



N° 278

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 235)  
*de finances pour 2018*

TOME III

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

PAR MME ÉLODIE JACQUIER-LAFORGE  
Députée

---

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2017 pour le présent projet de loi de finances.

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

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION</b> .....	7
<b>A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »</b> .....	7
1. La garantie de l'exercice du droit d'asile.....	8
2. La lutte contre l'immigration irrégulière .....	11
3. Les autres actions.....	12
<b>B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »</b> .....	12
1. L'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » .....	13
2. L'action n° 12 « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière ».....	15
3. L'action n° 14 « Accès à la nationalité française ».....	15
4. L'action n° 15 « Accompagnement des réfugiés ».....	16
5. L'action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants ».....	17
<b>II. L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : LES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX EN QUESTION</b> .....	18
<b>A. UNE DEMANDE D'ASILE QUI SE POLARISE DANS LA RÉGION PARISIENNE</b> .....	18
1. Une demande d'asile à un niveau inédit .....	18
2. L'engorgement francilien.....	20
3. Des CAO pour une meilleure répartition nationale de l'hébergement des demandeurs d'asile.....	24
<b>B. LA DIFFICILE GESTION TERRITORIALE DES FLUX DE DEMANDEURS D'ASILE</b> .....	25
1. Les effets problématiques de la régionalisation de 2010 .....	25
2. La mise en place d'un pilotage régional par la loi du 29 juillet 2015 .....	27
3. Un accès encore inégal à la demande d'asile.....	29
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>PERSONNES ENTENDUES</b> .....	39
<b>DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS</b> .....	41



MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « Immigration, asile et intégration » se structure autour de trois grands axes : la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des personnes immigrées en situation régulière et la garantie du droit d'asile.

Comme l'ensemble de ses partenaires européens, la France est, depuis plusieurs années déjà, le point d'arrivée de flux migratoires sans précédent. Si la mise en œuvre de la déclaration entre l'Union européenne et la Turquie de mars 2016 a réduit de manière significative les entrées irrégulières depuis la Méditerranée orientale, la pression migratoire demeure élevée en France, en raison notamment des importants flux secondaires générés par les entrées sur le continent au cours de l'année 2015.

Ce sont plus de 85 000 demandes d'asile qui ont été ainsi déposées en France en 2016, soit 40 % de plus qu'en 2012, alors que notre dispositif d'hébergement est déjà saturé. Cette pression n'ayant pas vocation à diminuer à l'avenir, de nombreux efforts ont été engagés ces dernières années pour adapter notre dispositif d'accueil et garantir aux nouveaux entrants l'effectivité de l'exercice du droit d'asile, qui fait partie intégrante de notre tradition républicaine.

Face à cette situation, le Gouvernement a entrepris une démarche volontariste à travers le plan « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires », présenté le 12 juillet 2017. Ce plan a pour ambition de construire une politique migratoire équilibrée et maîtrisée, reposant sur une gestion concertée des flux au niveau européen, une amélioration des demandes d'asile et une politique assumée de lutte contre l'immigration irrégulière.

En matière d'asile, le Président de la République a rappelé, dans son discours du 27 juillet 2017 à Orléans, qu'il y avait une « *première bataille* » à mener, celle de « *loger tout le monde dignement* » et que celle-ci devait s'accompagner, « *partout, dès la première minute, d'un traitement administratif* » afin de déterminer si le demandeur peut prétendre à la protection de la France. Accueillir, orienter, traiter : cela suppose des moyens supplémentaires et c'est précisément ce que prévoit le projet de loi de finances pour 2018, première étape de ce plan, en augmentant les crédits dédiés à l'asile de 33 % par rapport à 2017.

Après avoir présenté les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », votre rapporteure pour avis a fait le choix, cette année, de se pencher sur la question des équilibres territoriaux dans la gestion de l'asile, les régions françaises se trouvant dans des situations très contrastées face aux flux générés par ces demandes.



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

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2018 s'élèvent à 1,35 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,38 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), soit des augmentations de respectivement 10,4 % en AE et 26 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.

La mission comporte deux programmes : le programme « Immigration et asile » (n° 303) et le programme « Intégration et accès à la nationalité française » (n° 104).

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

Le programme n° 303 « Immigration et asile » comprend l'essentiel des crédits de la mission. Il vise à assurer le financement des politiques publiques relatives à l'entrée, la circulation, le séjour et le travail des étrangers, l'éloignement des personnes en situation irrégulière ainsi que l'exercice du droit d'asile.

Pour 2018, les crédits de ce programme sont en hausse de 8,6 % en AE et 28,2 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 pour s'établir à respectivement 1,07 milliard et 1,1 milliard d'euros.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2017		PLF 2018		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	0,52	0,52	0,52	0,52	0	0
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	868,63	740,87	953	985,45	+ 9,7%	+ 33 %
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	89,02	89,16	82,63	82,23	- 7,2 %	- 7,1 %
04 – Soutien	26,81	27,57	33,63	31,76	+ 25,4 %	+ 15,2%
<b>Total</b>	<b>985,06</b>	<b>858,2</b>	<b>1 069,79</b>	<b>1 100,55</b>	<b>+8,6%</b>	<b>+ 28,2%</b>

Source : projet annuel de performances pour 2018.

## 1. La garantie de l'exercice du droit d'asile

L'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » représente la presque totalité des crédits du programme. Pour 2018, ils s'élèvent à **953 millions d'euros en autorisations d'engagement et 985,45 millions d'euros en crédits de paiement, soit des hausses de 9,7 % et 33 % par rapport à 2017.**

### *a. La mise à niveau du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile*

Les crédits consacrés à l'hébergement des demandeurs d'asile s'élèvent pour 2018 à 596,8 millions d'euros en crédits de paiement (+ 50 % par rapport à 2017). Cette hausse significative doit permettre de poursuivre la mise à niveau du dispositif national d'accueil (DNA), les objectifs du schéma national d'accueil 2015-2017, arrêté le 21 décembre 2015 par le ministère de l'Intérieur, étant d'ores et déjà dépassés : 69 811 places étaient disponibles au 1<sup>er</sup> juillet 2017, contre 60 864 places prévues par le schéma national.

Cela démontre que le dispositif d'accueil et d'hébergement a su s'adapter à l'ampleur de l'augmentation des flux migratoires de façon à offrir une solution d'hébergement au plus grand nombre de demandeurs d'asile. La capacité d'accueil demeure toutefois encore insuffisante puisque seuls 46 % des demandeurs étaient hébergés en 2016 dans ce cadre. Le plan gouvernemental du 12 juillet 2017 comprend donc la création de 4 000 places supplémentaires en 2018, puis 3 500 en 2019, l'objectif étant que la part des demandeurs d'asile hébergés augmente à hauteur de 64 % dès l'année prochaine.

Le dispositif d'hébergement repose sur deux types de structures : les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

- Les **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**, au nombre de 350, offrent, outre l'hébergement, des prestations d'accompagnement social et administratif. 16 904 places ont été créées depuis la fin de l'année 2013, ce qui devrait permettre de porter la capacité d'hébergement à 40 450 places à la fin de l'année 2017, légèrement au-dessus de l'objectif initial, qui était de 40 385.

Pour 2018, la dotation de 296,2 millions d'euros doit permettre de financer le parc de places existantes ainsi que l'ouverture de 1 500 places supplémentaires.

- **L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA)** complète le parc des places de CADA. Il offre, dans certains cas, des conditions d'accueil proches de celles des CADA et, dans d'autres, des chambres en établissement hôtelier, à caractère transitoire. Il comprend quatre dispositifs :

– 6 013 places relèvent tout d'abord du dispositif « Accueil temporaire – service de l'asile » (AT-SA). Elles sont majoritairement destinées à l'hébergement de demandeurs d'asile arrivant dans les zones accueillant les flux les plus importants, en particulier en Ile-de-France ;

– 5 351 places ont été ensuite ouvertes en 2017 par le programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRAHDA) : il s'agissait d'assurer l'accueil du plus grand nombre de demandeurs d'asile dans des conditions satisfaisantes ;

– 10 700 places ont été créées depuis 2015 dans des centres d'accueil et d'orientation (CAO) pour héberger de manière temporaire les migrants en situation de grande précarité évacués depuis le Calais. Ces places sont aujourd'hui principalement utilisées pour désengorger l'hébergement de la région Ile-de-France ;

– près de 20 000 places d'hébergement d'urgence sont gérées au niveau déconcentré par les préfets.

Les crédits inscrits pour 2018, 300,71 millions d'euros en crédits de paiement, permettront notamment de financer la création de 2 500 places supplémentaires au sein du dispositif AT-SA.

#### NOMBRE DE PLACES DISPONIBLES DANS LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL

Dispositifs d'hébergement	2014	2015	2016	2017
CADA	24 411	29 778	38 126	40 450
AT-SA	2 160	4 234	6 013	6 013
PRAHDA	-	-	-	5 351
CAO	-	967	10 370	9424
HUDA à gestion déconcentrée	22 894	18 868	17 400	19 045 (données au 2 <sup>e</sup> trimestre)
<b>Total</b>	<b>49 465</b>	<b>53 847</b>	<b>71 909</b>	<b>80 283</b>

Source : ministère de l'Intérieur.

Le schéma national actuel arrivant à son terme le 31 décembre 2017, le futur schéma pluriannuel, en cours d'élaboration, prendra en compte l'évolution à la hausse du parc d'hébergement et devrait conduire à spécialiser davantage les modes d'hébergement selon les types de publics, créer des nouvelles structures d'HUDA pour répondre à des besoins spécifiques en prenant en charge plus en amont les migrants afin de les orienter plus rapidement – les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES, *cf. supra*) – et, enfin, transformer progressivement les places de CAO en des places d'HUDA gérées au niveau déconcentré.

***b. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile***

La réduction des délais d'instruction des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et de ceux de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) est un autre enjeu majeur car elle doit permettre de réduire la durée de séjour dans les structures dédiées et donc d'accroître le nombre de personnes hébergées sur une année.

Le plan d'action du 12 juillet 2017 prévoit une réduction des délais d'instruction des procédures normales à l'OFPRA à deux mois, afin que le délai moyen de traitement de l'ensemble de la procédure, de l'enregistrement à l'éventuel recours, ne dépasse pas six mois, contre quatorze en moyenne aujourd'hui. Cela suppose d'agir à toutes les étapes de la procédure, de l'enregistrement des demandeurs dans les structures de premier accueil jusqu'à la CNDA.

Pour 2018, l'OFPRA bénéficiera du concours de 15 officiers de protection supplémentaires, venant s'ajouter aux 150 renforts obtenus en 2015 et 2016, portant le total de ses effectifs à 795, contre 525 en 2015. Ces nouveaux postes devront permettre à l'Office de poursuivre la réduction du nombre des dossiers en instance (10 000 dossiers en fin d'année 2017) et d'accélérer le traitement des demandes entrantes. Avec 89 919 décisions rendues en 2016, l'OFPRA a atteint un niveau d'activité inédit dans son histoire, en passe d'être dépassé en 2017 puisque le nombre de décisions a augmenté de 27 % sur les sept premiers mois par rapport à la même période en 2016.

**Sa subvention s'élèvera à 70 millions d'euros en 2018, en hausse de 5 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.**

***c. Les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile***

L'action n° 2 porte également les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), qui est versée à l'ensemble des demandeurs d'asile dès lors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour.

Versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), son montant varie selon la composition familiale des demandeurs et leur hébergement. En 2017, le montant moyen mensuel était de 243 euros par personne.

**Pour 2018, la dotation inscrite est de 318,1 millions d'euros, en augmentation significative par rapport à l'année 2017 (+ 73 %) pour à la fois prendre en compte une hausse prévisionnelle des bénéficiaires de 10 %, qui devraient être 87 000 en moyenne sur l'année, et mieux répondre à l'exigence de sincérité budgétaire (seuls 220 millions d'euros avaient été inscrits en 2017, ce qui était largement sous-estimé).**

## 2. La lutte contre l'immigration irrégulière

La lutte contre l'immigration irrégulière constitue un autre axe fort du plan du 12 juillet 2017. **L'action n° 3** finance l'ensemble des missions menées dans ce domaine. Elle comprend notamment les dépenses liées au maintien en zone d'attente ou en rétention et les procédures d'éloignement, ainsi que l'accompagnement social, juridique et sanitaire des personnes non admises sur le territoire national. Elle inclut ainsi l'intégralité des opérations de réacheminement et d'éloignement du territoire des étrangers, à l'exception des mesures d'expulsion au titre de l'ordre public, qui relèvent du programme 176 « Police nationale ».

**Pour l'année 2018, les autorisations d'engagement s'élèvent à 82,62 millions d'euros (- 7,2 % par rapport à 2017) et les crédits de paiement à 82,82 millions d'euros (- 7,1 %) :**

**• 40,4 millions d'euros sont destinés au fonctionnement des 27 centres de rétention administrative (CRA), des quatre locaux de rétention administrative (LRA) et de la zone d'attente des personnes en instance de départ (ZAPI) de l'aéroport de Roissy :**

– 26,3 millions d'euros sont alloués au fonctionnement courant : prestations de restauration, de blanchisserie, entretien immobilier et frais d'interprétariat ;

– 8,1 millions d'euros financent la prise en charge sanitaire des personnes placées en CRA ;

– 6,3 millions d'euros sont destinés à l'accompagnement social des personnes en CRA avec une assistance humanitaire aux étrangers maintenus dans la zone d'attente de Roissy, assurée par la Croix rouge française, et une assistance juridique, assurée par différentes associations.

Au 30 juin 2017, la capacité d'accueil des 23 CRA métropolitains était de 1 554 places, avec un taux d'occupation de 65,2 %. En outre-mer, la capacité d'accueil des quatre CRA était de 227 places pour un taux d'occupation de 23,4 %. 31 419 étrangers avaient été placés en CRA en 2016, pour une durée moyenne de séjour de 12,2 jours et un taux d'éloignement effectif de 38 %, soit 8 598 personnes.

**• 30,01 millions d'euros sont consacrés aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière.** L'exécution de ces mesures d'éloignement, sous le contrôle du juge judiciaire et du juge administratif, est une priorité ministérielle.

Ces crédits permettent notamment de financer les frais de billetterie de transport (vols commerciaux, train ou bateau) pour 22,39 millions d'euros, le fonctionnement de l'aéronef de type *Beechcraft* de dix-neuf places utilisé pour les

éloignements, notamment familiaux, à destination de l'Europe centrale et orientale, soit 2 millions d'euros ainsi que, pour 4,4 millions d'euros, les frais supportés par certains services administratifs.

### **3. Les autres actions**

Le ministère de l'Intérieur partage la responsabilité, avec le ministère des Affaires étrangères, de la politique d'attribution des visas. **L'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »** finance une partie des dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires en charge des visas, à savoir le renouvellement des stations de travail ainsi que l'utilisation des réseaux de communication de données. **Pour 2018, la dotation est stable et s'élève à 520 000 euros.**

**L'action n° 4 « Soutien »** regroupe une partie des moyens nécessaires au fonctionnement de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur. **Les autorisations d'engagement s'élèvent pour 2018 à 33,62 millions d'euros et les crédits de paiement à 31,75 millions d'euros.** Ces crédits contribuent notamment au développement et à modernisation des systèmes d'information du ministère, à la fois en matière de visas, d'asile, de séjour et d'éloignement, d'acquisition de la nationalité française et, enfin, du contrôle aux frontières.

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

Le programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » comprend quatre actions qui ont pour point commun de concourir à l'intégration des étrangers séjournant régulièrement en France, notamment ceux qui se sont vus reconnaître le bénéfice du droit d'asile.

**Pour 2018, les crédits du programme s'élèvent à 282,63 millions d'euros en AE et 282,59 millions d'euros en CP, soit une hausse de 18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2017		PLF 2018		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	173,5	173,5	191,43	191,43	+ 10,3%	+ 10,3%
12 – Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	29,73	29,73	38,43	38,43	+ 29,3%	+ 29,3%
14 – Accès à la nationalité française	0,94	1,005	1,069	1,029	+ 13,1%	+ 2,4%
15 – Accompagnement des réfugiés	26,72	26,72	43,16	43,16	+°61,5%	+°61,5%
16 – Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8,54	8,54	8,54	8,54	0	0
<b>Total</b>	<b>239,49</b>	<b>239,55</b>	<b>282,63</b>	<b>282,59</b>	<b>+ 18%</b>	<b>+ 18%</b>

Source : projet annuel de performances pour 2018.

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

Cette action finance l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur.

L'OFII intervient dans la totalité du champ des politiques menées par le ministère dans le domaine de l'immigration : il est ainsi en charge de l'accueil et de l'intégration des immigrés autorisés à séjourner durablement en France, de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile, de l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers qui ne bénéficient pas d'un titre de séjour dans leur pays d'origine, de la gestion des procédures de l'immigration régulière aux côtés ou pour le compte des préfetures et des postes diplomatiques et consulaires.

Les missions de l'OFII se sont également enrichies à la suite des réformes entreprises en 2015 et 2016 puisqu'il assure désormais la gestion de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), prend en charge la procédure d'avis médical pour étrangers malades et met en œuvre le nouveau contrat d'intégration républicaine (CIR), pleinement effectif depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Par ailleurs, la poursuite de la hausse du flux d'asile a conduit l'Office à intensifier la mobilisation de ses services dans des opérations d'intervention et de terrain : évacuation de campements illicites, mises à l'abri, maraudes, etc.

**Bilan d'activité 2016 de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**

En 2016, près de 212 000 migrants ont été reçus par les services de l'OFII :

- 211 949 ont passé la visite médicale ;
- 106 282 ont signé un contrat d'intégration républicaine (ou contrat d'accueil et d'intégration, jusqu'au 30 juin 2016) ;
- 41 353 demandeurs d'asile sont entrés en structures d'hébergement ;
- 100 000 personnes par mois en moyenne ont bénéficié de l'ADA (75 000 ménages en moyenne) ;
- 4 774 ont bénéficié d'une aide au retour ;
- 1 095 ont bénéficié d'une aide à la réinsertion.

Pour faire face à l'extension du champ de ses missions, l'Office a vu ses moyens croître régulièrement : ses effectifs ont augmenté de 18 % entre 2009 et 2017 et son budget de 53 %. En 2017, l'OFII disposait ainsi d'un plafond d'emplois de 1 049 ETPT, répartis entre le siège parisien et ses quinze implantations territoriales, et d'une subvention pour charges de service public de 163 millions d'euros, à laquelle il convient d'ajouter 10,5 millions d'euros de crédits d'intervention.

**Pour 2018, 191,43 millions d'euros seront alloués à l'OFII en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une hausse de 17,9 millions d'euros (+10,3 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2017.** Ces crédits comprennent 180,9 millions d'euros de subvention pour charges de service public et 10,5 millions d'euros de crédits d'intervention. La hausse de ces crédits comprend notamment :

– 3,5 millions d'euros pour financer 35 ETPT supplémentaires destinés à renforcer les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA), afin notamment de diminuer les délais de prise de rendez-vous des demandeurs ;

– 5,1 millions d'euros pour financer le renforcement du marché de formation linguistique en Français, destiné aux signataires du contrat d'intégration républicaine ;

– 2,7 millions d'euros visant à permettre à l'Office de faire face à une hausse prévisionnelle de 10 % de la demande d'asile.

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

Cette action finance les actions d'accompagnement visant à faciliter l'intégration des étrangers durant les cinq premières années qui suivent leur admission à séjourner durablement sur le territoire français.

Elles comprennent, au-delà du contrat d'intégration républicaine, des actions de formation linguistique et de formation civique ainsi que des mesures d'accès aux droits, à l'insertion professionnelle et à l'emploi.

**Les autorisations d'engagement et crédits de paiement de cette action s'élèvent pour 2018 à 38,43 millions d'euros, en hausse de 29,26 % par rapport à 2017.**

Cette augmentation a notamment pour objet de financer :

– la mise en place de modules de formation linguistique pour les étrangers primo-arrivants qui n'ont jamais été scolarisés dans leurs pays d'origine (3,3 millions d'euros) ;

– des modules complémentaires de formation linguistique pour favoriser l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi (3 millions d'euros) ;

– plusieurs actions en matière d'insertion professionnelle et d'accès à l'emploi (2,4 millions d'euros).

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

L'action n° 14 finance le fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDNAF) du ministère de l'Intérieur. 119 152 personnes sont devenues françaises en 2016, dont 88 775 au terme de procédures suivies par le ministère de l'Intérieur, selon deux procédures principales :

– la procédure de naturalisation par décret, pour les étrangers installés durablement en France ;

– la procédure de déclaration à raison du mariage, pour les étrangers mariés à un conjoint français.

NOMBRE DE NATURALISATIONS EN 2016

	TOTAL		
	Postulants	Effets collectifs	Total
<b>Par décret</b>			
naturalisations et réintégrations	48 833	19 234	68 067
<b>Par déclaration</b>			
au titre du mariage avec un conjoint français	19 988	714	20 702
Au titre d'ascendant de français	3	0	3
Au titre de frère et sœur de français	3	0	3
<b>Total des acquisitions</b>	<b>68 827</b>	<b>19 948</b>	<b>88 775</b>

Source : ministère de l'Intérieur.

Les crédits de cette action financent le fonctionnement courant de la SDNAF : entretien des locaux, micro-informatique et consommables et fournitures documentaires à destination des préfectures en lien avec la procédure de naturalisation (dossiers remis lors des cérémonies d'accueil, livret de citoyenneté).

**Pour 2018, les autorisations d'engagement s'élèvent à 1,07 million d'euros et les crédits de paiement à 1,03 million, soit des hausses de respectivement 13,07 % et 2,4 % par rapport à 2017.**

#### 4. L'action n° 15 « Accompagnement des réfugiés »

Cette action finance l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés qui ont besoin d'un accompagnement spécifique.

**Pour 2018, les crédits de cette action s'élèvent à 43,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une hausse de 61,5 % par rapport à 2017.**

- L'essentiel de ces crédits finance les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH), au nombre de 42, répartis sur l'ensemble du territoire national. Ils disposent de 2 207 places en 2017, contre 1 601 en 2016. La mission principale de ces structures est de favoriser l'accompagnement des réfugiés présentant des difficultés et nécessitant une prise en charge complète dans les premiers mois après l'obtention de leur statut. Elles sont financées par les services déconcentrés de l'État.

Le parc des CPH est très hétérogène puisque les modes d'hébergement proposés peuvent être soit collectifs dans des résidences, soit diffus dans un ensemble de logements répartis dans le parc de logement de droit commun.

Pour 2018, 13,9 millions d'euros supplémentaires par rapport au projet de loi de finances pour 2017 doivent permettre de créer 3 000 nouvelles places de CPH, portant le total des crédits consacrés aux CPH à 34,83 millions d'euros.

- Les actions d'accompagnement des réfugiés sont mises en œuvre et gérées par le secteur associatif. Elles comprennent notamment des aides et secours, par l'attribution de bourses pour la poursuite d'études universitaires, et des interventions en faveur de la promotion sociale et professionnelle. Sont ainsi financés, pour un montant de 3 millions d'euros, des dispositifs d'hébergement spécifiques pour les réfugiés isolés, non francophones et en difficulté sociale.

La dotation pour 2018 est en augmentation de 2,6 millions d'euros par rapport à 2017 et s'établit à 8,3 millions d'euros.

#### **5. L'action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants »**

Cette action finance l'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrant (PTFTM). Le PTFTM a pour objectif d'améliorer les conditions de logement et de vie des résidents. Il s'agit à la fois de remettre aux normes un certain nombre de bâtiments et de mettre en place un accompagnement social. Depuis sa création en 1979, ce plan a permis le traitement de 430 foyers sur les 690 recensés. Sa poursuite est indispensable pour réhabiliter environ 200 foyers supplémentaires.

**Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, identiques à ceux de l'année dernière, s'élèvent pour 2018 à 8,54 millions d'euros.**

## **II. L'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE : LES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX EN QUESTION**

Le système français d'asile repose sur un dispositif déconcentré : le demandeur est libre de déposer son dossier au sein de l'un des 33 points d'accueil présents sur le territoire national. D'autres pays ont fait des choix différents : les Pays-Bas disposent par exemple d'un point d'entrée unique, qui traite ensuite l'ensemble des demandes, alors que l'Allemagne, à l'inverse, prévoit un point d'entrée unique mais répartit ensuite les demandeurs au sein des différents *länder* selon une clé de répartition préalablement définie.

S'il n'est pas question ici de repenser toute l'organisation de notre système, on peut constater qu'il ne garantit pas contre l'engorgement de certaines régions et nécessite une gestion dynamique et réactive pour harmoniser le traitement de la demande et les conditions d'accueil sur l'ensemble du territoire national.

### **A. UNE DEMANDE D'ASILE QUI SE POLARISE DANS LA RÉGION PARISIENNE**

Alors que la France fait face à une augmentation sans précédent de la demande d'asile, on assiste à une très forte polarisation dans la région parisienne. Son désengorgement nécessite à la fois de fluidifier les parcours des demandeurs en les inscrivant rapidement dans une démarche d'asile et de solliciter les autres régions pour offrir des capacités d'hébergement supplémentaires.

#### **1. Une demande d'asile à un niveau inédit**

Avec 85 696 demandes enregistrées en 2016 (mineurs accompagnants et réexamens inclus), la demande d'asile en France a atteint un niveau inédit, supérieur de 7 % au seuil déjà atteint en 2015, 80 075. Après trois années de quasi-stabilité, la demande avait connu une inflexion majeure au cours du second semestre 2015 (+ 24 % par rapport à l'année précédente). Depuis, cette tendance n'a pas fléchi et les chiffres du premier semestre 2017 (+ 13 % par rapport au premier semestre 2016) laissent penser que le total des demandes devrait s'approcher des 100 000 en fin d'année.

Au total, en cinq ans, la demande globale de protection internationale sur le territoire français a donc augmenté de 39 %.

**TOTAL DES DEMANDES D'ASILE DEPUIS 2012\***

	Total demandes d'asile *	Évolution en %
<b>2012</b>	<b>61 468</b>	
<b>2013</b>	<b>66 251</b>	+ 8 %
<b>2014</b>	<b>64 811</b>	- 2,2 %
<b>2015</b>	<b>80 075</b>	+ 24 %
<b>2016</b>	<b>85 696</b>	+ 7 %
<b>2017 (1<sup>er</sup> semestre)</b>	<b>47 225</b>	

\* *Tères DA mineurs inclus + réexamens*

*Source : ministère de l'Intérieur.*

L'augmentation observée depuis le second semestre 2015 est, pour l'essentiel, le résultat de la crise de l'asile que connaît l'Europe dans son ensemble. Alors que la France avait été moins touchée que certains de ses homologues (Allemagne, Italie, Hongrie, Autriche, Suède), elle se situe désormais au troisième rang des pays d'accueil de demandeurs d'asile au sein de l'Union européenne, derrière l'Allemagne et l'Italie, en raison notamment de l'importance des flux secondaires intra-européens.

**DEMANDES D'ASILE AU SEIN DES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Allemagne</b>	77 485	126 705	202 645	476 510	722 265
<b>Italie</b>	17 335	26 620	64 625	84 085	121 185
<b>France</b>	61 468	66 251	64 811	80 075	85 696
<b>Grèce</b>	9 575	8 225	9 430	13 205	49 875
<b>Autriche</b>	17 415	17 500	28 035	88 160	39 875
<b>Royaume-Uni</b>	28 800	30 585	32 785	38 800	38 290
<b>Hongrie</b>	2 155	18 895	42 775	177 130	28 215
<b>Suède</b>	43 857	54 270	81 180	162 450	22 330
<b>Pays Bas</b>	13 095	13 060	24 495	44 970	19 285
<b>Bulgarie</b>	1 230	6 980	10 805	20 165	18 990

*Source Eurostat - Premières demandes + réexamens + mineurs accompagnants.*

*France : Source ministère de l'Intérieur.*

L'évolution de l'origine géographique des demandeurs d'asile reflète en grande partie les effets de la crise migratoire qui sévit depuis la méditerranée depuis deux ans : alors que les deux pays les plus représentés dans la demande en 2014 étaient la République démocratique du Congo et la Chine, ils ont été supplantés en 2016 par le Soudan et l'Afghanistan, dont la part était quasi-inexistante en 2014, et la Syrie.

Par ailleurs, la demande haïtienne est en augmentation constante depuis 2013, en particulier dans le département de la Guyane, de même que la demande en provenance d'Albanie, qui se polarise dans la région Grand-Est.

**PRINCIPALES NATIONALITÉS DES PRIMO-DEMANDEURS D'ASILE\***

	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>
Soudan	5 091	1 793	5 897
Afghanistan	2 122	472	5 646
Haïti	3 049	1 730	4 927
Albanie	2 245	1 944	4 601
Syrie	3 403	2 072	3 615
Rép. Dém. du Congo	2 937	3 782	2 551

\* hors mineurs accompagnants et réexamens

Source : OFPRA

**2. L'engorgement francilien**

La répartition de la demande d'asile sur le territoire national se caractérise par une concentration dans quatre régions, qui enregistrent plus de 60 % des demandes déposées : la région Ile-de-France (33 % du total des demandes), suivie par la région Auvergne-Rhône-Alpes (10 %), les départements d'outre-mer (10 %) et la région Grand-Est (8 %).

**RÉPARTITION DE LA DEMANDE D'ASILE PAR RÉGION\***

	<b>2016</b>	<b>2017 (1<sup>er</sup> semestre)</b>
Ile-de-France	21 028	10 382
Auvergne-Rhône-Alpes	6 621	3 951
DOM COM	6 091	2 955
Grand-Est	5 147	3 355
Nouvelle-Aquitaine	3 942	2 323
Pays-de-la-Loire	3 292	1 464
Hauts-de-France	3 211	1 709
PACA	3 064	1 766
Occitanie	2 957	2 077
Normandie	2 624	1 606
Centre-Val-de-Loire	2 051	1 163
Bourgogne-Franche-Comté	2 001	1 099
Bretagne	1 622	948
Corse	2	3

\* hors mineurs accompagnants et réexamens

Source : ministère de l'Intérieur

Si l'on met à part le cas des départements d'outre-mer, on constate que les flux se concentrent dans la partie Est de la France et, surtout, en région Ile-de-France. Cette polarisation n'est pas nouvelle : elle s'explique à la fois par la proximité géographique des frontières nationales, l'attractivité de l'agglomération parisienne ou encore l'existence de communautés historiquement implantées dans ces régions.

Les régions plus sollicitées sont aussi celles qui disposent du plus grand nombre de places d'hébergement prévues par le dispositif national d'accueil (DNA) même si l'on peut souligner que le classement des régions par capacités d'hébergement n'épouse pas parfaitement celui des demandes d'asile.

Cette différence est particulièrement flagrante dans le cas de la région Ile-de-France, où la demande d’asile, 21 028, a largement excédé la capacité d’accueil du DNA, 9 555. Paris et la région parisienne ont donc dû faire face à une saturation du dispositif d’accueil, dans un contexte de forte hausse de la demande d’asile (+ 40 % en deux ans en Ile-de-France), qui n’est pas totalement résorbée à ce jour.

#### RÉPARTITION DES CAPACITÉS D’HÉBERGEMENT DU DNA PAR RÉGION

	Capacités au 31 décembre 2017
Grand-Est	13 082
Auvergne-Rhône-Alpes	11 526
Ile-de-France	9 555
Occitanie	6 436
Bourgogne-Franche-Comté	5 305
Pays-de-la-Loire	5 048
PACA	5 043
Nouvelle-Aquitaine	4 815
Normandie	4 815
Hauts-de-France	4 763
Centre-Val-de-Loire	3 451
Bretagne	3 807
<b>TOTAL</b>	<b>80 038</b>

*Source : ministère de l’Intérieur*

Des premiers campements se sont ainsi formés sur la voie publique, dans le nord-est de Paris, aux lisières des dixième, dix-huitième et dix-neuvième arrondissements, à l’été 2015. La grande majorité des occupants de ces campements, qui regroupaient 400 à 3 000 personnes, étaient des hommes jeunes, de moins de 25 ans, en provenance essentiellement d’Afghanistan et du Soudan mais aussi d’autres pays de la Corne de l’Afrique (Éthiopie, Érythrée et Somalie).

Pour garantir des conditions de vie plus dignes et prévenir les troubles à l’ordre public, la préfecture d’Ile-de-France, en lien avec la préfecture de police et la ville de Paris, a assuré la mise à l’abri des occupants de ces campements : 35 opérations successives ont été ainsi conduites entre juin 2015 et le 18 août 2017 – la plus importante ayant conduit, le 4 novembre 2016, à l’évacuation de près de 4 000 personnes – et plus de 25 000 personnes ont été relogées.

Compte tenu de l’urgence, et de la saturation du DNA, il a été demandé aux associations assurant déjà une mission d’urgence et d’accompagnement social d’assumer des missions similaires : 92 centres d’hébergement d’urgence pour migrants (CHUM) ont ainsi été progressivement ouverts en Ile-de-France, pour près de 8 000 places. 1 375 nuitées hôtelières ont été également mobilisées. Au total, en comptant les places du dispositif national d’accueil, ce sont près de 20 000 places qui sont désormais mobilisables pour l’hébergement des demandeurs d’asile. L’hébergement d’urgence généraliste a été également fortement sollicité : même si les chiffres demeurent approximatifs on estime que

près de 18 000 personnes à « droits administratifs incomplets » y seraient hébergés.

Parallèlement à ces opérations de mise à l’abri, et suite à une proposition de la ville de Paris, l’État a mis en place un dispositif inédit, porte de la Chapelle : le centre de premier accueil (CPA) Dubois, qui a ouvert le 10 novembre 2016. Il s’agissait sinon d’éliminer, du moins de limiter l’installation de campements sur la voie publique grâce à une politique dynamique d’orientation vers l’hébergement.

Pour ce faire, le CPA Dubois, dans lequel votre rapporteure pour avis s’est rendue le 14 septembre 2017 avec la présidente de la commission des Lois, dont la gestion a été confiée à l’association Emmaüs Solidarité, a pour missions d’assurer :

- un accueil inconditionnel en journée de tous les publics ;
- l’hébergement provisoire des hommes majeurs, dans un dortoir de 450 places <sup>(1)</sup> ;
- l’accès à des consultations médicales, grâce à la création d’un pôle santé, subventionné par l’agence régionale de santé et géré par les associations Médecins du monde puis le Samu social de Paris ;
- l’enregistrement des demandes d’asile : alors qu’il ne s’agissait initialement que de faire le point sur les situations administratives des personnes accueillies dans un centre d’examen des situations administratives (CESA), le CPA est désormais adossé à un guichet unique pour demandeurs d’asile (GUDA) ;
- l’orientation vers des dispositifs d’accueil dédiés aux demandeurs d’asile : dispositif national d’accueil, CAO, hébergement d’urgence. 250 à 300 orientations ont ainsi lieu chaque semaine.

Le séjour sur place dure de cinq à dix jours, le temps qu’une orientation adaptée à la situation de chacun soit définie. Depuis son ouverture, le CPA Dubois a accueilli plus de 50 000 personnes en accueil de jour, et 14 000 en hébergement de nuit, dont 11 000 ont pu bénéficier d’une orientation vers un dispositif d’accueil adapté – 55 % vers les CAO de province et 45 % vers l’hébergement d’urgence d’Ile-de-France.

Malgré un investissement élevé (6 millions d’euros, à 80 % pris en charge par la ville de Paris) et un coût de fonctionnement largement supérieur aux autres formules d’hébergement (54 euros par personne et par jour), le bilan de l’activité du CPA Dubois est donc plutôt positif : il a permis de réduire de manière

---

(1) Les publics les plus vulnérables (mineurs, familles, femmes isolées) sont pris en charge par le centre d’hébergement d’urgence (CHU) d’Ivry-sur-Seine, qui bénéficie d’une capacité d’accueil de 400 places et qui est également géré par Emmaüs Solidarité.

significative le nombre de campements dans les rues de Paris, sans totalement résorber le phénomène, et régulé l'accès aux dispositifs d'accueil.

Surtout, la transformation, depuis le 15 septembre 2017, du CESA en GUDA va permettre de faire entrer plus rapidement les migrants dans le processus de demande d'asile, là où ils devaient, après leur sortie du CPA Dubois, solliciter un rendez-vous en plate-forme d'accueil puis en guichet unique pour initier cette démarche. Selon les informations recueillies par votre rapporteure, le gain dans l'effectivité de la procédure est estimé à trois mois du fait de cette transformation.

#### **L'augmentation de la part des « Dublin » dans les flux franciliens**

La France, et en particulier la région Ile-de-France, est confrontée à une hausse des flux secondaires sans précédent : il s'agit de migrants arrivés en Europe en 2015-2016 et qui, après avoir enregistré une demande d'asile dans un premier pays européen, réitèrent cette demande dans un autre État membre de l'Union européenne. En vertu du règlement « Dublin », le migrant a vocation à être reconduit dans le premier pays européen d'accueil afin d'éviter la multiplication des demandes d'asile dans les différents pays de l'Union européenne.

Le nombre de personnes placées sous la procédure « Dublin » a été multiplié par trois en région parisienne en un an : il approchait les 10 000 en juillet 2017, contre 3 200 une année plus tôt. 75 % des personnes qui se présentaient au CPA Dubois étaient concernées.

Cet afflux n'avait pas été anticipé. C'est pourquoi le plan d'action du 12 juillet 2017 porte une attention particulière à cette question, afin notamment d'améliorer le taux de transferts depuis la France vers les pays de premier accueil, alors que seules 10 % des procédures Dublin avaient abouti en 2016.

Pour cela, la préfecture d'Ile-de-France a ouvert 865 places dédiées à l'accueil des personnes placées sous cette procédure – avec un objectif de 1 000 places à moyen terme – afin d'éviter les risques de fuite et faciliter leurs transferts. Par ailleurs, compte tenu de la longueur et de la complexité de ces procédures, les services de l'État travaillent également à la création d'unités administratives dédiées au sein des préfectures : les pôles Dublin régionaux. Dotés d'une dizaine de personnes, ils auront vocation à piloter l'ensemble de la procédure, grâce à des compétences renforcées.

Pour compléter le dispositif mis en œuvre par le CPA Dubois, avant de s'y substituer totalement lorsque celui-ci fermera dans le courant de l'année 2018, plusieurs centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) vont ouvrir prochainement en Ile-de-France. Il s'agit, selon la même logique, de mettre à l'abri les personnes à la rue, de faire entrer immédiatement celles qui le souhaitent dans une procédure de demande d'asile, en lien avec un guichet unique, et de les orienter vers des dispositifs d'hébergement adaptés à leur situation.

Le premier centre de la région a ouvert le 12 octobre dernier à Cergy, dans le Val d'Oise, et a accueilli 100 personnes à la rue, prises en charge depuis Paris et qui ont toutes pu bénéficier d'une proposition d'orientation sous huit jours. Quatre ou cinq CAES supplémentaires, représentant de 600 à 1 000 places, devraient être ouverts au cours du premier semestre 2018 a indiqué à votre rapporteure le préfet de la région Ile-de-France, M. Michel Cadot, lors de son audition.

### 3. Des CAO pour une meilleure répartition nationale de l'hébergement des demandeurs d'asile

Lancés par un programme du 27 octobre 2015, les centres d'accueil et d'orientation (CAO) ont vocation à accueillir temporairement les migrants en situation de grande précarité.

Depuis 2015, où l'on recensait 967 places de CAO, le parc a connu une augmentation spectaculaire pour atteindre, à son maximum, 10 370 places. Il s'agissait alors de désengorger le campement de Calais, puis de procéder à son évacuation complète, effectuée en octobre 2016, et d'offrir aux migrants un temps de répit qui leur permette de reconsidérer leur projet migratoire. À cette fin, les préfetures avaient été mobilisées pour trouver des capacités d'hébergement dans des délais très brefs. La sélection des sites ne devait pas obérer les capacités d'hébergement nécessaires à la période hivernale ni les places déjà dédiées à des demandeurs d'asile ou à des réfugiés.

Le dispositif a été ensuite fortement sollicité après d'autres opérations de mise à l'abri, notamment suite à l'incendie du camp de Grande-Synthe, le 10 avril 2017. Il est aujourd'hui majoritairement utilisé pour contribuer au desserrement de la région Ile-de-France : 62 % des personnes présentes au 10 octobre 2017 provenaient de cette dernière et ce taux devrait augmenter dans les semaines à venir car 400 places par semaine sont réservées à l'accueil de ces nouveaux arrivants. Au 1<sup>er</sup> juillet 2017, 9 424 places étaient encore ouvertes, soit 525 CAO, répartis sur 85 départements et 11 régions.

#### RÉPARTITION DES CAO PAR RÉGION

Région	Nombre de places de CAO	Nombre de CAO
Auvergne-Rhône-Alpes	1 414	66
Nouvelle-Aquitaine	1 184	82
Occitanie	1 121	71
Grand-Est	1 054	53
Normandie	825	35
Pays-de-la-Loire	859	51
Provence-Alpes-Côte D'Azur	722	28
Hauts-de-France	447	38
Bourgogne-Franche-Comté	623	26
Centre-Val-de-Loire	680	32
Bretagne	495	43
<b>Total</b>	<b>9 424</b>	<b>525</b>

Source : ministère de l'Intérieur.

Depuis octobre 2015, près de 21 000 personnes ont été accueillies dans les CAO. Les ressortissants soudanais et afghans représentent respectivement 39 % et 32 % de l'ensemble des flux entrants en CAO, ce qui traduit l'importance prise par les migrants en provenance d'Ile-de-France dans le dispositif. Le taux

d'occupation des CAO s'élève à près de 100 % : seules quelques centaines de places sont disponibles chaque semaine afin de permettre des orientations depuis les régions les plus concernées par les flux.

Gérés par des associations locales, les CAO offrent un accompagnement dédié pour les démarches des migrants, ainsi que l'hébergement et la restauration. Le but est que le séjour y soit le plus bref possible, de l'ordre d'un à trois mois, avant une réorientation vers un autre dispositif. Si les migrants déposent une demande d'asile, ils doivent en effet être réorientés le plus rapidement possible vers les places disponibles du dispositif national d'accueil. S'ils peuvent faire l'objet d'une procédure « Dublin » ou ne sollicitent pas l'asile, une procédure de transfert vers le pays responsable est engagée ou une aide au retour systématiquement proposée. Ceux qui bénéficient déjà du statut de réfugié ont pour leur part vocation à rejoindre un dispositif pérenne de droit commun.

Si le dépôt d'une demande d'asile est indépendant de la structure d'hébergement, on constate que la très grande majorité des migrants hébergés en CAO s'inscrit dans une démarche de demande d'asile en France, et les CAO les accompagnent dans leur projet. Un peu plus de 6 000 personnes ont ainsi déposé une demande d'asile après leur entrée en CAO entre le 1<sup>er</sup> mai 2016 et le 29 août 2017.

Au cours des deux dernières années, les CAO, qui ont ouvert en urgence, ont donc rempli avec efficacité une mission essentielle pendant cette crise migratoire. Ils contribuent de façon décisive au renforcement de la logique d'orientation du dispositif national d'accueil et doivent participer à la prévention de l'installation des campements sur la voie publique. À ce titre, le ministère de l'Intérieur travaille à la définition des hypothèses de maintien et de rationalisation du dispositif, notamment *via* une harmonisation des prestations et des coûts de fonctionnement ainsi qu'une meilleure adaptation des sites aux contextes locaux et aux publics accueillis.

## **B. LA DIFFICILE GESTION TERRITORIALE DES FLUX DE DEMANDEURS D'ASILE**

Si la demande d'asile se polarise fortement dans la région parisienne, la situation est plus contrastée dans les autres régions françaises, où les flux et les infrastructures sont inégalement répartis.

### **1. Les effets problématiques de la régionalisation de 2010**

Une organisation régionalisée de l'admission au séjour des demandeurs d'asile a été mise en place à partir du 1<sup>er</sup> mai 2010 dans toutes les régions de métropole à l'exception de l'Ile-de-France, de l'Alsace et de la collectivité territoriale de Corse, en raison des spécificités locales.

L'accueil du demandeur d'asile était alors assuré par deux acteurs principaux : la préfecture du chef-lieu de région, pour recueillir les demandes d'asile, et une plateforme d'accueil, gérée par des structures associatives sous le contrôle de l'OFII, pour accompagner les demandeurs dans leurs démarches.

L'objectif de la régionalisation était d'harmoniser le traitement des demandes d'asile sur l'ensemble du territoire national et de mieux répartir les demandeurs au sein d'une même région, pour une prise en charge sociale plus mutualisée entre les départements. Une rationalisation des coûts et une plus grande spécialisation des agents des services des étrangers des préfectures en étaient également attendues.

Cette réforme a donc donné compétence au préfet du département chef-lieu de région pour traiter les premières demandes d'asile, faisant en principe du chef-lieu l'unique « point d'entrée ». Ce sont ainsi 33 préfectures qui ont gardé la compétence de l'admission au séjour pour le dépôt de la demande d'asile. La régionalisation n'a cependant pas totalement dessaisi les préfets de département qui ont conservé un certain nombre de compétences parmi lesquelles la délivrance et le renouvellement du récépissé d'admission au séjour du demandeur d'asile.

Dans le même temps, le réseau des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile a été drastiquement réduit, de 60 à 34, afin de s'aligner sur le réseau des préfectures compétentes et ne conserver qu'un seul point de premier accueil par région. Ces plateformes régionales uniques ont reçu alors pour mission de réorienter les demandeurs d'asile qui s'y présentent vers des structures de domiciliation et d'hébergement dans les différents départements du territoire. Elle n'a pas produit dans un premier temps les effets escomptés et a entraîné un certain nombre de difficultés, alors que le flux de demandes d'asile commençait à progresser à un rythme élevé.

La régionalisation a eu pour principale conséquence une concentration des demandeurs d'asile dans les chefs-lieux de région, sans que les moyens n'aient été forcément prévus pour cet accueil, comme les places en hébergement d'urgence ou le personnel au guichet des préfectures pour traiter les demandes.

Ainsi que le soulignaient les parlementaires Valérie Létard et Jean-Louis Touraine dans leur rapport remis au ministre de l'Intérieur en 2013, la mutualisation des capacités d'hébergement entre départements et l'orientation des primo-arrivants hors des territoires chefs-lieux n'avait été que partiellement mise en œuvre, ce qui a entraîné des phénomènes de concentration dans les principales agglomérations, « favorisant des logiques de filière : augmentation de 103 % de la demande en provenance des Balkans dans le département du Rhône au premier semestre 2013 contre 13 % au niveau national. »<sup>(1)</sup>

---

(1) V. Létard et J.-L. Touraine, *Rapport sur la réforme de l'asile remis au ministre de l'Intérieur*, 28 novembre 2013, p. 22.

En outre, la suppression d'une grande partie des plateformes d'accueil a conduit les demandeurs d'asile à multiplier les déplacements entre leur lieu d'hébergement et la préfecture de région par leurs propres moyens, très souvent inexistantes. Les demandeurs d'asile placés en hébergement d'urgence dans les départements où ne se situait pas le chef-lieu de région se retrouvaient ainsi éloignés de la plate-forme d'accueil alors même qu'ils continuaient à bénéficier de ses prestations. Comme le notait la Cour des comptes dans son relevé d'observations provisoires sur l'accueil des demandeurs d'asile, en 2015 : « *les demandeurs d'asile du département de la Drôme dépendent de la préfecture de l'Isère pour leur admission au séjour mais de la direction territoriale de l'OFII de Lyon pour leur accueil.* » <sup>(1)</sup>

C'est pourquoi le Gouvernement avait ensuite décidé de créer des points d'entrée supplémentaires dans certaines régions (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire et Rhône-Alpes...), ou parfois de confier la compétence relative à l'examen de la demande d'admission au séjour à un autre préfet de département dans une même région, comme en Picardie.

La procédure de demande d'asile était ainsi particulièrement complexe, caractérisée par une multiplicité d'intervenants et de lieux, ce qui avait pour conséquence d'allonger de manière excessive sa durée. En outre, l'étape de l'entrée dans la procédure n'était pas totalement harmonisée d'une région à l'autre : selon la région choisie par le demandeur d'asile, le premier contact pouvait être soit la préfecture, soit une association d'aide aux étrangers, soit une plateforme d'accueil des demandeurs d'asile.

« *Si l'objectif d'un traitement plus harmonisé de l'admission au séjour a été globalement atteint* », concluait, en 2014, le rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, « *celui de la répartition des demandeurs d'asile au sein d'une même région ne l'a pas été, sous l'effet de la réticence des élus des villes chefs-lieux de département et des préfets à devoir héberger et prendre en charge de nouvelles populations migrantes.* » <sup>(2)</sup>

## **2. La mise en place d'un pilotage régional par la loi du 29 juillet 2015**

La loi du 29 juillet 2015 <sup>(3)</sup> a réformé en profondeur les différentes étapes de la procédure de demande d'asile, afin notamment de simplifier le parcours des demandeurs et de faciliter leur orientation vers des solutions d'hébergement.

● La réforme a tout d'abord réuni en un même lieu, le guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA), l'enregistrement des demandeurs d'asile (par les

---

(1) Cour des comptes, relevé d'observations provisoires, *L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile*, février 2015.

(2) J. Dubié et A. Richard, rapport d'information n° 1879 sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile, 10 avril 2014, p. 58.

(3) Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

agents des préfectures), d'une part, et l'orientation et leur prise en charge (par les agents de l'OFII), d'autre part. L'enregistrement de la demande, la détermination de la procédure applicable, l'évaluation de la vulnérabilité du demandeur, la formulation de l'offre de prise en charge et l'orientation vers un hébergement se déroulent désormais le même jour et dans un même lieu.

Le déploiement des guichets uniques s'est effectué à la fin de l'année 2015. Ils ont pris place au sein des préfectures de région précédemment compétentes pour l'admission au séjour des demandeurs d'asile : ils sont au nombre de 34 en métropole.

Cette organisation, qui repose sur une logique de mutualisation des moyens, de rationalisation des tâches et de recours à un système d'information partagé, a contribué à homogénéiser les modalités d'enregistrement des demandes d'asile. Surtout, elle a permis de conserver une relative maîtrise des délais d'enregistrement dans un contexte de forte augmentation du nombre de demandeurs depuis deux ans, sachant que le délai légal est fixé à trois jours ouvrés.

Elle a ainsi répondu à l'un des objectifs de la réforme : accélérer l'entrée des demandeurs d'asile dans la procédure et leur garantir un traitement identique sur l'ensemble du territoire. Les responsables de guichets uniques sont régulièrement réunis par la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur, des outils de pilotage leur sont fournis avec le SI asile et une doctrine précise sur l'enregistrement est fournie et mise à jour par la DGEF.

- Cette logique d'organisation territoriale a également prévalu au stade du « premier accueil », assuré depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 par des structures de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) sélectionnées par l'OFII dans le cadre d'un marché public national composé de lots régionaux, dont l'implantation est articulée avec la cartographie des GUDA.

Le recours à la procédure de marché public a permis de garantir une plus grande homogénéité des prestations réalisées par les opérateurs sur l'ensemble du territoire, ainsi qu'une meilleure maîtrise des coûts.

Les SPADA préparent le passage du demandeur d'asile au sein du guichet unique et assurent la prise de rendez-vous sur la base d'un calendrier partagé. Un système d'information, le « SI asile », a été déployé à l'automne 2015 pour permettre un échange d'informations immédiat. Il apporte des solutions partagées, notamment pour la prise de rendez-vous au guichet unique, et permet en outre d'éviter les doublons dans la saisie des données.

L'articulation entre les SPADA et les guichets uniques a ainsi été renforcée afin de fluidifier le parcours des demandeurs d'asile, de réduire les délais et de rationaliser les tâches au sein des différentes structures.

- Afin d’assurer une répartition territoriale plus homogène des demandeurs d’asile, la loi du 29 juillet 2015 a prévu enfin l’élaboration d’un schéma national d’accueil fixant la répartition de l’offre d’hébergement sur le territoire national.

Ce schéma fixe des objectifs de capacité d’hébergement pour chaque région et est décliné en schémas régionaux élaborés par les préfets. Surtout, son élaboration s’est accompagnée de la mise en place d’un dispositif d’orientation directive des demandeurs d’asile : concrètement, le demandeur d’asile qui souhaite bénéficier des prestations d’accueil (allocation et hébergement) doit désormais accepter d’être orienté par le guichet unique vers un hébergement correspondant à ses besoins, sur le territoire national.

Pour ce faire, trois niveaux d’orientation des demandeurs d’asile sont prévus : au niveau local, les orientations sont effectuées par le guichet unique ; au niveau régional, la direction territoriale de l’OFII peut intervenir pour orienter des demandeurs d’asile sur l’ensemble des places gérées par les guichets uniques ; au niveau national, enfin, le service central de l’OFII peut procéder à des orientations interrégionales.

Cette orientation directive répond aux observations formulées par le rapport des parlementaires Valérie Létard et Jean-Louis Touraine ainsi qu’à celles de la Cour des comptes qui expliquait, en 2015, « *l’échec du désengorgement des chefs-lieux de région* » par l’absence « *d’instance chargée de la régulation régionale des flux* », le préfet n’affectant les demandeurs d’asile « *que pour ceux qui sont domiciliés dans son département, sauf exception* »<sup>(1)</sup>.

Les schémas régionaux ont été adoptés par les différentes préfectures de région à l’été 2016. Ils comprennent non seulement un recensement précis des hébergements existants ainsi que des indicateurs de suivi, mais également la désignation d’une instance de pilotage chargée de coordonner l’ensemble du dispositif régional d’accueil.

### **3. Un accès encore inégal à la demande d’asile**

Face à l’augmentation des flux migratoires constatée depuis deux ans, les services en charge de l’asile ont incontestablement su adapter leurs procédures et leurs infrastructures. Malgré cela, on constate que les demandeurs sont placés dans des situations bien différentes selon leur région d’accueil.

- Compte tenu du nombre de demandes d’asile déposées, les délais d’accès aux guichets uniques peuvent être variables d’une région à l’autre. En 2016, il pouvait ainsi être de trois à dix jours à Nanterre, d’un à quinze jours à

---

(1) Rapport précité, p 34.

Lyon et de dix jours à Orléans, en dépit pourtant d'un flux modéré, selon les éléments recueillis par le rapport de suivi du Comité d'évaluation et de contrôle <sup>(1)</sup>.

La situation s'est améliorée dans un grand nombre de préfectures par rapport au système antérieur, mais elle demeure parfois très difficile, en région parisienne en particulier : le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous en guichet unique était ainsi de 27 jours en juillet 2017. Ce chiffre est à rapporter aux 29 743 demandes enregistrées par les huit guichets uniques de la région Ile-de-France, soit plus de 40 % du total des demandes enregistrées sur le territoire national. Les capacités d'accueil sont également variables en fonction des guichets uniques : elle était de 34 rendez-vous par jour en moyenne dans le département de Seine-Saint-Denis (pour 4 336 demandes enregistrées) en 2016, contre douze pour le guichet unique de l'Isère (pour 2 204 demandes enregistrées).

Face à l'engorgement des guichets uniques, on assiste à l'émergence d'un « nomadisme administratif », en particulier en Ile-de-France, où des demandeurs d'asile se présentent successivement à plusieurs SPADA dans l'espoir d'obtenir un rendez-vous plus rapidement.

La saturation concerne également, en amont, les plateformes d'accueil : malgré un renforcement des équipes, il fallait ainsi huit jours en moyenne pour joindre la SPADA de Seine-Saint-Denis pour une prise de rendez-vous – pour 7 533 rendez-vous honorés en 2016.

• Si la rationalisation de la procédure de demande d'asile opérée par la loi du 29 juillet 2015 a simplifié le parcours des demandeurs en réduisant le nombre d'interlocuteurs, l'organisation territoriale des services en charge de l'asile demeure encore problématique dans les territoires les plus éloignés des grandes métropoles. Les schémas régionaux ont permis de répartir plus équitablement l'hébergement des demandeurs d'asile entre les départements d'une même région mais contraignent désormais les personnes à effectuer des déplacements plus lointains. Ce n'est pas problématique pour ceux qui sont hébergés dans des structures d'accueil adaptées, comme les CADA ou les CAO, car ils bénéficient alors d'un accompagnement administratif et social, qui finance notamment leurs frais de transport. Cela est en revanche plus compliqué pour ceux qui sont logés dans de l'hébergement d'urgence et pose une véritable question d'équité entre les demandeurs pour l'accès à la procédure.

Lors des entretiens qu'elle a pu réaliser dans l'Isère, votre rapporteure a ainsi souvent entendu les associations signaler la lourdeur des démarches et des trajets à effectuer tout au long de la procédure, notamment pour se rendre dans les locaux de l'OFPPA, en région parisienne, pour les entretiens de demande d'asile.

---

(1) J. Dubié et A. Richard, *rapport d'information n° 4077 sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information du 10 avril 2014 sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, 5 octobre 2016, p. 48.

Pour pallier cette difficulté, l'Office mène désormais régulièrement depuis quelques années des missions de protection dites « hors les murs ». Au cours des années 2015 et 2017, l'OFPPRA a intensifié ses missions d'instruction en région et outre-mer, afin de contribuer à fluidifier le système d'asile en garantissant une réactivité et une proximité pour les demandeurs d'asile. L'expérience montre que cette modalité du traitement de la demande d'asile répond également aux préoccupations des différents acteurs locaux de la procédure d'asile.

En 2015, l'Office s'est ainsi déplacé à Grenoble, Bordeaux et Metz, tandis que deux missions d'instruction se succédaient à Paris *intramuros* qui connaissait alors une forte concentration de demandeurs d'asile afghans. Par ailleurs, deux missions d'instruction ont été organisées, respectivement en Guadeloupe et en Guyane.

En 2016, l'Office a fait de ces missions d'instruction en région et outre-mer, qui ont fait leurs preuves en termes de réactivité et d'efficacité, une modalité usuelle de traitement des demandes d'asile. C'est ainsi que les demandes d'asile des personnes mises à l'abri à l'occasion du démantèlement du campement de Calais, en octobre 2016, ont été auditionnées au plus près de leur centre d'accueil et d'orientation (CAO). Au total, sur l'année 2016, ce sont 24 missions d'instruction qui ont été effectuées sur le territoire national.

Depuis le début de l'année 2017, l'Office a mené deux missions d'instruction à Metz et Lyon. Depuis septembre, ces missions ont été pérennisées et des équipes de l'OFPPRA sont désormais installées en permanence dans les locaux des préfectures pour répondre aux flux importants que connaissent les régions Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes, en provenance notamment d'Albanie.

En outre, tout au long de l'année 2017, des missions d'instruction ont été menées en Guyane chaque mois et, depuis septembre, une équipe permanente de l'OFPPRA y est également installée. Cette installation répond à un réel besoin : si la demande déposée en Guadeloupe était prépondérante au moment de l'ouverture de l'antenne de Basse-Terre et encore relativement équitable jusqu'en 2014, elle s'est très fortement déséquilibrée depuis au profit de la Guyane, qui a concentré 90 % des dossiers enregistrés en 2016 dans des proportions jusqu'alors jamais atteintes. Plus de 5 000 premières demandes ont été enregistrées en Guyane contre moins de 500 en Guadeloupe, tandis qu'en 2005 le ratio était de 280 en Guyane et de plus de 3 600 en Guadeloupe. En 2017, cette tendance s'est confirmée.

Enfin, en 2015 et 2016, l'Office s'est investi dans des missions d'information auprès de migrants sans abri, à Paris, à Calais et à Grande-Synthe. Cet engagement de l'OFPPRA était né d'une volonté de faciliter l'accès au droit d'asile pour des personnes en situation d'urgence, dont les pays d'origine (Soudan, Afghanistan, Syrie, Irak, Erythrée, etc.) donnaient à penser qu'elles pouvaient largement relever du droit d'asile en France, sous réserve de l'examen individuel de leur demande.

Comme l'a indiqué son directeur général, M. Pascal Brice, à votre rapporteure lors de son audition, ces missions d'instruction permettent à l'OFPRA de traiter rapidement un grand nombre de demandes pour désengorger certains points du territoire. Il n'est en revanche pas question de créer plus d'antennes permanentes que les trois qui ont ouvert en septembre dernier afin de conserver cette capacité à s'adapter rapidement aux flux de demandes d'asile.

## EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'Intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 30 octobre 2017<sup>(1)</sup>), la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis).

**M. Ugo Bernalicis.** Je voudrais faire un rappel au Règlement sur la base de l'article 89, relatif à la recevabilité financière des amendements. Un certain nombre de nos amendements ont en effet été déclarés irrecevables par le président de la commission des Finances, notamment un relatif aux indicateurs de performance et un autre demandant un rapport du Gouvernement à destination du Parlement.

J'aimerais rappeler que l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que la loi de finances peut « *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ». Les rapports que nous demandions par voie d'amendement – un droit qui nous est reconnu par la Constitution – nous semblaient entrer précisément dans ce cadre.

Pour ce qui concerne les indicateurs de performance, il nous a été opposé qu'ils n'étaient pas amendables et relevaient de la seule prérogative du Gouvernement alors que ces indicateurs sont compris dans les projets annuels de performance, mentionnés aux articles 50 et 51 de la LOLF, et font partie des documents qui sont soumis au Parlement, ainsi que le prévoit l'article 39 de cette même loi organique.

Je suis surpris par le fait que ces amendements ne puissent même pas être discutés au sein de cette commission. Si les indicateurs de performance ne sont pas du ressort du Parlement, je m'interroge sur le bien-fondé même de la loi organique, dont l'axiome était justement centré sur l'évaluation de la performance. Si le Parlement ne peut pas débattre de ces objectifs de performance, mais seulement sur l'évolution des crédits ou des postes budgétaires, à quoi bon ?

Je souhaiterais donc que nous puissions avoir une discussion sur ce point avec la commission des Finances parce que l'interprétation qui est ainsi faite de la LOLF pour déclarer nos amendements irrecevables me semble contraire au droit constitutionnel des parlementaires à amender.

**Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.** Vous n'êtes pas sans savoir que l'examen de la recevabilité financière des amendements est renvoyé à la présidence de la commission des Finances. Dans ces conditions, son appréciation s'impose et, même si je sais que vous aviez proposé par voie d'amendement, lors

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/cr/c011.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/c011.asp)

de précédentes discussions, de créer une procédure de recours contre ces décisions, cela n'avait pas été adopté. J'entends bien vos arguments mais je propose que nous en restions là pour ce soir.

Nous allons à présent nous prononcer sur les crédits de la mission. Avant de les mettre aux voix, je vais demander à notre rapporteure son avis sur les crédits.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis.** Mon avis est favorable.

*La Commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2018.*

**Article 56** (art. 67 de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France) : *Mise en œuvre progressive de l'application du contrat d'intégration républicaine à Mayotte.*

*Suivant les conclusions de la rapporteure, la Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 56.*

**Article 57** (art. L. 744-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Réduction de la durée de versement de l'allocation pour demandeur d'asile des personnes n'étant plus demandeur d'asile.*

*Suivant les conclusions de la rapporteure, la Commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 57.*

#### **Après l'article 57**

*La Commission examine l'amendement n° II-431 du Gouvernement.*

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis.** Il s'agit avant tout d'une clarification rédactionnelle qui permettra à l'État de se faire rembourser par les entreprises de transport les frais de prise en charge des étrangers placés en zone d'attente, ainsi que le prévoit le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, conformément à nos engagements européens. Avis favorable.

*La Commission accepte l'amendement n° II-431.*

*Elle aborde ensuite l'amendement n° II-CL74 de Mme Danièle Obono.*

**M. Ugo Bernalicis.** Faute d'avoir pu défendre notre amendement sur les indicateurs de performance, déclaré irrecevable, pour des raisons politiques, par le président de la commission des Finances, nous demandons, avec le présent amendement, un rapport au Parlement sur la qualité des décisions rendues par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Le ministre a répondu tout à l'heure partiellement à mon interrogation en nous disant que les chiffres étaient bons et stables. Ce rapport serait pour lui l'occasion de nous communiquer une information complète et nous permettrait de nous prononcer sur autre chose que des seuls objectifs de rendement, relatifs à la durée de traitement des dossiers, mais bien sur la qualité des décisions rendues.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis.** Par principe, vous le savez, la commission des Lois n'est pas favorable à ces demandes de rapport, sachant que les parlementaires que nous sommes disposons déjà de nombreux moyens de contrôle et d'information.

Sur le fond, soyons précis : le taux de protection offert à l'OFPRA était de 28,8 % en 2016, sachant qu'il est naturellement très variable en fonction des pays de provenance. Le taux de protection offert par la CNDA est, lui, de 15,2 %, ce qui signifie que la CNDA confirme 85 % des décisions de l'OFPRA. Ces chiffres sont publics, ce n'est pas la peine de créer un groupe de travail pour les obtenir.

Vous dites par ailleurs que le délai de traitement des dossiers n'est pas un gage de qualité : mais trouvez-vous plus humain qu'un demandeur d'asile qui a fui son pays puisse patienter plusieurs mois dans l'attente de l'instruction de son dossier, sans pouvoir travailler ni entreprendre une véritable démarche d'intégration et vivre ainsi dans l'incertitude ?

Enfin, je vous trouve particulièrement sévère, voire même injuste, avec les agents de l'OFPRA – un établissement qui, dois-je le rappeler, ne reçoit aucune instruction – qui accomplissent leurs missions avec une rigueur, un professionnalisme et un humanisme qui font honneur à notre pays. Je vous invite à aller leur rendre visite et à assister, comme je l'ai fait, à un entretien avec un demandeur d'asile.

Mon avis est donc défavorable.

**Mme Danièle Obono.** Je voudrais rassurer nos collègues : notre amendement ne visait naturellement pas à remettre en cause le travail des agents de l'OFPRA. Nous sommes en contact avec un certain nombre d'entre eux, notamment à travers leurs organisations syndicales, qui nous ont alertés sur leurs conditions de travail. Il s'agit donc plutôt d'un appel à l'aide de leur part, que nous portons à travers cet amendement, sur la nécessité d'avoir une approche plus qualitative. Nous entendons aussi des associations, des collectifs de citoyens, qui font tout ce travail d'accompagnement, et font honneur à notre République, là où l'État ne fait pas face à ses responsabilités.

*La Commission rejette l'amendement n° II-74.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° II-75 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à demander un autre rapport, puisque c'est le seul outil dont nous disposons, sur un sujet qui devrait être

beaucoup plus débattu, l'exploitation d'un certain nombre de migrants illégaux sur notre territoire.

Le système économique français profite de nombreux étrangers en situation irrégulière : des patrons embauchent en effet des « sans-papier » qu'ils ne paient même pas au revenu minimum et pour lesquels ils ne s'acquittent d'aucune cotisation sociale. Ces personnes se retrouvent donc dans des situations de précarité absolue et n'ont pas droit à l'assurance en cas de maladie ou d'accident du travail. Il s'agit en outre d'un *dumping* social inacceptable.

Plus largement, et cela entre dans le cadre des propositions que nous faisons dans notre programme pour régulariser les travailleurs « sans-papier », nous voulons qu'une étude puisse être faite sur l'apport que constituerait une régularisation, à la fois pour nos comptes sociaux et l'intégration de ces travailleurs. Cela permettrait de souligner que ces migrantes et migrants représentent une richesse pour notre pays.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis.** Il ne me semble pas opportun d'opposer, comme vous le faites, lutte contre l'immigration irrégulière et politique d'intégration : ces deux actions constituent les deux volets d'une même politique. La meilleure maîtrise de nos flux migratoires et le démantèlement des filières clandestines, sont des priorités gouvernementales et il n'est évidemment pas question d'y mettre fin. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement n° II-75.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° II-77 de Mme Danièle Obono.*

**Mme Danièle Obono.** Cet amendement vise à prendre en compte la réalité que représentent ces hommes, ces femmes et ces enfants qui fuient des guerres ou des régimes politiques. Selon les chiffres de juillet 2017 du ministère de l'Intérieur, on trouve, parmi les principaux pays de provenance des demandeurs d'asile, le Soudan, l'Afghanistan, la Syrie, la République démocratique du Congo ou encore le Bangladesh, autant de pays où le respect des droits humains n'est pas assuré.

Aujourd'hui, chaque agent de l'OFPRA traite environ 400 dossiers de demande d'asile par an, soit deux par jour en moyenne : cela ne nous semble pas compatible avec une prise de décision de qualité et rend difficiles les conditions de travail des agents. Nous souhaitons donc qu'un rapport puisse évaluer les besoins humains et financiers nécessaires à l'OFPRA pour garantir un examen sérieux et serein des demandes d'asile.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis.** L'OFPRA a connu une hausse sans précédent de ses effectifs ces dernières années, qui sont passés de 525 en 2015 à 795 aujourd'hui. Quinze emplois supplémentaires lui seront accordés en 2018, ce qui portera le total de ses officiers de protection à 340.

La CNDA pourra, pour sa part, créer deux nouvelles chambres, dès l'année prochaine, grâce à l'octroi de 51 postes, dont 28 de rapporteurs.

On ne peut donc nier que des efforts très importants ont été faits, et que cette tendance se poursuit avec ce projet de loi de finances pour 2018. Je trouve donc assez singulier de parler, comme vous le faites, de « sacrifice sur l'autel de l'austérité budgétaire » à propos de la situation de ces organismes. Mon avis est défavorable.

**Mme Élise Fajgeles.** La rapporteure vous invitait tout à l'heure à vous rendre à l'OFPRA pour assister à des entretiens, rencontrer ses agents et interroger son directeur général. Je me joins à cette invitation car je m'y suis moi-même rendue et j'ai pu constater que le travail s'y faisait en toute sérénité.

Vous auriez également pu assister aux auditions que nous avons effectuées du directeur général de l'OFPRA, mais aussi du directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), lesquels ont indiqué que les augmentations d'effectifs étaient suffisantes compte tenu de l'activité de ces organismes : vous auriez alors pu les interroger sur la réalité de ce manque de moyens, plutôt que de demander un rapport.

**Mme Danièle Obono.** Je voudrais rappeler que ces demandes de rapport ne tombent pas du ciel mais sont le fruit d'un travail parlementaire ainsi que d'un engagement citoyen et militant sur ces questions depuis un certain nombre d'années. Étant moi-même députée d'une circonscription qui accueille un grand nombre de réfugiés, j'ai rencontré beaucoup de personnes, dont des agents de l'OFPRA, et lu les rapports consacrés à cette question. Si je n'ai pas pu assister aux auditions que vous évoquez, j'ai donc, avec mon groupe, soyez en sûre, également travaillé ces enjeux et c'est pourquoi nous demandons ce rapport. Nous aurons, en outre, l'occasion de faire des propositions au cours de nos débats à venir.

*La Commission rejette l'amendement n° II-77.*

*Elle aborde ensuite l'amendement n° II-78 de M. Ugo Bernalicis.*

**Mme Danièle Obono.** Je voudrais évoquer la question, fondamentale, de l'hébergement. Plusieurs associations de défense des droits humains ont interpellé le Gouvernement, et nous interpellent sur cette question. Pour rappel, la Constitution évoque deux fois le droit d'asile, notamment dans le Préambule de 1946, pour les « combattants de la liberté », mais aussi l'asile conventionnel, issu de la Convention de Genève. L'asile occupe donc une place centrale dans notre système politique : un asile universel pour celles et ceux qui défendent la liberté, et un asile d'humanité pour les réfugiés fuyant les guerres et les persécutions.

Or les moyens dévolus à l'OFII sont insuffisants pour tenir nos engagements humanistes : j'en veux pour preuve les nombreuses condamnations

et recours qui ont été déposés contre lui. Nous demandons donc en urgence qu'un rapport puisse être fait sur la réalité de ce manque de moyens afin que la France soit à la hauteur de sa tradition républicaine, qui nous honore.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis.** Je vous remercie pour ce rappel historique. Comme l'OFPRA, on ne peut pas dire que l'OFII ait été sacrifié ces dernières années : ses effectifs ont augmenté de 20 % et ses crédits de 53 % depuis 2009. Pour 2018, ses crédits augmentent de 18 millions et ses effectifs de 35.

Pour ce qui concerne la saturation du parc d'hébergement, oui la situation est très tendue, nous en avons parlé longuement cet après-midi : les chiffres sont connus. Par ailleurs, il ne vous a pas échappé que, si l'OFII est en charge de l'accueil et de l'orientation des demandeurs d'asile, ce n'est pas lui qui porte les crédits dédiés à la construction des logements, mais le ministère de l'Intérieur directement. Je ne crois donc pas vraiment indispensable de commander un rapport sur cette question et de pointer du doigt, comme vous le faites, l'OFII. Mon avis est défavorable.

*La Commission rejette l'amendement n° II-78*

## PERSONNES ENTENDUES

- **Cour des comptes :**

- M. Jean-Philippe Vachia, président de la 4<sup>e</sup> chambre ;

- M. Olivier Ortiz, conseiller maître ;

- M. Christian Marin, conseiller maître ;

- Mme Christine Fages, rapporteure extérieure.

- **Défenseur des droits :**

- M. Jacques Toubon.

- **Contrôleure générale des lieux de privation de liberté :**

- Mme Adeline Hazan.

- **Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) :**

- M. Pascal Brice, directeur général.

- **France terre d’asile :**

- M. Pierre Henry, président.

- **Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) :**

- M. Didier Leschi, directeur général.

- **Préfecture de la région Ile-de-France :**

- M. Michel Cadot, préfet de Paris, préfet de région ;

- M. Patrick Vieillescazes, chef de cabinet ;

- M. Jean-Martin Delorme, directeur régional et interdépartemental de l’hébergement et du logement (DRIHL) ;

— Mme Sophie Chaillet, directrice régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) adjointe ;

— M. Frédéric Antiphon, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) adjoint.

• **Ministère de l'Intérieur – Direction générale des étrangers en France (DGEF) :**

— M. Pierre-Antoine Molina, directeur général ;

— M. Hugues Besancenot, directeur de l'immigration ;

— M. Raphaël Sodini, directeur de l'asile ;

— Mme Nele Ragon, bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière (BPSBF) ;

— Mme Christine Wils-Morel, adjointe à la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) ;

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

## DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS

### ● **Guichet unique pour demandeurs d’asile (GUDA) de Seine-Saint-Denis, à Bobigny :**

- Mme Nathalie Hayaschi, directrice territoriale de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) de Seine-Saint-Denis ;
- M. Abdellah Boukellal, directeur territorial adjoint ;
- rencontre avec les agents de la préfecture et de l’OFII.

### ● **Structure de premier accueil des demandeurs d’asile (SPADA) de Seine-Saint-Denis, à Aubervilliers :**

- M. Nordin Sedkaoui, directeur du pôle Asile ;
- M. Juan Oscar De La Pena, coordinateur du pôle Socio-administratif ;
- Mme Elakkiya Rasenthiram, coordonnatrice du pôle Domiciliation ;
- visite des locaux, rencontre avec le personnel de Coallia.

### ● **Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), à Fontenay-sous-Bois :**

- rencontre avec des officiers de protection, présence à l’entretien d’un demandeur d’asile ;
- M. Pascal Brice, directeur général ;

### ● **Centre de premier accueil (CPA) Dubois, porte de la Chapelle, à Paris :**

- M. Didier Leschi, directeur général de l’OFII ;
- Mme G enevi eve Ortel, directrice territoriale de l’OFII de Paris ;
- visite du centre, rencontre avec les agents de l’OFII et les b en evoles des associations.

• **Guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA) de l'Isère, à Grenoble :**

— M. André Genteuil, directeur territorial de l'OFII de l'Isère ;

— rencontre avec les agents de la préfecture et de l'OFII.

• **Structure de premier accueil des demandeurs d'asile (SPADA) de l'Isère, à Grenoble :**

— M. Jean-Marc Gamba, directeur ;

— visite des locaux, rencontre avec le personnel de l'ADATE.