restent encore à réaliser.

Le dispositif de recouvrement des indus reste encore à structurer, et le circuit de transmission à l'OFII des informations concernant les demandeurs d'asile en « procédure Dublin » doit être amélioré.

Alors qu'aucune interruption des droits n'aurait dû avoir lieu entre le versement des anciennes allocations en octobre et le versement de l'ADA en novembre, une interruption a eu lieu du fait d'un retard de versement – plus ou moins important selon les demandeurs d'asile. Les associations ont dû verser des avances aux demandeurs d'asile à partir de leurs ressources de trésorerie pour compenser ces retards. Ces avances ont pesé sur leur activité, et elles s'interrogent sur la façon dont elles seront remboursées.

Au-delà de la gestion même de l'ADA, il est possible de dresser un bilan de la mise en œuvre de la carte de retrait de l'allocation. Cette carte bleue, outre la polémique quant à sa couleur et sa ressemblance avec une carte bancaire, ne permet que trois retraits par mois, ce qui constitue un défi de gestion pour les demandeurs d'asile eux-mêmes. Le directeur général de l'OFII a indiqué au Rapporteur spécial qu'il envisageait de permettre cinq retraits par mois.

Afin de persévérer et de continuer à résorber les éventuels dysfonctionnements qui ont résulté de la mise en place de la nouvelle allocation, **l'enveloppe budgétaire dédiée à l'ADA au sein des crédits de l'action 2 sera**



**revalorisée en 2017. Elle atteindra 220 millions d’euros en AE et en CP (soit une augmentation de 47,9 % par rapport à 2016).** Dans le projet de loi de finances pour 2017, le montant journalier par ménage a été estimé à 8,50 euros. Cette estimation se fonde sur la réduction des délais d’instruction d’une demande d’asile, et donc sur la réduction de la durée pendant laquelle un demandeur d’asile perçoit l’ADA. Selon le projet annuel de performance, **la dotation dédiée à l’ADA devrait donc permettre de faire bénéficier 70 000 personnes de l’allocation sur une période de douze mois.**

Toutefois, des réserves peuvent être émises quant aux crédits prévus pour le versement de l’allocation. L’exercice 2016 est à ce titre très instructif. Malgré les craintes soulevées par les rapporteurs spéciaux de l’Assemblée nationale et du Sénat au moment de l’examen du projet de loi de finances pour 2016, seulement 45 % des crédits avaient été prévus pour le versement de l’ADA en loi de finances initiale. Afin que l’État ne soit pas en défaut de paiement dès juillet 2016, des crédits supplémentaires (158 millions d’euros) ont dû être ouverts en urgence par un décret d’avance en juin 2016. Au 21 septembre 2016, les crédits disponibles pour le versement de l’ADA s’élèvent à 310,78 millions d’euros – en prenant en compte le décret d’avance, les dégels et les mouvements internes de la mise en réserve de précaution.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA NOUVELLE ALLOCATION ET DES MONTANTS VERSÉS**

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août
<b>Ménages bénéficiaires</b>	56 122	59 924	64 424	66 209	66 212	68 952	70 287	71 834
<b>Montant versé total (en millions d’euros)</b>	27,3	25	25,1	24	24,3	24,4	25,5	25,7
<b>Montant moyen versé par ménages (en euros)</b>	487	418	390	362	368	353	363	358

Source : OFII.

De janvier à août 2016 inclus, le montant total versé de l’ADA s’élève déjà à 201,3 millions d’euros <sup>(1)</sup>. Bien que le montant prévisionnel de l’ADA soit inférieur à celui de l’ATA (8,50 euros contre 11,35 euros par jour), il convient de prendre en compte le taux de recours à l’ADA qui est de l’ordre de 95 % depuis fin 2015, la variabilité du montant de l’ADA selon la situation familiale, et le droit nouveau à l’ADA des demandeurs d’asile en « procédure Dublin ».

(1) Avec un montant total moyen de 25 millions d’euros par mois, la prévision du montant total versé au titre de la nouvelle allocation pour l’année 2016 est de 301,3 millions d’euros.

C'est pourquoi, les 220 millions d'euros destinés au versement de l'ADA pour l'ensemble de l'exercice 2017 risquent de s'avérer, encore une fois, insuffisants. Il pourrait manquer 100 millions d'euros pour assurer la soutenabilité budgétaire de cette partie de l'action 2, d'autant plus que le contexte sera amené à changer. Si la demande d'asile poursuit son évolution – à raison de + 20 % par an –, elle sera aux alentours de 100 000 demandes en 2017, entraînant automatiquement un accroissement des versements d'ADA.

En définitive, si le système de la nouvelle allocation mis en place depuis quasiment une année présente un bilan en demi-teinte, on ne peut qu'appeler de ses vœux la persévérance dans les efforts que ne manque pas de faire l'OFII.

### **C. L'ACTION 3 LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE**

L'un des enjeux principaux de 2016 et qui est reconduit pour 2017 consiste à trouver le juste équilibre entre une procédure de délivrance des visas aux étrangers simplifiée et un niveau optimal de contrôle de l'immigration illégale.

La lutte contre l'immigration irrégulière, et le démantèlement des filières de maintien ou d'aide au séjour, sont des priorités réaffirmées à plusieurs reprises au cours de l'année 2016 – par la loi du 7 mars 2016 et, au niveau européen, par l'accord signé le 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie dont l'objectif est de saper le business des passeurs.

À ces fins, **les dotations budgétaires allouées à l'action 3 atteindront 92,5 millions d'euros en AE (+ 15,8 % par rapport à 2016) et 92,7 millions d'euros en CP (+ 15,9 %)**. Toutefois, cette hausse des crédits est toute relative. Hors crédits destinés au Calais (14 millions d'euros), l'action voit en réalité ses crédits diminuer de 1,5 % par rapport à 2016. La prévision de rattachement de fonds de concours est quant à elle en augmentation de 87,9 % par rapport à 2016, pour atteindre 10,1 millions d'euros (en AE et en CP). La lutte contre l'immigration irrégulière est également une politique transversale : elle bénéficie donc de financement en provenance du programme 176 *Police nationale* de la mission *Sécurité*. C'est d'ailleurs pourquoi la direction générale des étrangers en France (DGEF) travaille ici en étroite collaboration avec la direction générale de la police nationale (DGPN).

Cette enveloppe budgétaire a été calculée pour permettre l'application tout au long de l'année des différentes dispositions prévues en matière de lutte contre l'immigration irrégulière par la loi du 7 mars 2016 :

– l'élargissement de l'interdiction de retour prononcée à l'égard d'un étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter la France à l'ensemble des ressortissants de l'Union Européenne. Elle prendra alors la forme d'une interdiction de circulation ;

– le renforcement de la lutte contre la fraude au titre de séjour par le partage d’informations entre les préfetures et les autres administrations ;

– le renforcement des sanctions pénales à l’encontre des étrangers qui font obstacle aux procédures d’éloignement ou qui s’évadent des centres de rétention administrative (CRA) ;

– la mise en place de nouveaux pouvoirs au bénéfice de l’autorité administrative. Le préfet pourra, dans certaines conditions, requérir la conduite sous escorte des étrangers assignés à résidence pour une identification consulaire, pour notifier un placement en rétention, ou pour prévenir de l’exécution d’une mesure d’éloignement ;

– l’affirmation de l’assignation à résidence comme la norme et de la rétention comme l’exception, et notamment en matière de rétention de personne en situation irrégulière accompagnée d’enfants mineurs.

Ces mesures entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2016, et seront portées par les crédits de l’action 3.

Dès 2017, les crédits de fonctionnement hôtelier des 27 centres de rétention administrative (CRA) et des quatre locaux de rétention administrative (LRA) – à hauteur de 25,9 millions d’euros (en AE et en CP) – vont être différemment répartis. En son sein, **les crédits proprement dédiés au fonctionnement des CRA atteindront 19 millions d’euros, soit un léger repli qui les ramènent au niveau de la loi de finances initiale de 2015. Ceux prévus pour l’assignation à résidence augmenteront de 20 % par rapport à 2016 pour s’établir à 1,5 million d’euros.**

Si cette répartition des crédits fait écho à l’accent mis par la loi du 7 mars 2016 en faveur de l’assignation à résidence, le contexte de pression migratoire ne permet pas de diminuer le recours à la rétention administrative. Le nombre d’assignations à résidence prononcées a certes progressé de 343 % entre 2012 et 2015, mais le nombre de rétentions administratives continue aussi de croître. En 2015, le taux d’occupation des CRA en métropole a été de 54,1 % ; contre 52,5 % au premier semestre 2016, avec 1 554 places au 30 juin 2016.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE D’ASSIGNATIONS À RÉSIDENCE ET DE RÉTENTIONS ADMINISTRATIVES

	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul fin août 2014	Cumul fin août 2015	Cumul fin août 2016
Assignations à résidence	373	904	1 618	2 998	4 020	1 843	2 671	2 887
Rétentions administratives	25 022	23 393	24 173	25 016	26 261	16 534	17 198	14 849

Source : DGEF.

Le coût moyen de la rétention par personne a néanmoins diminué en 2015 avec un montant de 759 euros (contre 1 223 en 2014). À titre de comparaison, le coût moyen par personne pour l'assignation à résidence est en 2015 de 324 euros.

Du fait de cette augmentation du nombre de rétentions administratives, **les dépenses d'intervention en matière d'accompagnement social des personnes en CRA seront accrues pour atteindre 6,3 millions d'euros (en AE et en CP)**. 4,7 millions d'euros sont prévus pour l'accompagnement juridique des retenus dans les CRA et 1,6 pour l'assistance humanitaire aux étrangers.

**Les crédits d'intervention pour la prise en charge sanitaire des personnes en CRA augmenteront également en 2017, pour atteindre 22 millions d'euros (en AE et en CP)**. Une enveloppe de 14 millions d'euros est affectée à la prise en charge et à l'accompagnement des migrants dans les camps de la Lande (Calais) et de Grande-Synthe (Dunkerque). Sans cette enveloppe, la dotation prévue pour l'intervention dans les CRA est de 8 millions d'euros – soit une augmentation de 200 000 euros seulement par rapport à 2016. Au-delà de ce financement exceptionnel en direction des camps du Nord de la France, la convention signée entre l'État et l'OFII a été renouvelée le 29 mars 2016. L'objectif visé est l'harmonisation des pratiques entre les centres et l'organisation des modalités d'intervention des médiateurs de l'OFII en leur sein.

Afin de poursuivre la création de places en CRA nécessitée par le contexte migratoire et la réhabilitation de celles existantes, **3,1 millions d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP sont prévus pour les investissements immobiliers**. Ces crédits recouvrent les travaux de mise en conformité de plusieurs centres, les études pour des constructions neuves au centre de Lille-Lesquin (+ 24 places) et la réhabilitation de celui de Coquelles.

Enfin, **l'action 3 porte également les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Pour 2017, 33,3 millions d'euros (en AE et en CP) seront affectés à ce poste de dépense** (contre 30,1 en 2016). Ils comprennent les frais de billetterie (25,2 millions d'euros), les coûts de mobilisation des avions mobilisés (3,7 millions), et les dépenses locales de déplacement supportées par les services administratifs et techniques de la police nationale (4,4 millions). Cette légère hausse suit la tendance du nombre d'éloignements forcés qui augmente depuis 2010. Il est passé de 15 161 en 2014 à 15 485 en 2015 (+ 2 %).

Un effort a également été réalisé sur le nombre de mesures d'éloignement non exécutées – avec 6 098 échecs en 2015 contre 6 217 en 2014. **Pour ce qui concerne plus précisément les déboutés du droit d'asile, la moitié d'entre eux ont fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) en 2015. Et seulement 6,8 % de ces mesures d'éloignement ont effectivement été exécutées** <sup>(1)</sup>.

---

(1) Avec les chiffres présentés par l'OFPPA en 2015 (80 075 demandes d'asile, taux de protection de 23 %), on estime le nombre de déboutés effectivement éloignés à 2 127 individus, ce qui correspond à 3,5 % des déboutés du droit d'asile.

Malgré le fait que le nombre de mesures d'éloignement et leur exécution dépendent des fluctuations des flux migratoires, la principale cause d'échec de ces mesures est dans 16 % des cas le défaut de délivrance des laissez-passer consulaires. Afin de remédier à ce problème, la France s'est engagée à améliorer la coopération avec les autorités des pays de retour en concluant des protocoles bilatéraux de réadmission. Un plan d'actions a été établi en la matière à l'été 2015 par la direction générale des étrangers en France et par la direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires. L'objectif de ce plan était d'identifier les pays considérés comme peu coopératifs en matière de délivrance de laissez-passer consulaires (Algérie, Maroc, Tunisie, Égypte, Mali, Mauritanie, Sénégal, Inde, Pakistan et Bangladesh), afin de diriger l'action de négociation vers ces pays.

Les premiers résultats de ce travail se traduisent dans l'augmentation du taux de délivrance des laissez-passer dans les délais. Il est de 43 % pour les cinq premiers mois de 2016 – contre 35,2 % en 2014 et 38,5 % en 2015. Il est attendu que cette amélioration de la coopération bilatérale permette une meilleure exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

#### **D. LES CRÉDITS DE L'ACTION 4 SOUTIEN**

Les crédits de l'action 4 irriguent l'ensemble des actions du programme 303, ainsi que celles du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*. En 2017, son enveloppe budgétaire sera composée de **26,8 millions d'euros en AE (- 14,6 % par rapport à 2016) et de 27,6 en CP (- 10,1 %)**. Une prévision de rattachement de fonds de concours à hauteur de 9,4 millions d'euros viendra compléter cette enveloppe.

**Celle-ci porte les dépenses de fonctionnement autre que celles de personnel de la direction générale des étrangers en France.** Le 1,8 million d'euros (en AE et en CP) qui sera dédié à ce poste de dépense permettra de couvrir des frais d'étude et de documentation, des frais de déplacement, de formation et les contributions à des organismes internationaux.

Les moyens de l'action 4 assureront également **le maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information et les projets liés à leur modernisation**. 25 millions d'euros en AE et 25,8 en CP seront destinés à couvrir ces frais. Sont concernés par les actions de maintenance certains systèmes d'information en matière de séjour et d'asile (AGDREF pour la gestion administrative des dossiers des ressortissants étrangers, la base de données des empreintes des demandeurs d'asile EURODAC), de visas (BIODEV, VISABIO), et de naturalisations (PRENAT).

Une partie de ces crédits sera également dédiée à la poursuite du projet France VISAS lancé en 2014. Ils représentent 3,8 millions d’euros en AE et 4,8 millions d’euros en CP en 2017. L’objectif de cette modernisation du système d’information est d’augmenter la capacité de traitement des demandes de visas en dématérialisant l’intégralité du processus d’acquisition des demandes. Ce projet est cohérent avec la loi du 7 mars 2016, puisqu’il permettra un accès simplifié à la procédure Visa et une réduction des délais de délivrance des visas. Il permettra de faciliter la circulation des étrangers réguliers, et ce, dès son application en 2019.

\*

\*      \*

## II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ*

La politique d'intégration et d'accès à la nationalité est conçue et pilotée par la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) du ministère de l'intérieur. En collaboration avec la direction générale des étrangers en France, elle veille à sa mise en œuvre par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), le réseau des préfetures et les quelques 1 300 associations qui contribuent à faire vivre cette politique.

Sa priorité est de renforcer les chances d'intégration dans la société française des bénéficiaires du programme 104 (étrangers primo-arrivants, en situation régulière, réfugiés). Cet objectif est transversal à l'ensemble des actions du programme 104, et a d'ailleurs été réaffirmé avec la loi du 7 mars 2016 relative à la réforme du droit des étrangers en France.

Pour l'atteindre, **l'enveloppe budgétaire globale dédiée à l'intégration sera revalorisée en 2017, avec 247,8 millions d'euros en AE (+ 159,2 % par rapport à 2016) et 247,9 millions d'euros en CP (+ 159,7 %)**. Toutefois, il est plus pertinent de calculer l'évolution de ces crédits à périmètre constant – hors budgétisation des taxes précédemment affectées à l'OFII d'un montant de 133 millions d'euros (en AE et en CP). L'augmentation nette de l'enveloppe budgétaire du programme est alors de 19,2 millions d'euros en AE (+ 20,1 %) et de 19,4 millions d'euros en CP (+ 20,3 %).

**La prévision de rattachement de crédits au titre de fonds européens est quant à elle de 9,1 millions d'euros (en AE et en CP), soit une baisse importante de 58,6 % par rapport à la prévision de 2016** qui était de 22,1 millions d'euros. Ces crédits proviennent majoritairement du Fonds asile, migration et intégration (FAMI 2014-2020), et dans une moindre mesure du Fonds européen pour les réfugiés (FER 2008-2013) au titre du solde de la programmation 2013.

Cette augmentation globale des crédits cache quelques diminutions - notamment pour les crédits des actions 14 *Accès à la nationalité française* et 16 *Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants*. Néanmoins, ces diminutions sont soit modestes, soit le reflet d'une rationalisation des services proposés par l'action.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

Programme/Action	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)							
	Réalisées en 2012 <sup>(1)</sup>	Réalisées en 2013 <sup>(1)</sup>	Réalisées en 2014 <sup>(1)</sup>	Réalisées en 2015 <sup>(1)</sup>	Total prévu en LFI 2016		Total prévu dans le PLF 2017	
					AE ouvertes	Prévisions FdC	AE demandées	Prévisions FdC
<b>104. Intégration et accès à la nationalité française - Dont fonds de concours <sup>(2)</sup></b>	<b>77,53</b> <i>10,76</i>	<b>79,47</b> <i>13,85</i>	<b>51,02</b> <i>2,39</i>	<b>59,57</b> <i>8,57</i>	<b>95,61</b>	<i>22,07</i>	<b>247,84</b>	<i>9,14</i>
Accueil des étrangers primo arrivants	15,81	13,42		7,44	40,64	5,02	181,90	
Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	41,62	40,19	33,11	32,41	24,54	11,45	29,73	5,72
Accès à la nationalité	1,68	6,23	1,11	1,14	1,20		0,95	
Accompagnement des réfugiés	18,42	19,63	16,80	18,58	20,24	5,60	26,72	3,42
Accompagnement du PTFTM	*	*	*	*	8,99		8,54	
Programme/Action	Crédits de paiement (en millions d'euros)							
	Réalisés en 2012 <sup>(1)</sup>	Réalisés en 2013 <sup>(1)</sup>	Réalisés en 2014 <sup>(1)</sup>	Réalisés en 2015 <sup>(1)</sup>	Total prévu en LFI 2016		Total prévu dans le PLF 2017	
					Crédits ouverts	Prévisions FdC	Crédits demandés	Prévisions FdC
<b>104. Intégration et accès à la nationalité française - Dont fonds de concours <sup>(2)</sup></b>	<b>79,18</b> <i>10,76</i>	<b>75,09</b> <i>13,85</i>	<b>51,51</b> <i>2,39</i>	<b>59,62</b> <i>8,57</i>	<b>95,46</b>	<i>22,07</i>	<b>247,90</b>	<i>9,14</i>
Accueil des étrangers primo arrivants	15,81	13,42		7,44	40,64	5,02	181,90	
Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	43,06	40,14	33,15	32,34	24,54	11,45	29,73	5,72
Accès à la nationalité	1,71	1,90	1,56	1,67	1,05		1,01	
Accompagnement des réfugiés	18,60	19,63	16,80	18,17	20,24	5,60	26,72	3,42
Accompagnement du PTFTM	*	*	*	*	8,99		8,54	

(1) Y compris fonds de concours.

(2) Ouverts – hors reports de fonds de concours.



## A. L'ACTION 11 ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO ARRIVANTS

### 1. L'évolution des missions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

La principale mission de l'OFII est de prendre en charge l'accueil et l'intégration des étrangers primo-arrivants qui souhaitent s'installer en France, et ce, pendant les cinq premières années de leur séjour. À ce titre, il accueille les étrangers admis au séjour et détermine leurs besoins par la réalisation d'un entretien approfondi et individualisé. La loi du 7 mars 2016 renforce d'ailleurs la qualité du service public de l'accueil. Par la signature d'un nouveau contrat d'intégration, l'étranger admis au séjour s'engage désormais à atteindre un niveau de langue A1 et à accepter les valeurs de la République, tout en bénéficiant de formations civiques et linguistiques renforcées pour y arriver. L'OFII organise et finance aussi les prestations de formations linguistiques et citoyennes.

L'Office est donc l'opérateur majeur de l'État dans le domaine de l'intégration. Toutefois, **le périmètre de ses missions s'est largement élargi depuis les lois relatives à la réforme du droit d'asile et du droit des étrangers.**

#### **L'OFII a désormais une plus grande place dans le domaine de l'asile.**

La loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile lui a confié de nouvelles missions en la matière : l'animation du dispositif national d'accueil (DNA) par une gestion des flux d'entrées et de sortie des demandeurs d'asile élargie aux centres provisoires d'hébergement (CPH) ; le versement de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile (ADA) ; l'évaluation des vulnérabilités des demandeurs d'asile lors du premier accueil ; et le déploiement des programmes européens de relocalisation, au titre desquels la France s'est engagée à accueillir 30 700 réfugiés avant la fin 2017. Il est également le pilote du premier accueil des réfugiés, en lien avec les gestionnaires du programme 303.

En matière d'immigration, l'OFII gère la validation des visas de long séjour valant titres de séjour (VLS-TS), reçoit les demandes de regroupement familial et organise les visites médicales pour les étrangers bénéficiant d'un titre de séjour. En 2014, la visite médicale a toutefois été supprimée pour les catégories « compétences et talents », « scientifiques-chercheurs », « professions artistiques et culturelles », et « salariés en mission ». En matière de santé publique, il sera en charge – depuis la modification de la procédure relative aux personnes étrangères malades par la loi du 7 mars 2016 – du dispositif d'avis d'un comité de médecins préalable à la délivrance d'un titre de séjour pour « étranger malade ». Ce dispositif sera mis en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

L'OFII a également pour mission de gérer les aides au retour et à la réinsertion, dont le régime a été réformé en 2015. Depuis l'application au 1<sup>er</sup> mai 2015 de l'arrêté du 17 avril 2015 du ministre de l'intérieur, le montant de l'aide au retour que propose l'OFII est le même pour l'adulte et le mineur qui l'accompagne, mais varie selon le pays de retour. L'objectif de cette mesure est

d'encourager les départs volontaires (notamment des familles) et d'améliorer l'attractivité de ces aides pour les demandeurs d'asile déboutés. La mise en œuvre de trois types différents d'aide à la réinsertion (aide à la réinsertion sociale, à la réinsertion par l'emploi ou à la réinsertion par la création d'entreprise) devait permettre de rendre l'offre d'aides au retour plus proche des caractéristiques du public demandeur de ces aides. Toutefois, sur les sept premiers mois de 2016, seuls 2 364 retours aidés ont été enregistrés – alors que la cible est de 9 000 retours volontaires sur l'année.

Concernant la lutte contre l'immigration irrégulière, l'OFII inscrit principalement son action dans l'accompagnement social des retenus en centres de rétention administrative (CRA) (accueil, informations, soutien moral et psychologique, achats de première nécessité pour les retenus). À ce propos, une convention renouvelée a été signée entre l'État et l'OFII le 29 mars dernier. Elle a pour contenu la définition des modalités d'intervention des médiateurs de l'OFII au sein des CRA dans un souci d'égalité de traitement des retenus et d'harmonisation des pratiques entre les différents centres.

## **2. Des crédits en augmentation.**

Bien que l'action de l'OFII soit transversale à l'ensemble des programmes de la mission *Immigration, intégration et asile*, le financement de ses dépenses de fonctionnement et de personnel est entièrement porté par l'action 11.

**Pour 2017, l'enveloppe budgétaire de cette action s'élèvera à 181,9 millions d'euros (en AE et en CP) – soit une augmentation de 347,6 % par rapport à 2016. Aucun rattachement de fonds de concours n'est à l'inverse prévu en 2017 (contre 5 millions d'euros l'année précédente).**

Toutefois, comme indiqué précédemment, cette augmentation n'est qu'apparente. En effet, le projet loi de finances pour 2017 modifie en profondeur la structure des ressources de l'OFII. Les taxes qui lui étaient affectées (dans la limite d'un plafond de 140 millions d'euros) seront désormais reversées au budget général de l'État. La contrepartie n'est que partielle, puisque la subvention pour charge de service public versée à l'OFII est augmentée à ce titre de 133 millions d'euros.

**Pour autant, les moyens accordés à l'OFII augmenteront quand même en 2017, passant de 158,1 millions d'euros <sup>(1)</sup> à 171,4 en 2017, soit une augmentation de 8,4 %.**

**Le plafond d'emploi a également été augmenté pour atteindre 1 014 ETPT : l'OFII pourra ainsi bénéficier d'un renforcement de 10 ETPT en 2017, après 125 ouverts par la loi de finances initiale pour 2016 et 68 supplémentaires autorisés au cours de l'année 2016.**

---

(1) Comprenant 18,1 millions d'euros de subvention pour charge de service public et 140 millions de taxes affectées.

## ÉVOLUTION DU PLAFOND DES EMPLOIS DE L'OFII

	2012	2013	2014	2015	LFI 2016	PLF 2017
<b>Total ETPT de l'opérateur</b>	814	807	801	799	936	1 014

Réalisations pour 2012 à 2015.

Sources : PAP 2017, RAP 2013, 2014, 2015.

Ces renforcements en crédits et en moyens humains permettront à l'OFII de faire face à l'élargissement de ses missions dans un contexte de pression migratoire. Il pourra également augmenter les moyens alloués à sa mission principale qui est l'intégration et le premier accueil des publics migrants venus en France (demandeurs d'asile, bénéficiaires du regroupement familial, étrangers en situation régulière, réfugiés, etc.).

### L'accueil et le pré-accueil des demandeurs d'asile

Entre septembre et décembre 2015, a été mis en place un réseau de 34 guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (GUDA). Chacun des guichets a pris place au sein d'une préfecture (ou dans des locaux de l'OFII pour trois d'entre eux), et réunit dans un même lieu les agents de l'OFII et ceux de la préfecture. Le demandeur d'asile ne doit désormais se rendre que dans un seul lieu où l'enregistrement de sa demande d'asile, l'évaluation de ses vulnérabilités, la formulation de l'offre de prise en charge et l'ouverture de ses droits (allocation et hébergement) sont réalisés. Prévu par la loi du 29 juillet 2015, ce système permet une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile, notamment en termes de temps de procédure. L'enregistrement de sa demande doit se faire en trois jours ouvrés, objectif qui n'est pas encore atteint. Pour ce qui concerne les trois guichets uniques installés dans des locaux de l'OFII, le délai d'enregistrement des demandes d'asile est en moyenne de 15 jours à Bobigny et à Créteil, et de 13 jours à Limoges.

Afin de permettre à l'Office d'accomplir sa mission et d'animer ce réseau, 40 ETPT ont été prévus en loi de finances initiale 2016. Ils ont spécifiquement été dédiés à la réduction du délai global de traitement des demandes d'asile.

L'accueil que délivrent les agents de l'OFII dans les guichets uniques est par ailleurs renforcé grâce à l'action d'un second réseau : celui des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile (PADA). En amont du passage dans les guichets uniques, elles sont chargées de vérifier les dossiers des demandeurs d'asile, de prendre rendez-vous avec le guichet unique et de remettre aux demandeurs d'asile leur convocation. En aval, elles peuvent également avoir un rôle à jouer dans le cas où le demandeur d'asile n'a pas obtenu une place d'hébergement dans le dispositif national d'accueil.

Ce réseau est quant à lui animé par les associations chargées du premier accueil et de l'accompagnement social et juridique. Depuis le début de l'année 2016, ces structures ne sont plus conventionnées mais sont sélectionnées dans le cadre d'un marché public publié par l'OFII – marché public dont le coût total s'est élevé à 15,6 millions d'euros en 2016.

Auditionnées par le Rapporteur spécial, les responsables associatifs ont dressé un bilan nuancé des PADA. Estimant que l'enveloppe retenue dans l'appel d'offres initiale n'était plus adaptée aux nouveaux flux de demandeurs d'asile, elles ont regretté que leur fonctionnement (notamment les horaires d'ouverture) ne fasse pas l'objet d'un effort d'harmonisation. Plus fondamentalement, elles estiment que leur bon fonctionnement suppose l'existence de capacités d'hébergement en aval.

La loi du 7 mars 2016 a renforcé les objectifs assignés à l'accueil des étrangers admis au séjour. Il comporte désormais quatre priorités : l'élévation du niveau de connaissance de la langue ; la liaison entre l'assiduité aux formations linguistiques et la délivrance des titres de séjour ; l'amélioration de la qualité de la formation civique ; le renforcement de l'accompagnement des signataires du contrat d'intégration.

Le nouveau contrat d'intégration républicaine (CIR), entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016 en remplacement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), cristallise l'ensemble de ces priorités. L'ancien contrat faisait l'objet de nombreuses critiques : celui-ci requérait un niveau insuffisant de maîtrise linguistique au regard des enjeux de l'intégration, et l'offre de formation en langue qui lui était associée était trop peu coordonnée et structurée.

En mettant en place un parcours individualisé qui répond mieux aux besoins des étrangers admis au séjour, l'objectif du nouveau contrat est de doubler le nombre de bénéficiaires de formations linguistiques – qui passera de 25 000 à 50 000 par an – pour favoriser une meilleure intégration.

La délivrance du titre de séjour pluriannuel désormais conditionnée à l'assiduité aux différentes formations devrait permettre d'atteindre cet objectif. La prévision de l'indicateur 1.1 « *Taux d'assiduité des bénéficiaires à la formation linguistique dans le cadre du CAI/CIR* » pour 2017 est donc de 95 %, contre une prévision actualisée de 90 % en 2016.

Dans le découpage par action du programme 104, l'action 11 correspond désormais à la première phase du parcours d'intégration rénové – comprenant l'accueil, l'entretien approfondi, le test de positionnement linguistique professionnalisé, la signature du contrat d'intégration républicaine, les formations civique et linguistique de niveau A1 prescrites par l'État. Les crédits de l'action 11 sont donc destinés à financer cette partie du parcours d'intégration. La suite du parcours sera quant à elle financée sur les crédits de l'action 12.

Outre la charge du premier accueil du public étranger primo-arrivant et son orientation vers les dispositifs qui lui conviennent, l'OFII a pour mission de proposer des aides au retour et à la réinsertion à ceux qui ne peuvent rester sur le sol français. L'action 11 contribuera à hauteur de 10,5 millions d'euros aux dépenses d'intervention de l'OFII dans ce domaine. Ces crédits viendront financer les pécules versés au titre de l'aide au retour et du financement des projets de réinsertion. Ils permettront également de financer les efforts réalisés depuis la refonte du système des aides, refonte intervenue en application de l'arrêté du 17 avril 2015 du ministre de l'intérieur.

Cette réforme s'explique par le succès déclinant du dispositif d'aides depuis plusieurs années.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AIDES AU RETOUR DÉLIVRÉES PAR L'OFII**

	2012	2013	2014	2015	1 <sup>er</sup> sem 2016
<b>Aide au retour pays tiers</b>	6 824	5 492	5 423	4 479	2 247
<b>Aide au retour Union européenne</b>	10 749	1 894	445	279	117
<b>Total</b>	17 573	7 386	5 868	4 758	2 364

Source : OFII.

En 2015, les flux de retours ont diminué de 19 % par rapport à 2014, tous pays confondus. Cette baisse continue encore au premier semestre 2016 : 2 364 personnes sont rentrées dans leur pays avec l'aide au retour – soit une diminution des flux de retours de 7 % par rapport au premier semestre 2015. Le constat est le même pour les aides à la réinsertion : en 2015, elles ont connu une baisse, avec 446 projets de réinsertion financés – contre 535 en 2014.

Toutefois, les retours vers les pays tiers soumis à visa enregistrent une hausse de 12 % sur le premier semestre 2016, et le nombre de retours vers des pays tiers est globalement stabilisé. La politique de promotion des aides au retour et à la réinsertion mise en œuvre depuis 2015 semble porter ses premiers fruits en enrayant la tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires des aides au retour.

**B. L'ACTION 12 ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE : DES CRÉDITS EN AUGMENTATION**

L'action 12 – dont le libellé a été modifié – est complémentaire à l'action 11 *Accueil des étrangers primo-arrivants*. Elle participe également au parcours d'intégration des étrangers en situation régulière amenés à rester de manière durable en France, et ce, pendant les cinq premières années de leur séjour.

Comme mentionné précédemment, le parcours d'intégration des primo-arrivants a entièrement été repensé par la loi du 7 mars 2016. Le nouveau contrat d'intégration républicaine (CIR) propose un parcours d'intégration personnalisé divisé en deux temps : l'accueil, la signature du contrat et l'accompagnement linguistique jusqu'au niveau A1 de maîtrise du français d'une part, et une formation plus poussée pour atteindre le niveau A2 d'autre part. L'obtention de ce niveau est maintenant la condition *sine qua non* pour se voir délivrer une carte de résident.

Ce sont ces actions spécifiques d'accompagnement des étrangers en situation régulière vers le niveau A2 qui sont désormais financées par les crédits de l'action 12.

Cette dernière assure également le financement de l'accompagnement de l'étranger en situation régulière dans son parcours d'installation. Au-delà de la formation purement linguistique, il fait donc l'objet d'actions de soutien visant à améliorer son accès aux droits (droit à l'emploi, à l'éducation, à la santé, au logement, à la culture, aux sports, *etc.*), et donc ses chances d'intégration durable dans la société française.

Afin de mettre en œuvre toutes ces mesures prévues par la réforme du droit des étrangers en France, **les crédits de l'action 12 seront augmentés en 2017 pour atteindre un montant de 29,7 millions d'euros (en AE et en CP). L'augmentation de ces crédits est de 21,2 % par rapport à 2016 (soit + 5,2 millions d'euros).**

Cette enveloppe sera complétée par un rattachement de fonds de concours pour un montant prévu de 5,7 millions d'euros, contre une prévision de 11,5 en 2016 – soit une baisse de 50 %. Ces financements proviendront du Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI), dont la programmation pour la période 2014-2020 a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Ces versements en provenance du volet « intégration » du FAMI permettront de cofinancer des projets en faveur de la maîtrise de la langue française, de l'apprentissage des droits et des devoirs afférents à la société français et de l'accès aux services de droit commun.

L'ensemble de ces crédits est essentiellement destiné aux acteurs associatifs qui animent les ateliers sociolinguistiques. Sur les 24,5 millions d'euros de crédits ouverts en 2016, plus de 96 % leur ont été versés. Étant donné l'augmentation des crédits prévus pour 2017 pour financer les formations linguistiques de niveau A2 et l'accompagnement du parcours individualisé des étrangers en situation régulière, les associations verront donc les moyens budgétaires alloués à leur activité augmenter.

Cependant, les associations ne sont les seuls bénéficiaires des crédits de l'action 12. Celle-ci sert également au financement de centres ressources. Ceux-ci assurent la déclinaison territoriale de la mise en œuvre de la politique d'accompagnement des étrangers en situation régulière, et la professionnalisation des acteurs en la matière.

### **C. L'ACTION 14 ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE**

L'ultime étape du parcours d'intégration d'un étranger en situation régulière est, s'il le souhaite, l'obtention de la nationalité française dès lors qu'il s'est effectivement intégré à la société française.

L'action 14 porte les crédits relatifs au fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) au sein de la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) du ministère de l'intérieur. La sous-direction est l'autorité compétente en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique d'accès à la nationalité française.

Dans ce cadre, elle assure les naturalisations par décret (pour les étrangers installés durablement en France) et enregistre les naturalisations à raison du mariage (pour les étrangers mariés à un conjoint français). Elle gère également les recours hiérarchiques contre les décisions défavorables des préfets et établit la preuve de la nationalité française.

**Les crédits de l'action 14 pour 2017 s'élèveront à 945 600 euros en AE et à 1 million d'euros en CP – soit une baisse respective de 21,5 % et de 5 % par rapport à 2016.**

**Cette diminution peut en partie s'expliquer par les efforts de rationalisation menés par la sous-direction depuis 2010.** Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 – à la suite de la décision du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) –, une partie des procédures et des décisions de naturalisation a été déconcentrée et relève désormais des préfetures. Les décisions défavorables peuvent maintenant être prises par les préfets. Par la suite, une autre mesure de rationalisation a été lancée en 2015 : elle consiste en le regroupement des sites d'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française au sein de 43 plateformes interdépartementales. Cette centralisation permet de réduire les différences de traitement et de rendre le traitement d'une demande plus efficace.

La SDANF fait face, depuis plusieurs années, à la demande de naturalisation qui ne cesse d'augmenter depuis 2013.

#### ÉVOLUTION DE L'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

	2013	2014	2015	1 <sup>er</sup> semestre 2016
<b>Naturalisations par décret</b> <i>(taux de refus)</i>	52 207 <i>(41 %)</i>	57 610 <i>(37 %)</i>	61 564 <i>(33 %)</i>	30 481 <i>(32 %)</i>
<b>Naturalisations à raison du mariage</b>	17 513	19 725	25 044	12 152
<b>Total des acquisitions</b>	69 720	77 335	86 608	42 653

Source : DGEF.

La sous-direction prévoit également de poursuivre ses efforts en matière de réduction du délai de traitement d'un dossier de naturalisation. L'indicateur 2.1 *Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation* mesure la durée moyenne d'instruction d'un dossier de naturalisation. Alors que la cible visée pour 2017 est de 260 jours, cet indicateur montre que la durée moyenne d'instruction d'un dossier n'a cessé d'augmenter depuis 2014 – 268 jours en 2014, 289 en 2015, 300 en prévision actualisée pour 2016 et en prévision pour 2017. Il est même estimé à 325 jours sur les quatre premiers mois de 2016.

Toutefois, les résultats attendus de la mise en place des plateformes interdépartementales, empruntant les canaux de la professionnalisation des équipes et de la rationalisation du traitement des demandes, devraient se faire sentir à moyen terme.

#### D. L'ACTION 15 ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS

Lorsqu'une personne dépose une demande d'asile, elle est considérée comme étant un demandeur d'asile et peut à ce titre bénéficier d'un accompagnement composé d'une place en hébergement et d'une allocation. Lorsque celle-ci acquiert un statut de protection par une décision favorable de

l'OFPRA sur son dossier, elle ne peut plus – théoriquement – bénéficier du dispositif de prise en charge des demandeurs d'asile. Elle dépend alors d'un autre réseau de structures, celui des centres provisoires d'hébergement (CPH).

Ces centres organisent l'hébergement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dès les premiers mois après l'obtention de leur statut, et délivrent des prestations d'accompagnement (linguistique, social, professionnel, juridique) en faveur de ces populations. L'objectif principal de ces actions est de travailler à leur intégration au sein de la population française, et ce, en favorisant leur accès à l'emploi et au logement de droit commun.

Aujourd'hui, il existe 34 centres qui représentent 1 601 places au sein du dispositif national d'accueil. Ces places ne sont pas réparties de manière uniforme dans chacun des centres, qui peut proposer entre 16 et 75 places. De même, elles ne sont pas uniformément réparties sur le territoire : la Corse et la Normandie n'en disposent pas. Toutefois, ce maillage territorial permet de répondre aux besoins d'hébergement des bénéficiaires d'une protection – dont le nombre est en augmentation par rapport à 2014. Au 31 décembre 2015, la population placée sous la protection de l'OFPRA est estimée à 206 172 personnes, dont 183 222 réfugiés, 1 326 apatrides et 21 624 bénéficiaires de la protection subsidiaire. Le nombre de personnes bénéficiant d'une protection internationale en 2015 a augmenté de 6,5 % par rapport à 2014, faisant suite à une hausse de près de 4 % entre 2013 et 2014.

Afin de faire face à ce contexte, **l'action 15 verra ses crédits progresser par rapport à 2016, pour atteindre 26,7 millions d'euros (en AE et en CP), ce qui correspond à une hausse de 32,1 %.** La prévision de rattachement de fonds de concours quant à elle diminue en 2017, avec 3,4 millions d'euros contre 5,6 en 2016. Les crédits en provenance du volet « asile » du Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI) s'élèveront à 2,6 millions d'euros, contre 820 000 euros en provenance du Fonds européen pour les réfugiés (FER) au titre du solde de la programmation 2013. Ces crédits permettront de soutenir des associations portant des projets en matière d'accompagnement des réfugiés.

Au sein de cette enveloppe, près de 21 millions d'euros (en AE et en CP) seront dédiés à l'ouverture de nouvelles places en centres provisoires d'hébergement en 2017. 500 places ont déjà été créées début 2016 dans le cadre du « plan Migrants », et elles seront complétées par l'ouverture de 500 nouvelles places en 2017. L'augmentation de 5 millions d'euros des crédits est destinée à financer ces nouvelles places. Elle a été calculée sur la base d'un coût moyen journalier de 27,20 euros par personne pour 2017. Toutes ces dispositions devraient permettre d'atteindre une capacité d'environ 2 100 places au sein du parc des centres provisoires d'hébergement fin 2017 – soit un quasi doublement depuis 2015.

Cette augmentation du nombre de places a également un effet volume sur les dépenses d'accompagnement des réfugiés, dont le projet de loi de finances pour 2017 a tenu compte. Les crédits prévus pour le financement des actions



d'accompagnement feront l'objet d'une revalorisation d'1,5 million d'euros par rapport à 2016 pour atteindre 5,8 millions d'euros (en AE et en CP). Ils prennent en compte plusieurs éléments :

– l'augmentation quantitative des prestations d'accompagnement de tous types. Avec un nombre de places plus important, les centres auront à délivrer un accompagnement à plus de personnes ;

– l'amélioration qualitative de ces prestations, en mettant un accent majeur sur l'accès à l'emploi et au logement. Ces priorités s'expliquent par la volonté de fluidifier les entrées et sorties des centres, en amenant efficacement les réfugiés vers le logement de droit commun, l'intégration et l'autonomie ;

– le financement de deux dispositifs d'hébergement spécifiques à hauteur de 3 millions d'euros. Sont concernés le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS) mis en place par l'association France Terre d'Asile à la fin de l'année 2013, ainsi que le dispositif CADA Insertion des réfugiés (CADA-IR) créé en 2014 par l'association Forum Réfugiés-Cosi en région lyonnaise.

Au regard de la différence entre le nombre de personnes supplémentaires placées sous la protection de l'OFPRA chaque année et le nombre de places en centres provisoires d'hébergement, le défi majeur de l'année 2017 sera de réussir à instaurer une rotation fluide des entrées et sorties. Sans cela, les bénéficiaires d'une protection continueront de peser sur l'hébergement des demandeurs d'asile et les différences de traitement alimenteront des inégalités en termes de chances d'intégration dans la société française.

Des initiatives, comme le programme Accelair porté par l'association Forum Réfugiés-Cosi, et comme le projet Réseau pour l'emploi et le logement des réfugiés (Reloref) porté par l'association France Terre d'Asile, contribuent à ce que ce défi soit relevé.

## **E. L'ACTION 16 ACCOMPAGNEMENT DU PLAN DE TRAITEMENT DES FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS**

Le foyer de travailleurs migrants (FTM) correspond à un logement-foyer mis en place pour des hommes immigrés isolés à partir de la fin des années 1950 et géré par la société d'économie mixte Adoma (ex-Sonacotra).

Avec le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants mis en œuvre depuis 1997 par la Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), l'accent a été porté sur l'amélioration des conditions de logement et de vie des résidents. À terme, l'objectif poursuivi par cette politique est de substituer des « résidences sociales » respectant les normes de logement aux foyers actuels.

Cette politique se traduit par :

– la modification du bâti, souvent obsolète et hors norme. Améliorer les conditions de logement des travailleurs migrants passe alors par la production de logements individuels et autonomes respectant les normes actuelles ;

– la mise en place de projet social d’accompagnement des résidents. L’enjeu est de favoriser l’intégration de cette population par le renforcement de l’accompagnement dans l’accès aux droits (de la santé, des familles, du logement, de l’emploi, *etc.*). Sur ce point, se mobilise le réseau des agents de développement local d’intégration (ADLI) financé par le programme 104. Leur action est à destination de l’ensemble des étrangers primo-arrivants, et leur mission consiste en l’accompagnement de ce public vulnérable.

À ce jour, sur les 690 foyers recensés dans le plan de traitement, 412 ont été traités ou sont en cours de l’être, 62 ont été démolis ou vendus, et 216 sont encore en attente de traitement. Entre 1997 et 2016, 60 % des foyers ont donc été traités.

**Les crédits budgétaires prévus pour le traitement des foyers restants atteindront 8,5 millions d’euros (en AE et en CP) en 2017.** Ils se subdivisent entre l’aide versée aux gestionnaires pour compenser les baisses de revenu liées aux travaux, l’aide transitoire au logement à destination des résidents les plus défavorisés dans les foyers les plus dégradés, et le financement des actions en faveur de l’accès aux droits.

Ces crédits diminueront de 5 % (soit – 449 000 euros) par rapport à 2016. Ils avaient déjà reculé de 2,7 % entre 2015 et 2016. Cette tendance fait réellement peser une inquiétude quant à l’avancement des travaux, d’autant plus que d’autres obstacles viennent par ailleurs freiner la mise en œuvre du plan de traitement, telles que les contraintes immobilières, la volatilité des participations locales et de la participation financière des collectivités territoriales.

\*

\* \*

### III. L'ACCUEIL DES MIGRANTS : QUEL BILAN ?

#### A. LE BILAN DES DIFFÉRENTS DIPOSITIFS D'ACCUEIL EUROPÉENS

##### 1. L'agenda européen pour les migrations

Les flux de migrants en direction de l'Union européenne mettent les politiques migratoires des États membres sous tension.

En arrivant sur le sol de l'Union par milliers, les migrants fuyant les zones de guerre ont poussé la Commission à adopter en mai 2015 une réponse européenne face à cette situation sans précédent. Présenté le 13 mai 2015, l'Agenda européen pour les migrations a pour objectifs principaux de réduire les incitations à la migration irrégulière, de sauver des vies, d'assurer la sécurité des frontières extérieures, et de mettre en œuvre une politique commune solide en matière d'asile. Il définit les mesures à prendre à court terme pour gérer la crise en Méditerranée, et celles à mettre en œuvre à long terme pour pouvoir gérer les migrations de manière à ne plus être débordé par une telle situation.

Pour ce qui est du court terme, l'Agenda européen prévoit la mise en œuvre de deux programmes de réinstallation et de relocalisation des demandeurs d'asile :

– en matière de réinstallation, seules les personnes déplacées ayant manifestement besoin d'une protection internationale et identifiées par le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) peuvent faire l'objet d'un transfert d'un pays tiers (hors Union européenne) vers un État membre. Les régions prioritaires en la matière sont d'ailleurs l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et la Corne de l'Afrique ;

– en matière de relocalisation, ce sont les migrants arrivés dans les pays les plus touchés par les flux (Italie et Grèce) qui sont concernés. Plus précisément, les personnes éligibles au programme de relocalisation sont les demandeurs d'asile ayant un besoin manifeste de protection (Syriens, Erythréens, Irakiens) qui sont déjà entrés sur le territoire de l'Union européenne (entre le 24 mars 2014 et le 26 septembre 2017) et qui possèdent une nationalité pour laquelle le taux moyen de reconnaissance d'une protection internationale est au moins de 75 %.

Le Conseil « justice et affaires intérieures » est parvenu, le 20 juillet 2015, à un accord sur ces deux programmes : la réinstallation concernera environ 22 000 personnes, et le mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile en solidarité avec la Grèce et l'Italie environ 32 000. La France a accepté d'y participer à condition d'étaler l'accueil des demandeurs d'asile sur deux ans, et de mettre en place des centres d'accueil (*hotspots*) en Italie et en Grèce pour enregistrer les empreintes des migrants, procéder à des vérifications sécuritaires et trier entre ceux qui peuvent entamer une procédure de demande d'asile et ceux qui ne le peuvent pas. **La France s'est ainsi engagée à accueillir 2 375 personnes au titre de la réinstallation et 6 752 autres au titre de la relocalisation.**

Au cours de l'été 2015, la crise des réfugiés a gagné en intensité. L'Italie et la Grèce étouffaient à cause de la pression migratoire et du règlement Dublin III qui fait de ces pays les responsables de la demande d'asile des migrants arrivés dans l'Union européenne par leur territoire. La relocalisation est un mécanisme temporaire et exceptionnel qui déroge au règlement Dublin III, et il a été renforcé au mois de septembre 2015. Le conseil de l'Union européenne a adopté les 14 et 22 septembre 2015 un mécanisme de relocalisation de 120 000 demandeurs d'asile supplémentaires, portant à 160 000 le nombre total de relocalisés. **À ce titre, la France devrait relocaliser 24 031 personnes supplémentaires (3 124 en provenance d'Italie, 10 093 de Grèce, et 10 814 de Hongrie).**

**En additionnant l'ensemble des engagements pris par la France, celle-ci s'est ainsi engagée à relocaliser environ 30 700 personnes entre 2015 et 2017, et à réinstaller 4 375 personnes <sup>(1)</sup>.**

Selon une clé de répartition qui prend en compte la capacité des États membres à absorber les réfugiés au sein de leur économie et de leur système social, chacun des États membres – ne bénéficiant pas d'une dérogation en vertu des traités européens – doit accueillir un certain nombre de demandeurs d'asile. Ils bénéficient en outre d'une aide en provenance du Fonds « asile migration et intégration » (FAMI) qui verse 6 000 euros pour chaque personne relocalisée.

Toutefois, malgré toutes ces précautions, le bilan des différents programmes apparaît dérisoire. **Au 27 septembre 2016, seuls 5 651 demandeurs d'asile ont été relocalisés sur les 160 000 prévus, soit seulement 3,5 %.**

**La France a, quant à elle, participé à cet effort à hauteur de 1 953 relocalisés (dont près de 1 200 Syriens).** La lenteur avec laquelle la France avance sur ce dossier suscite quelques inquiétudes, notamment en termes de gestion. Des places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) sont gelées en prévision de l'accueil des personnes relocalisées, alors que le dispositif national d'accueil est déjà sous tension. Bien qu'ils restent éloignés des engagements pris par la France, ces chiffres font de notre pays le premier contributeur au programme de relocalisation.

#### PRINCIPALES CONTRIBUTIONS AU PROGRAMME EUROPÉEN DE RELOCALISATION

Rang des contributeurs (au 27 septembre 2016)	Pays membres	Nombre de personnes relocalisées
1	France	1 953
2	Pays-Bas	726
3	Finlande	690
4	Portugal	555
5	Espagne	363

Source : Commission européenne.

---

(1) Ce chiffre intègre la participation de la France au programme européen de relocalisation à hauteur de 2 375 personnes et l'engagement pris par le Président de la République en avril 2016 portant sur la réinstallation de 2 000 personnes supplémentaires.

**Pour ce qui concerne la réinstallation, 10 695 personnes ont effectivement bénéficié de ce dispositif** – sur les 22 000 personnes prévues par le schéma européen de réinstallation. La France a participé à cet effort à hauteur de 664 réinstallés.

**PRINCIPALES CONTRIBUTIONS AU SCHÉMA EUROPÉEN DE RÉINSTALLATIONS  
DU 20 JUILLET 2015**

Rang des contributeurs (au 26 septembre 2016)	Pays membres	Nombre total de personnes réinstallées
1	Royaume-Uni	2 200
2	Norvège	1 769
3	Autriche	1 500
4	France	664
5	Allemagne	609

*Source : Commission européenne.*

## **2. L'accord entre l'Union Européenne et la Turquie du 18 mars 2016**

Face aux flux importants en provenance de Turquie et aux dangers inhérents à une traversée de la mer Égée en faisant appel à des passeurs, le Conseil européen a décidé, le 18 mars 2016, de réorganiser les relations entre l'Union européenne et la Turquie en matière de migrations.

Cet accord prévoit que tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui partent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 seront renvoyés en Turquie, après examen éventuel de leur demande d'asile selon une procédure dite de recevabilité visant à apprécier si la Turquie est pour eux un « pays tiers sûr ». Au titre de cet accord, la Turquie doit également faire des efforts en matière d'accueil et d'enregistrement des demandeurs d'asile.

En échange, l'Union européenne s'engage à accueillir un Syrien venant de Turquie pour chaque Syrien reconduit en Turquie. Elle s'engage également à accélérer la mise en œuvre de l'exemption de « visas Schengen » pour les ressortissants turcs, de reprendre les négociations dans le cadre des discussions sur l'adhésion de la Turquie à l'Union européenne, et de verser une aide financière de 3 milliards d'euros aux associations humanitaires pour améliorer les conditions d'accueil des migrants en Turquie.

Le principal objectif de ce dispositif est de renvoyer définitivement les migrants économiques qui se seraient immiscés dans la masse des demandeurs d'asile, et de dissuader les demandeurs d'asile de prendre des risques en faisant appel à un passeur pour venir sur le sol de l'Union européenne. Ceux-ci devront déposer une requête en Turquie pour pouvoir être ensuite transférés sans danger vers l'Union européenne. **Ce mécanisme vise ainsi à substituer aux flux irréguliers de migrants qui traversent la mer Égée dans des conditions dangereuses un processus de réinstallation organisé et légal.**

Cet objectif a été partiellement atteint, selon le rapport de la mission d'information sénatoriale sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord <sup>(1)</sup>. Les flux d'arrivées irrégulières sur les îles grecques ont effectivement diminué (passant de 2 000 par jour en février 2016 à 50 au printemps), et l'aide de 3 milliards d'euros destinée à l'amélioration de la situation des réfugiés en Turquie a été engagée à hauteur de 2,2 milliards d'euros (soit 75 %).

**Toutefois, des difficultés persistent et font obstacle à la mise en œuvre du dispositif prévu par l'accord.** Sur les 20 000 migrants arrivés irrégulièrement dans les îles depuis le 20 mars 2016, 633 d'entre eux seulement ont été renvoyés vers la Turquie. Chacun de ces renvois n'a d'ailleurs pas fait suite à une décision d'irrecevabilité à l'asile. La situation des migrants en Turquie doit encore s'améliorer, au regard des conditions d'accès à la procédure de demande d'asile et à la qualité de la protection délivrée par la Turquie. Elle doit également progresser dans les *hotspots* grecs, où le retard dans le traitement des demandes d'asile limite la possibilité des renvois vers la Turquie et fait se maintenir sur place plus de 14 600 migrants dans des conditions précaires. La porosité des frontières est aussi un obstacle au succès du dispositif car elle constitue une brèche dans laquelle les passeurs et les flux irréguliers continuent de s'engouffrer <sup>(2)</sup>.

Enfin, des efforts doivent être réalisés en matière de réinstallations. **Depuis le 4 avril 2016, seuls 1 614 demandeurs d'asile ont été réinstallés en provenance de Turquie dans le cadre de cet accord.**

#### PRINCIPALES CONTRIBUTIONS DANS LE CADRE DE L'ACCORD UE - TURQUIE

Rang des contributeurs (au 26 septembre 2016)	Pays membres	Nombre de personnes réinstallées dans le cadre du mécanisme « un pour un » avec la Turquie
1	Allemagne	609
2	Suède	269
3	France	228
4	Pays-Bas	170
5	Italie	75

Source : Commission européenne.

Jusqu'ici, les réinstallations prévues par ce mécanisme sont mises en œuvre dans le cadre des engagements pris par les États membres lors du Conseil du 20 juillet 2015. Dans un premier temps, ce mécanisme ne vient donc pas augmenter le nombre de réinstallés que chaque État membre s'est engagé à accueillir.

---

(1) Cette mission d'information était présidée par M. Jacques Legendre et son rapporteur était le sénateur Michel Billout.

(2) Source : rapport de la mission d'information sénatoriale sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord.

Néanmoins, en cas de nouveau besoin de réinstallation en provenance de la Turquie dans le cadre de l'accord du 18 mars 2016, l'Union européenne s'était engagée à participer à de nouvelles réinstallations, dans la limite de 72 000 personnes supplémentaires. Dans ce cadre, la France a accepté de réinstaller 6 000 personnes supplémentaires en provenance de Turquie. Ces réinstallations viennent s'ajouter au nombre de réinstallations qu'elle s'est déjà engagée à réaliser, portant le **nombre total de réinstallés que la France doit accueillir à 10 375 personnes.**

## **B. LES LIMITES STRUCTURELLES DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE DE L'UNION EUROPÉENNE**

La crise actuelle a révélé au grand jour les limites structurelles de la politique migratoire de l'Union européenne et des instruments dont elle dispose. Face à ce constat, la Commission européenne a présenté en 2015 et en 2016 un ensemble de propositions visant à réformer l'ensemble du régime d'asile européen.

### **1. Le cas du règlement Dublin III**

Le 4 mai dernier, la Commission européenne a proposé une révision du règlement Dublin III, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Ce règlement, qui fait peser la prise en charge des réfugiés sur les pays par lesquels ils sont entrés dans l'Union européenne, ne permet pas de répondre à la situation actuelle. L'Italie et la Grèce étouffent sous l'augmentation du nombre de demandes d'asile dont ils sont responsables.

De plus, l'application du règlement est défailante. En 2015, **11 742 demandeurs d'asile en France ont fait l'objet d'une « procédure Dublin »**. Les États membres ont accepté de prendre en charge 7 846 d'entre eux. Pour autant, **seuls 526 d'entre eux ont été effectivement transférés** vers l'État membre reconnu comme responsable du traitement de leur demande d'asile, **soit un taux de transfert de 6,7 %**. Ce taux révèle les difficultés rencontrées en matière d'organisation des transferts, les réticences des demandeurs d'asile eux-mêmes qui peuvent disparaître dès la notification par le préfet de la décision de transfert, et celles des États membres responsables qui font traîner le processus pour être délivrés de la responsabilité de la demande d'asile.

Ces difficultés sont de nature à accroître la pression sur notre pays. En effet, les demandeurs d'asile en « procédure Dublin » attendent souvent six mois en France, période au terme de laquelle la France devient responsable de leur demande d'asile si elle ne les a pas transférés entre-temps vers le pays responsable.

Afin de pallier les limites inhérentes au règlement Dublin III, la Commission européenne a fait plusieurs suggestions, dont :

– la suppression de la clause de cessation de responsabilité des États membres lorsque le demandeur d’asile a quitté leur territoire depuis trois mois ;

– la mise en place d’un « mécanisme d’équité correcteur ». Le règlement révisé pourrait rendre systématique la relocalisation des demandeurs d’asile à travers l’Union européenne lorsqu’un des États membres reçoit un nombre disproportionné de demandes d’asile. Ce mécanisme fonctionnerait le temps nécessaire pour que le nombre de demandes d’asile soit ramené en-dessous d’une valeur seuil.

Ce dernier point risque de faire l’objet d’une négociation difficile. La France a d’ores et déjà exprimé son opposition au mécanisme automatique de relocalisation.

## **2. L’agence FRONTEX**

L’agence FRONTEX a été créée en 2004 et son activité a commencé dès le mois d’octobre 2015. Elle a pour mission principale d’organiser des opérations conjointes aux frontières extérieures (aériennes, terrestres et maritimes) dans les États membres soumis à une forte pression migratoire. Les résultats attendus de cette mission sont la réduction de l’immigration clandestine et l’amélioration du sauvetage en mer des clandestins. Elle sollicite pour cela des experts issus des services européens de police aux frontières et des équipements nationaux de surveillance.

Avec l’Agenda européen pour les migrations, la Commission européenne avait prévu dès mai 2015 de renforcer les moyens alloués à la gestion des frontières. Étant donné la pression migratoire, les moyens de l’agence étaient clairement sous-dimensionnés et n’étaient pas à la hauteur de ses missions. C’est ainsi que l’opération *Triton*, lancée en Méditerranée entre novembre 2014 et décembre 2015, n’était dotée que d’un budget mensuel de 3 millions d’euros et avait un champ d’action limité aux eaux territoriales européennes, alors qu’elle remplaçait l’opération italienne *Mare Nostrum* qui avait un budget mensuel de 9 millions d’euros et qui pouvait agir jusqu’aux côtes libyennes.

Face à ce constat, la Commission a présenté le 15 décembre 2015 une proposition en vue de modifier le mandat de l’agence FRONTEX, de créer un « corps européen de garde-frontières et de garde-côtes », et d’augmenter les moyens mis à sa disposition. Le texte a été formellement adopté le 14 septembre 2016, et est entré en vigueur le 6 octobre.



L'agence disposera notamment d'un accès aux bases de données européennes et nationales nécessaires pour effectuer des contrôles sécuritaires renforcés, en conformité avec les législations nationales, et sera dotée de compétences nouvelles afin d'assurer le retour des migrants vers leur pays d'origine.

La création de ce nouveau corps est permise grâce à un renforcement des moyens de l'actuelle agence FRONTEX. Elle peut désormais mobiliser jusqu'à 1 500 garde-frontières et garde-côtes pour intervenir à tout moment aux frontières extérieures de l'Union et pour gérer les flux de migrants. La France s'est engagée à contribuer à cet effort à hauteur de 170 personnes.

Ses équipements ont également été renforcés. Lors de la cérémonie d'inauguration du 6 octobre, qui a eu lieu au poste-frontière Kapitan Andreevo, à la frontière extérieure de la Bulgarie avec la Turquie, une présentation des équipes, des véhicules et des équipements de la nouvelle agence était organisée. Le directeur exécutif de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, M. Fabrice Leggeri, a tenu à souligner que « *cette nouvelle agence est [désormais] plus forte et mieux équipée pour affronter les défis que posent la migration et la sécurité aux frontières extérieures de l'Europe* ».

Le budget de l'agence sera également revalorisé en 2017, passant de 250 millions d'euros cette année, à 320 l'année prochaine.

En définitive, l'Union européenne semble avoir pris conscience des faiblesses de son principal instrument d'action en matière de migrations, et tente d'y trouver des remèdes.

### **C. LE CAS SPÉCIFIQUE DE L'ACCUEIL DES MIGRANTS À CALAIS EN FRANCE**

La structure budgétaire de la mission *Immigration, asile et intégration* fait clairement apparaître les actions d'accueil menées en faveur des deux publics que sont les demandeurs d'asile et les étrangers en situation régulière. Il reste néanmoins un public à la lisière de ces deux catégories qui pose de véritables difficultés de gestion à la France : celui des migrants en situation irrégulière qui ne souhaitent pas déposer une demande d'asile, et qui, du fait de la guerre à laquelle leur pays est en proie, peuvent difficilement y être reconduits. Bon nombre d'entre eux se trouvent actuellement à Calais.

La situation du Calais s'est rapidement dégradée entre 2014 et 2016. Alors que 300 migrants y étaient présents en mai 2014, leur nombre s'est élevé à 3 000 en mai 2015. Le pic des 10 000 a été atteint à la fin du premier trimestre de 2016. En venant à Calais, ces migrants ne cherchent pas à déposer une demande d'asile en France, mais souhaitent rejoindre le Royaume-Uni, où certains ont de la famille. Les contrôles à la frontière ayant été renforcés, la route est désormais quasiment fermée. Par conséquent, nombreux sont les migrants qui restent bloqués à Calais.

Afin de répondre à cette urgence humanitaire et sanitaire, un centre d'accueil, le centre « Jules Ferry », a été ouvert dès janvier 2015. Il répond aux besoins indispensables des migrants : distributions d'un repas par jour, accès à des douches et des sanitaires, accès à l'électricité pour recharger les portables, un vestiaire, des laveries, et des permanences de soins.

À compter d'octobre 2015, de nouvelles places d'hébergement destinées à mettre les migrants à l'abri ont été créées en centre d'accueil et d'orientation (CAO). Au nombre de 3 000 aujourd'hui, leur nombre devrait s'élever à 5 000 sur l'ensemble du territoire d'ici la fin de l'année 2016.

D'autres investissements ont été réalisés dans le camp de la Lande entre 2015 et 2016 pour garantir des conditions d'hygiène décentes et un accès suffisant à l'eau potable. Une nouvelle structure d'accueil provisoire a d'ailleurs été ouverte dès le mois de février 2016. Elle propose aujourd'hui 1 500 places.

En plus de ces mesures en termes d'hébergement et d'exigences sanitaires, l'État a mis en place un plan d'actions comprenant l'adaptation des moyens de la sous-préfecture de Calais pour traiter les demandes d'asile, et les « maraudes » de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour encourager les migrants à demander l'asile ou pour leur proposer l'aide au retour volontaire.

Du fait des différentes sollicitations, de nombreux migrants ont finalement décidé de déposer une demande d'asile en France. En 2015, 2 834 demandes d'asile ont ainsi été enregistrées au guichet unique de Calais. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 août 2016, 3 108 demandes d'asile y ont été déposées. Le taux d'acceptation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour ces demandeurs atteint 59 %. Il atteint 71 % si l'on prend en compte les décisions de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Désormais, le nombre de migrants présents sur le campement est descendu sous la barre des 7 000 migrants.

Malgré le nombre encore important de migrants présents à Calais, la question que se pose aujourd'hui le Gouvernement est celle du démantèlement de ce campement. Les différents sites mis en place ont toujours été destinés à un accueil provisoire des migrants. C'est pourquoi le ministre de l'intérieur a annoncé le 2 septembre dernier le démantèlement total du camp avant la fin de l'année. Une enveloppe de 14 millions d'euros a d'ailleurs été affectée à la prise en charge et à l'accompagnement des migrants à Calais et à Dunkerque dans le projet de loi de finances pour 2017.

Dans un communiqué daté du 11 octobre, le ministre de l'intérieur et la ministre du logement ont réaffirmé que « *le démantèlement interviendra lorsque les conditions fixées pour une prise en compte de chacun [des migrants présents] seront réunies* ».

En effet, plusieurs questions restent en suspens :

– la création des dernières places en centre d'accueil et d'orientation pour que les 7 000 migrants puissent avoir une place d'hébergement ;

– le sort des 1 300 mineurs isolés qui vivent seuls dans le camp de Calais, et celui des 500 d'entre eux qui attendent de rejoindre un membre de leur famille en Grande-Bretagne. Leur avenir est suspendu à la décision des Britanniques qui ont accepté d'accueillir 200 mineurs isolés jusqu'ici ;

– le sort de ceux qui ne voudront toujours pas déposer une demande d'asile et qui voudront toujours rejoindre la Grande-Bretagne ;

– le possible déversement de migrants sur le camp de la Grande-Synthe à Dunkerque qui accueille pour le moment 800 migrants et qui lui n'est pas (encore) destiné à être démantelé.

Alors qu'initialement la décision de démantèlement prise par le Gouvernement semblait faire l'objet d'un consensus avec les associations, celles-ci ont progressivement fait part de leurs inquiétudes, notamment en ce qui concerne la volonté du Gouvernement de procéder à l'évacuation totale des lieux, sans que les mesures de protection préalables ne soient prises.

C'est la raison pour laquelle plusieurs associations actives sur le site ont saisi le tribunal administratif de Lille d'un référé-liberté pour demander au juge d'ordonner la réalisation d'une expertise pour recenser le nombre de migrants présents sur le site de La Lande de Calais et d'identifier leurs besoins et de suspendre toute évacuation du camp dans l'attente des résultats de cette opération.

Dans une ordonnance du 18 octobre, le tribunal a rejeté cette requête, jugeant que « *la mesure d'évacuation n'a pas pour effet, ni dans son principe, ni dans ses modalités, d'infliger aux migrants des traitements inhumains et dégradants* » et considérant qu'elle « *ne porte pas au droit à la vie privée et familiale et à l'inviolabilité du domicile une atteinte disproportionnée au regard des objectifs qu'elle poursuit.* »

**Cette décision ayant levé le dernier obstacle juridique, le Gouvernement a engagé le démantèlement du campement de la Lande le lundi 24 octobre. Convaincu qu'il s'agit d'une bonne décision que le Gouvernement a préparée avec sérieux et humanité, le Rapporteur spécial ne saurait trop insister sur la nécessité pour celui-ci de respecter l'engagement qu'il a pris de proposer, au terme d'une information claire, à chaque personne présente sur la « Lande » de Calais une mise à l'abri humanitaire sur notre territoire dans le respect de ses droits établis, et un accompagnement correspondant à sa situation individuelle.**

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 25 octobre 2016 à 9 heures 30<sup>(1)</sup>), la commission des finances examine les crédits de la mission Immigration, asile et intégration (M. Laurent Grandguillaume, rapporteur spécial).*

*Suivant l'avis favorable de M. Laurent Grandguillaume, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Immigration, asile et intégration.*

\*

\* \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/)

**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (DGEF) :** M. Daniel Labrosse, président

**Ministère de l'Intérieur - Direction générale des étrangers en France, direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité :** M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, M. Florian Valat, adjoint du directeur de l'asile (DA), M. Christian Chassaing, sous-directeur du pilotage et des systèmes d'information (SPSI), et Mme Nele Ragons, cheffe de bureau (BPSBF/SPSI)

**Office français de protection des réfugiés et apatrides :** M. Pascal Brice, directeur général

**Cour nationale du droit d'asile :** Mme Michèle de Segonzac, présidente, et M. Philippe Caillol, secrétaire général

**Office français de l'immigration et l'intégration (OFII) :** M. Didier Leschi, préfet, directeur général

**Table ronde Forum réfugiés, France Terre d'Asile (FTA) et Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) :** M. Jean-François Ploquin, directeur général du Forum réfugiés, M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d'Asile (FTA), M. Christophe Levy, secrétaire général à la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA), et M. Pierre Nicolas, responsable plaidoyer, Jesuite Refugee Service/JRS

**Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) :** M. Florent Gueguen, directeur général, et Mme Marion Lignac, chargée de mission