



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 30

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Laurent GRANDGUILLAUME

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE INSUFFISANTE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS MIGRATOIRES	9
A. L'ACTION 2 GARANTIE DU DROIT D'ASILE : DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES MAIS QUI PARAISSENT ENCORE INSUFFISANTS	10
1. Un rebasage qui apparaît insuffisant.....	10
a. Les progrès du traitement des demandes d'asile	10
b. Des places supplémentaires pour accueillir et héberger les demandeurs d'asile ..	13
c. L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : le risque d'une dérive à la hausse des crédits en cours d'exécution.....	15
d. La rationalisation des allocations versées aux demandeurs d'asile : la création de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).....	18
e. Une augmentation conséquente des crédits issus des fonds de concours	21
B. L'ACTION 3 LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES CRÉDITS EN HAUSSE	23
C. CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN : DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR REcul	26
II. LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ : UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS	31
A. ACTION 11 ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO ARRIVANTS : DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR RÉPONDRE À DE NOUVELLES MISSIONS	31
1. Présentation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).....	31
2. Une augmentation des crédits correspondant à des missions supplémentaires	33
B. ACTION 12 ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS PRIMO- ARRIVANTS : DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LA FORMATION LINGUISTIQUE	35

C. ACTION 14 ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE	39
D. ACTION 15 ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS : DES CRÉDITS EN FORTE PROGRESSION	40
E. ACTION 16 ACCOMPAGNEMENT DU PLAN DE TRAITEMENT DES FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CRÉDITS EN DIMINUTION.....	42
III. L'ACCUEIL DE 30 700 MIGRANTS : UN DÉBUT DE PRISE EN CHARGE PROMETTEUR, DES EFFORTS QUI NE DOIVENT PAS S'ESOUFFLER ..	45
A. LE CONTEXTE DÉCISIONNEL EUROPÉEN.....	45
1. L'Agenda européen pour les migrations.....	45
2. La relocalisation des 120 000 réfugiés.....	47
B. L'ACCUEIL DES MIGRANTS EN FRANCE : UNE RÉPONSE RAPIDE ET EFFICACE QUI DOIT SE POURSUIVRE DANS LA DURÉE.....	48
1. Le plan « migrants » présenté par le Gouvernement en juin 2015	48
2. Le dispositif spécifique déployé par les services de l'État et de la région Île-de-France pour l'accueil de la première vague de migrants.....	51
3. La visite du Rapporteur spécial au centre Kellermann (Paris) : une organisation sérieuse et louable au service d'un accueil digne des migrants	52
ANNEXE 1 : LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57
ANNEXE N° 2 : Courrier au ministre de l'intérieur du 12 octobre 2015 des associations centre d'action sociale Protestant, centre Primo Levi, Coallia, Comède, Croix rouge française, fédération nationale des Associations d'accueil et de réinsertion sociale, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, Groupe accueil et solidarité, centre de soins Osiris .	59

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

À cette date, 95 % des réponses relatives à la mission *Immigration, asile et intégration* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

L'année 2015 a été particulièrement riche et intense 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 d'ici la fin de l'année 2016.

En outre, pas moins de deux projets de loi fondamentaux ont été discutés et enrichis par la discussion parlementaire. L'un d'eux a été définitivement adopté et fait l'objet de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, s'inspirant des conclusions du rapport ⁽¹⁾ remis au ministre de l'intérieur le 28 novembre 2013 par la sénatrice Valérie Létard et le député Jean-Louis Touraine, qui présente un triste panorama des dysfonctionnements du système actuel. La loi procède également à la transposition des directives 2013/32/UE (procédures) et 2013/33/UE (conditions d'accueil) du 26 juin 2013. Entre autres mesures essentielles, cette loi fixe l'objectif de parvenir à un examen des demandes d'asile dans un délai moyen de neuf mois, en créant des procédures accélérées tout en renforçant les garanties procédurales des demandeurs. Par ailleurs, la loi confère des conditions d'accueil plus justes et équitables pour les demandeurs en instituant un schéma national d'hébergement incluant l'ensemble des dispositifs d'hébergement actuels, un examen de la vulnérabilité du demandeur afin de déterminer ses besoins particuliers ainsi que la création d'une nouvelle allocation pour demandeurs d'asile se substituant aux deux allocations existantes ⁽²⁾. Enfin, la loi vise à mieux définir et à renforcer les droits du bénéficiaire de la protection en matière d'accès aux droits, de réunification familiale et de documents de voyage, éléments essentiels de l'intégration à la société française.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers en France a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale ⁽³⁾ et au Sénat ⁽⁴⁾ et devrait être définitivement adopté d'ici la fin de l'année. Une simplification du droit au séjour des étrangers est ainsi engagée *via* la généralisation du titre de séjour pluriannuel pour l'ensemble des étrangers, après un an de séjour en France. Cette mesure est couplée à un nouveau parcours d'intégration, marqué par un renforcement du niveau de langue requis et une redéfinition des prestations fournies par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). En matière de lutte contre l'immigration irrégulière, de nouveaux outils sont prévus : l'assignation à résidence devient la mesure de droit commun en matière de privation de liberté des étrangers et le niveau des pénalités dues par les transporteurs qui ne respectent

(1) *Rapport sur la réforme de l'asile.*

(2) *Allocation temporaire d'attente (ATA) et allocation mensuelle de subsistance (AMS).*

(3) *Le 23 juillet 2015.*

(4) *Le 13 octobre 2015.*

pas leurs obligations de contrôle est accru. Enfin, le projet de loi prévoit pour la première fois, un droit à l'accès des journalistes dans les centres de rétention et les zones d'attente.

Le Rapporteur spécial se félicite des véritables avancées tant sur le fond que sur la procédure que concrétisent ces deux textes et dont vont pouvoir bénéficier assez rapidement les nouveaux migrants. Ainsi, l'application effective de ces dispositions ainsi que l'accueil digne des migrants « classiques » et de ceux appartenant au flux exceptionnel que la France va gérer, constituent le défi majeur du projet de loi de finances pour 2016.

À première vue, le **Rapporteur spécial se félicite de la nette augmentation des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*** – +9,6 % en autorisations d'engagement (AE) et +8,1 % en crédits de paiement (CP) –, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. Elle est ainsi dotée de 703,63 millions d'euros en AE et de 702,9 en CP. Plus précisément, le programme 303 *Immigration et asile*, qui représente près de 90 % des crédits de la mission, voit son enveloppe budgétaire progresser de 8,5 % en AE et de 6,7 % en CP. Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*, dont les crédits sont plus modestes, connaît également une croissance budgétaire de 21,3 % en AE et de 19,9 % en CP par rapport à 2015.

Ces prévisions semblent remarquables et permettront des avancées notables, comme la **création de pas moins de 9 700 places supplémentaires en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) d'ici à 2017**, la réduction des délais de traitement des demandes d'asile grâce au renforcement des moyens humains de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) (20 ETPT⁽¹⁾ supplémentaires) et le soutien effectif à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Toutefois, le **Rapporteur spécial souhaite faire part de ses doutes et inquiétudes à l'égard d'un certain nombre de sujets**. En effet, malgré l'augmentation des crédits consacrés à la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile (+ 25 %), il semblerait que ce rebasage soit insuffisant eu égard à l'afflux des nouveaux demandeurs d'asile et quand bien même le traitement de leur demande se révélerait particulièrement rapide. De même, les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence accusent une baisse de presque 12 % par rapport à 2015, qui serait justifiée par la création de places en CADA. Si le Rapporteur spécial ne peut qu'être favorable à cette augmentation de places dans ce type de structure, il considère qu'elles ne permettront pas de couvrir tous les besoins en termes d'hébergement et qu'il sera nécessaire d'orienter les demandeurs d'asile vers l'hébergement d'urgence qui se révélera insuffisamment doté. Là encore, une véritable dérive budgétaire en cours d'exécution est à craindre, sans oublier que ce sont des êtres humains qui, *in fine*, en pâtissent.

(1) Équivalent temps plein annuel travaillé.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire au Rapporteur spécial de relayer les craintes d'un certain nombre d'associations ⁽¹⁾ qu'il a, par ailleurs, auditionnées (cf. annexe 1). Ces dernières lui ont fait part notamment – et ce, à de multiples reprises au cours des exercices budgétaires antérieurs – de certaines incohérences et difficultés concernant la gestion des fonds européens, incohérences qui leur étaient gravement préjudiciables. **Le Rapporteur spécial appelle de ses vœux une clarification du système en vigueur et un meilleur accompagnement des associations** qui ont vocation à bénéficier pleinement de ces fonds, compléments indispensables pour mener à bien leur action et qui ont, de plus, largement été augmentés pour l'année 2016.

Enfin, le **Rapporteur spécial a souhaité axer une partie de sa réflexion sur les moyens mis en place pour accueillir dans les meilleures conditions possible les 30 700 migrants syriens, irakiens et érythréens** d'ici la fin de l'année 2016. Il s'est donc rendu au Centre Kellermann, dans le 13^{ème} arrondissement de Paris, afin d'appréhender concrètement les actions mises en œuvre quotidiennement. Le travail mené par Emmaüs Solidarité en association avec les services de l'État et des collectivités locales ainsi qu'une quinzaine de bénévoles est tout à fait impressionnant et mérite d'être chaleureusement salué et encouragé par le Rapporteur spécial. Cette démonstration d'un accompagnement exceptionnel de ces réfugiés donne à penser que la France, berceau des droits de l'homme, a su perpétuer fidèlement et remarquablement notre tradition républicaine d'accueil des opprimés.

(1) France Terre d'Asile, Forum Réfugiés, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, Coordination française pour le droit d'asile.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

(en millions d'euros)

Programme/Action	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Consommées en 2014 ⁽¹⁾	Ouvertes en LFI pour 2015	Demandées pour 2016	Fonds européens attendus en 2016	Évolution LFI 2015/PLF 2016 (en %)	Consommés en 2014 ⁽¹⁾	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Fonds européens attendus en 2016	Évolution LFI 2015/PLF 2016 (en %)
303. Immigration et asile	660,47	583,84	633,26	35,54	+ 8,5	675,66	593,42	632,68	35,54	+ 6,7
Circulation des étrangers et politique des visas	1,11	1,43	0,56		- 60,8	1,16	1,43	0,56		- 60,8
Garantie de l'exercice du droit d'asile	570,40	496,57	533,30	18,20	+ 7,4	570,17	496,57	533,30	18,20	+ 7,4
Lutte contre l'immigration irrégulière	63,96	63,63	76,62	5,37	+ 20,4	77,62	73,81	76,70	5,37	+ 3,9
Soutien	25,01	22,21	22,78	11,98	+ 2,6	26,71	21,61	22,12	11,98	+ 2,4
104. Intégration et accès à la nationalité française	51,02	58,01	70,37	22,07	+ 21,3	51,51	58,58	70,22	22,07	+ 19,9
Accueil des étrangers primo arrivants <i>(libellé modifié)</i>		10,42	14,64	5,02	+ 40,5		10,42	14,64	5,02	+ 40,5
Accompagnement des étrangers primo-arrivants <i>(libellé modifié)</i>	33,10	30,95	24,71	11,46	- 20,2	33,15	30,95	24,71	11,45	- 20,2
Accès à la nationalité <i>(libellé modifié)</i>	1,11	1,16	1,20		+ 3,4	1,56	1,72	1,06		- 38,4
Accompagnement des réfugiés <i>(libellé modifié)</i>	16,80	15,48	20,57	5,60	+ 32,9	16,80	15,48	20,57	5,60	+ 32,9
Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants <i>(nouveau)</i>			9,24					9,24		
TOTAL MISSION	711,49	641,85	703,63	57,61	+ 9,6	652	652	702,9	57,61	+ 8,1

I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* INSUFFISANTE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS MIGRATOIRES

Le programme 303 *Immigration et asile*, avec 633,26 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 632,68 en crédits de paiement (CP), représente près de 90 % des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*.

En hausse de 8,5 % en AE et de 6,7 % en CP par rapport à 2015, cette enveloppe budgétaire a vocation à couvrir tant les frais liés à l'accueil des 30 700 demandeurs d'asile d'ici à la fin de l'année 2016, que la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

Dans le cadre de l'action 2 *Garantie du droit d'asile*, le Rapporteur spécial se félicite de l'augmentation de la subvention de 1,4 million d'euros versée à l'Office français de protection des réfugiés (OFPRA) qui devrait permettre à l'opérateur de recruter vingt personnes supplémentaires afin de poursuivre les efforts de réduction des délais de traitement des demandes d'asile. Alors que l'augmentation du nombre de places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) (4 200 places en 2015 et 3 500 supplémentaires prévues pour 2016) constitue également un motif de satisfaction, le Rapporteur spécial déplore que les crédits de l'hébergement d'urgence soient réduits de 15 % en raison de l'augmentation du nombre de places en CADA, laissant craindre une dérive en cours d'exécution. Par ailleurs, les crédits alloués à la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile, qui se substitue à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) et à l'allocation temporaire d'attente (ATA), laissent craindre une sous-estimation, malgré un rebasage budgétaire à la hausse, en raison de l'afflux des demandeurs d'asile au cours de l'année 2016.

L'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* qui mobilise le deuxième poste budgétaire de la mission, voit ses crédits progresser de 20,4 % en autorisations d'engagement et de 3,9 % en crédits de paiement avec respectivement 76,62 millions d'euros en AE et 76,70 en CP demandés pour 2016. **Les dépenses d'assignation à résidence des familles progressent de 25 % faisant de l'assignation une priorité sur la rétention administrative, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.**

Les crédits de l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* qui ont vocation à financer la mise en place de dispositifs visant à simplifier les procédures de délivrance des visas aux étrangers, s'établissent à 560 000 euros (AE = CP) pour 2016 accusant une forte baisse de 61 % par rapport aux dotations ouvertes pour 2015. Il faut cependant relever que cette baisse correspond au transfert, dès le 1^{er} janvier 2016, des dépenses de fonctionnement de la sous-direction des visas vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

A. L'ACTION 2 GARANTIE DU DROIT D'ASILE: DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES MAIS QUI PARAISSENT ENCORE INSUFFISANTS

Avec des crédits budgétaires s'élevant à 533,30 millions d'euros (AE = CP) pour 2016, l'action n° 2 *Garantie du droit d'asile* se voit dotée d'une enveloppe budgétaire en nette progression par rapport à 2015 (+ 7,4 %). **Cette action, à elle seule, porte ainsi plus des trois quarts (75,8 %) de l'ensemble des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*** et vise à garantir aux demandeurs d'asile un traitement rapide et efficace de leur dossier et d'assurer les meilleures conditions possible d'accueil durant cet examen.

Les mesures soutenues par cette action sont primordiales puisqu'elles englobent la subvention versée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), opérateur notamment chargé de l'instruction des demandes d'admission au statut de réfugié et au bénéfice de la protection subsidiaire et qui assure la protection des bénéficiaires. En outre, est également financé sur cette action, le dispositif d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (centres d'accueil et hébergement d'urgence) qui, s'il bénéficie d'une augmentation de crédits, demeure insuffisant. Enfin, la nouvelle allocation pour les demandeurs d'asile fait l'objet d'un nouveau rebasage et d'une dotation budgétaire en croissance qui ne semble néanmoins pas en réelle adéquation avec le flux de migrants attendu.

Les fonds de concours connaissent, quant à eux, une progression fulgurante (+ 230 %) pour s'élever à 18,2 millions d'euros, portée principalement par la considérable prévision de rattachement de crédits du fonds européen Asile, migration et intégration qui s'élève à 16,1 millions d'euros pour 2016, soit une augmentation de 373,5 % par rapport à 2015. Ce fonds pourra ainsi participer au financement d'opérations dans le domaine de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement social des demandeurs d'asile.

1. Un rebasage qui apparaît insuffisant

a. *Les progrès du traitement des demandes d'asile*

Après une croissance ininterrompue des demandes d'asile adressées à la France depuis 2007 (+ 87 % entre 2007 et 2013), l'année 2014 a été marquée par une légère diminution (- 2,2 %) sans que l'on puisse considérer pour autant qu'il s'agisse d'une tendance pérenne. En effet, au cours de l'année 2014, 64 811 demandes de protection internationale (réexamens et mineurs accompagnants inclus) ont ainsi été enregistrées par l'OFPRA, chargé d'instruire les demandes d'asile.

À l'issue du 1^{er} semestre 2015, l'évolution de la demande globale d'asile reste pour l'instant stable, les demandes enregistrées sur cette période ayant augmenté de 0,3 % par rapport à la même période de l'année précédente. Les caractéristiques de la demande se distinguent toutefois de celles observées en 2014

sur la même période, puisque les premières demandes et les réexamens sont en augmentation respectivement de 4,4 % et 6,7 %, alors que les mineurs accompagnants accusent une baisse de 14,8 %.

Pour la première fois depuis 2007, le niveau du stock et son âge médian amorcent une baisse concomitante : le nombre de dossiers en instance s'élevait au 30 juin 2015 à 27 355, avec un âge médian de 131 jours (contre 154 jours au premier semestre 2014).

Le directeur de l'OFPPRA, M. Pascal Brice, s'est félicité, lors de son audition, de la réduction du stock de demandes en attente qui permettront d'atteindre l'objectif de trois mois concernant le délai d'instruction d'ici la fin de l'année 2016, grâce à des gains de productivité de l'ordre de 13 à 14 % en un an et demi. **Le Rapporteur spécial tient à saluer l'effort mis en œuvre par l'Office pour réduire les délais**, garantissant le respect effectif des droits de l'homme et permettant également de réaliser des économies substantielles puisqu'un mois de délai d'instruction en moins sur l'ensemble de la procédure ⁽¹⁾ entraîne une économie de l'ordre de 10 à 15 millions d'euros.

L'indicateur de performance 2.1 *Délai de l'examen d'une demande d'asile* par l'OFPPRA vient confirmer cette tendance, puisqu'en 2015 le nombre de décisions rendues devrait se situer entre 412 et 420, en conformité avec les prévisions du projet annuel de performance (PAP) pour l'année 2015. Toutefois, le délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPPRA est de 200 jours calendaires, alors que la prévision du PAP pour 2015 était de 150 jours. Ce délai est cependant en diminution par rapport à 2014 où il était de 203 jours. Par ailleurs, d'ores et déjà les demandes d'asile provenant des migrants syriens, albanais, kosovars, russes et bangladais font l'objet d'un traitement inférieur à 90 jours.

L'objectif affiché de la loi du 29 juillet 2015 sur la réforme du droit d'asile est de parvenir, dès 2017, à un délai moyen de neuf mois pour le traitement global d'une demande d'asile – recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) inclus – contre souvent plus de deux ans aujourd'hui. C'est toute la chaîne de la demande d'asile qui est revue en ce sens : du premier accueil en préfecture jusqu'au stade contentieux.

Afin de permettre une diminution moyenne des délais de traitement, la loi prévoit que l'enregistrement d'une demande d'asile doit avoir lieu dans les trois jours suivant son dépôt, voire dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile simultanément ⁽²⁾. Les préfectures, pour y parvenir, devront parallèlement résorber un stock qui se compte aujourd'hui couramment en mois et qui, de ce fait, entraînera un surcroît d'activité pour l'OFPPRA et la CNDA. Quant

(1) L'instruction complète d'une demande d'asile comprend l'examen de la demande par l'OFPPRA et l'appel éventuel de cette décision devant la Cour nationale du droit d'asile.

(2) Article L. 741-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

à l'OFPPRA, la loi du 29 juillet 2015⁽¹⁾ et le décret d'application en date du 21 septembre 2015⁽²⁾ introduit une procédure accélérée pour le traitement, notamment, des demandes d'asile traitées par l'OFPPRA de personnes provenant de pays « sûrs »⁽³⁾. Les demandes traitées selon la procédure « normale » devraient l'être dans un délai de six mois⁽⁴⁾.

La Cour nationale du droit d'asile, bien que relevant du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, est également amenée à réaliser un effort en termes de délai de jugement. En effet, la loi du 29 juillet 2015 fixe à cinq mois (procédure à formation collégiale) et cinq semaines (nouvelle procédure à juge unique) les délais pour traiter les recours dont est saisie la Cour⁽⁵⁾. Ces objectifs peuvent paraître ambitieux au regard du délai moyen constaté en août 2015, s'agissant des décisions prises en formation collégiale (huit mois et deux jours). De plus, la nouvelle procédure d'audience à juge unique devrait porter sur environ 30 % du contentieux et nécessitera ainsi une organisation particulièrement efficiente de la Cour, afin d'atteindre ce nouveau délai qui risque d'entraîner un allongement du délai actuel pour la procédure ordinaire.

Force est de constater que des moyens humains supplémentaires sont indispensables pour parvenir à une baisse du délai de traitement à 90 jours pour l'OFPPRA ainsi qu'escompté. En vue de remplir ces objectifs, un nouveau relèvement du plafond d'emplois de 55 ETPT⁽⁶⁾ (50 de catégorie A et cinq de catégorie C) est intervenu en 2015, après l'allocation de dix nouveaux emplois d'officiers de protection instructeurs contractuels en 2013, auxquels s'ajoutent 10 autres postes de même profil en 2014.

L'augmentation pour 2016 de la subvention de 1,4 million d'euros versée à l'OFPPRA (soit une hausse de 3 %), devrait permettre le recrutement de nouveaux renforts de personnels (20 ETPT). La subvention pour charges de service public versée à l'OFPPRA s'élève ainsi à 47,4 millions d'euros en AE et CP. Cette mesure, qui s'inscrit dans le cadre du plan « migrants »⁽⁷⁾ proposé en juin dernier par le Gouvernement, a pour objet de résorber les goulets d'étranglement observés au niveau de l'enregistrement et de la numérisation des demandes d'asile, de la commande des prestations d'interprétariat, du traitement administratif ainsi que de la reconstitution du premier état civil. Elle se concrétisera par l'organisation des recrutements de fonctionnaires (cinq agents de catégorie B, onze agents de catégorie C) et l'emploi de quatre agents vacataires.

(1) Article L. 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Décret no 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

(3) Article R. 723-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(4) Article R. 723-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(5) Article L. 731-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(6) Équivalent temps plein annuel travaillé.

(7) « Répondre au défi des migrations – Respecter les droits, faire respecter le droit ».

Ce relèvement devrait permettre à l'Office de tenir l'objectif de réduction du délai de traitement, notamment grâce à la résorption des dossiers en stock. Par ailleurs, la mise en œuvre des garanties procédurales nouvelles issues de la loi du 29 juillet 2015, apportées à l'entretien avec le demandeur d'asile (présence d'un tiers lors de l'audition des demandeurs d'asile et enregistrement des entretiens), ainsi que le délai d'un mois dorénavant imparti au demandeur débouté pour saisir la CNDA, devraient également concourir à ce succès.

b. Des places supplémentaires pour accueillir et héberger les demandeurs d'asile

Le dispositif national d'accueil (DNA) organise l'accueil et l'accompagnement social des demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure. Il repose à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et, à titre subsidiaire, sur le versement d'une allocation financière versée aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA pendant toute la durée de la procédure d'asile.

Malgré l'augmentation régulière des capacités d'accueil en CADA, seuls 39,5 % des demandeurs ont accès à ce type d'hébergement. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans son référé adressé au Premier ministre le 30 juillet 2015⁽¹⁾, cette situation génère des inégalités entre les demandeurs d'asile selon leur mode d'hébergement puisque les modalités d'accompagnement se révèlent différenciées selon le type d'hébergement. Au 18 août 2015, le dispositif national d'accueil compte 25 374 places de CADA, ainsi que deux centres de transit (300 places). Le dispositif a connu une extension de 4 000 places depuis le mois de juillet 2013. Ainsi, au cours du premier semestre 2015, 8 463 demandeurs d'asile, mineurs accompagnants compris, sont entrés en CADA, contre 7 540 au cours de la même période de 2014, soit une hausse de 12,2 %, due à la création de 1 000 places en CADA entre janvier et juillet 2015.

Pour faire face à l'afflux de migrants, ce ne sont pas moins de **4 200 places supplémentaires qui ont été créées en 2015. Pour 2016 et 2017, cet effort devrait être poursuivi puisqu'il est prévu de créer respectivement 3 500 et 2 000 places**, notamment par transformation de places d'hébergement d'urgence existantes. Pour ce faire, les **crédits en faveur des CADA ont progressé de plus de 7 % pour atteindre 236,4 millions en AE et CP**. Par ailleurs, les procédures de création et d'extension de places en CADA se verront facilitées par l'entrée en vigueur, au 1^{er} novembre 2015, de la loi du 29 juillet 2015 qui prévoit d'exempter ces dernières de procédures d'appels à projets médico-sociaux impliquant l'avis d'une commission de sélection.

S'il salue cet effort, le Rapporteur spécial se demande s'il sera malgré tout suffisant pour répondre à l'accueil, en deux ans, des 30 700 demandeurs d'asile supplémentaires annoncé en septembre par le Gouvernement.

(1) *Référé n° S 2015 0977 1 de la Cour des comptes portant sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, adressé au Premier ministre le 30 juillet 2015.*

Les associations ⁽¹⁾, pour leur part, se réjouissent de l'augmentation du nombre de places en CADA mais déplorent, en revanche, **l'évolution du coût moyen d'une place qui est actuellement de 24 euros par jour et par personne, soit une baisse de 8 % sur le triennal 2011-2013. Les associations, qui gèrent ces centres, soulignent la difficulté d'offrir les mêmes prestations - notamment d'animations socio-culturelles pourtant indispensables au processus d'intégration – alors que le coût réel d'une journée d'hébergement est en diminution.** Jusqu'à présent, ce coût couvrait les dépenses d'hébergement, l'accompagnement social et administratif et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) mais serait insuffisant pour couvrir les besoins essentiels des demandeurs d'asile, non pris en compte.

Dans le projet de loi de finances pour 2016, le coût moyen d'une place de CADA passe de 24 euros à 19,45 euros par jour. Cette diminution est due tant à la disparition de l'AMS que de l'allègement des missions des CADA. En effet, à compter du mois de novembre 2015, l'AMS disparaîtra au profit d'une nouvelle allocation, l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), qui ne sera plus versée par les CADA mais par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). En outre, la simplification du formulaire de demande d'asile auprès de l'OFPRA et l'attribution automatique de l'aide juridictionnelle devant la CNDA devraient mettre un terme à la prestation d'assistance assurée aujourd'hui par les CADA.

En vue de procéder de manière raisonnée aux baisses de crédits, et non de façon uniforme, un référentiel de coûts par prestation a été élaboré en 2011. Il offre une visibilité des coûts réels des prestations des CADA, et prend en compte la diversité de situations des centres existants et des populations accueillies, afin de fonder la répartition des crédits annuels sur des références objectives, et de manière plus équitable.

Afin de **lutter contre les présences indues**, qui représentaient au premier trimestre 2015, **2,1 % des réfugiés et 7,6 % des déboutés hébergés dans les centres**, l'État a la possibilité, lorsqu'apparaissent des défaillances de gestion et de pilotage des CADA, de procéder à une minoration de la dotation budgétaire du centre, à l'initiative du préfet. Par ailleurs, la loi du 29 juillet 2015 prévoit la possibilité pour le préfet de département de saisir le juge administratif selon la procédure de référé « mesure utile » ⁽²⁾ afin de prononcer une décision d'expulsion à l'encontre d'une personne déboutée se maintenant indûment dans un lieu d'hébergement. Cette mesure devrait permettre aux gestionnaires des CADA de s'éviter des procédures contentieuses longues et coûteuses et de leur éviter d'être tributaires de la volonté des occupants d'accepter ou non une des solutions de sortie qui leur sont faites.

(1) France terre d'asile, Forum réfugiés, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, Coordination française pour le droit d'asile.

(2) Prévus par l'article L. 521-3 du code de justice administrative.

La concentration des demandeurs dans les lieux où ils ont déposé leur demande de titre de séjour pose également de sérieux problèmes. Ainsi, ce système a conduit à ce que 40 % des demandeurs soient hébergés en Île-de-France et 12 % dans la région Rhône-Alpes où les capacités d'hébergement sont tendues.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2015, le ministère de l'intérieur a fixé une liste d'une trentaine de départements prioritaires dans le cadre des appels à projets nationaux d'ouvertures de places de CADA. Ce dispositif a été mis en œuvre à l'occasion de la création des 4 000 places intervenue entre juillet 2013 et janvier 2015.

Afin d'assurer une répartition plus équilibrée de la prise en charge des demandeurs d'asile, un **schéma national d'accueil des demandeurs d'asile**, décliné dans chaque région, a été prévu par la réforme de l'asile et s'appliquera à compter du 1^{er} novembre 2015.

Ce schéma national, qui s'inscrit dans une perspective annuelle (2015-2017) ainsi que l'a recommandé la Cour des comptes⁽¹⁾, a pour objet de fixer le volume global de places d'hébergement et notamment le nombre de places de CADA dans chaque région. Le **Rapporteur spécial se félicite de cette démarche menant à un rééquilibrage de l'offre d'hébergement qui constitue un préalable à une meilleure répartition de la prise en charge des demandeurs d'asile**. Par ailleurs, désormais, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil est conditionné à l'acceptation par le demandeur d'asile de l'offre d'hébergement qui lui sera proposée par l'OFII, offre qui ne sera pas forcément localisée dans la zone où il a enregistré sa demande⁽²⁾.

Le Rapporteur spécial espère que la mise en œuvre de ces dispositions permettra également d'augmenter la proportion – encore trop faible malgré une récente amélioration – de demandeurs d'asile bénéficiant d'un hébergement en CADA. En effet, les CADA accueillent aujourd'hui 39,5 % des demandeurs d'asile contre 32 % au 30 juin 2013.

c. L'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : le risque d'une dérive à la hausse des crédits en cours d'exécution

Les demandeurs d'asile en attente d'une admission en CADA ou qui ne peuvent en bénéficier peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA). Ce type d'hébergement est beaucoup plus onéreux et ne permet pas d'offrir un accompagnement social et administratif aussi élaboré.

(1) Référé n° S 2015 0977 1 de la Cour des comptes portant sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, adressé au Premier ministre le 30 juillet 2015.

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

Le ministère chargé de l'asile finance et anime deux dispositifs d'hébergement d'urgence :

– un dispositif national d'environ 3 000 places géré en très grande majorité par la société d'économie mixte Adoma, qui a connu une extension importante depuis novembre 2014 dans le cadre du programme d'appui au Calaisis ;

– un dispositif déconcentré géré par les préfets, dont la capacité évolue en fonction de la demande d'asile et de la fluidité des CADA (environ 19 600 places au 30 juin 2015).

Plus du tiers de ces places (6 600 places) devrait être destiné à l'hébergement des demandeurs d'asile arrivant en Île-de-France et à l'accueil des migrants issus du Calaisis déposant une demande d'asile en France.

La moitié des places concernées représentent des nuitées hôtelières, sans accompagnement. Les demandeurs d'asile qui se voient attribuer ce type de logement bénéficient dans ce cas, en complément de leur hébergement, de l'allocation temporaire d'attente (ATA) jusqu'à sa disparition au 1er novembre 2015. Le Rapporteur spécial tient ici à souligner que ce dispositif est saturé et soumis à l'évolution des flux de la demande d'asile qui alimentent un stock de dossiers en attente de traitement. En outre, l'engorgement des hébergements pour les demandeurs d'asile se répercute sur l'hébergement d'urgence de droit commun, financé par le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires et logement*, également saturé. Ainsi, selon une enquête réalisée par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Rhône en décembre 2012, les demandeurs d'asile occupaient 9 % des places de l'hébergement d'urgence de droit commun, les réfugiés 35 % et les personnes déboutées 25 %, soit un total de près de 70 %⁽¹⁾. Il convient de souligner qu'un abondement **de 250 millions d'euros en faveur de l'hébergement d'urgence et la veille sociale** destiné au programme 177 est prévu, dont 130 millions ont été alloués par un décret d'avance du mois d'octobre, afin de développer des nouvelles structures d'hébergement et éviter un effet d'éviction des autres populations vulnérables.

Par ailleurs, **si les dotations budgétaires correspondant à ces dépenses ont été rebasées au fil des exercices pour faire face à ces besoins croissants, ce rebasage n'a jamais été suffisant**. Aussi, chaque année, de conséquentes rallonges financières ont été nécessaires. Pour 2015, selon le référé de la Cour des comptes du 30 juillet 2015, les besoins complémentaires pourraient atteindre 200 millions d'euros au titre de cette allocation, à la suite d'annulations de crédits, du gel de la réserve de précaution ainsi que du retard pris pour la mise en œuvre de la réforme par rapport au calendrier initialement envisagé⁽²⁾.

(1) Référé n° S 2015 0977 1 de la Cour des comptes portant sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, adressé au Premier ministre le 30 juillet 2015.

(2) Référé n° S 2015 0977 1 de la Cour des comptes portant sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, adressé au Premier ministre le 30 juillet 2015.

Le **Rapporteur spécial** tient toutefois à manifester son inquiétude face à la baisse des crédits dans le projet de loi de finances pour 2016, à hauteur de **-15,8 %**. Ainsi, pour 2016, les crédits s'élèvent à 111,5 millions d'euros (AE = CP), montant déterminé sur la base :

– d'un flux de demandeurs d'asile en hausse par rapport à 2015, conduisant au dépôt d'environ 71 500 demandes en 2016 ;

– de la création de places de CADA (+ 4 200 places en 2015, dont 600 places d'hébergement d'urgence transformées) ;

– de la transformation de 3 500 places d'hébergement d'urgence en CADA en 2016 ;

– de la poursuite de la réduction des délais de traitement à l'OFPRA et à la Cour nationale du droit d'asile.

Néanmoins, le Rapporteur spécial tient à rester prudent quant aux prévisions budgétaires, étant donné que le nombre de places créées ne sera peut-être pas en mesure d'absorber l'afflux exceptionnel des 30 700 demandeurs d'asile qui s'ajoutent au nombre de demandeurs annuel.

**MONTANTS DES CRÉDITS DES CADA, DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE (ATA)
(NATIONAUX ET DÉCONCENTRÉS) DU PROGRAMME 303**

(en millions d'euros)

Année	CADA			Hébergement d'urgence			ATA		
	LFI	Exécution	Évolution (en %)	LFI	Exécution	Évolution (en %)	LFI	Exécution	Évolution (en %)
2010	202,6	202,3	-0,1	30,0	110,2	+ 267	53,0	105,0	+ 98
2011	199,0	198,6	-0,2	40,0	134,3	+ 236	54,0	157,8	+ 192
2012	194,0	194,4	+ 0,2	90,9	135,3	+ 49	89,7	164,4	+ 83
2013	198,8	197,5	-0,7	125,0	150,0	+ 20	140,0	149,2 + 42 de dette envers Pôle Emploi	+ 37
2014	213,8	213,6	-0,1	115,4	142,0	+ 23	135,0	169,5	+ 26
2015	220,8	-		132,5	-		109,9	-	

Source : direction générale des étrangers en France.

La réforme du droit d'asile prévoit notamment de diminuer le recours à l'hébergement d'urgence par la création de places de CADA. Le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile fixera la répartition régionale des places d'hébergement destinées aux demandeurs d'asile au 31 décembre 2017, en précisant la part de places en CADA, avec des objectifs annuels pour 2015 et 2016. Par ailleurs, un plan de réduction des nuitées hôtelières (9 700 chaque jour en 2014) a été engagé en 2015 et se poursuivra en 2016.

Si l'OFII est d'ores et déjà en charge de la coordination des CADA, la loi du 29 juillet 2015 a étendu sa compétence à l'hébergement d'urgence pour

demandeurs d'asile ⁽¹⁾ afin de rationaliser et améliorer la gestion de l'hébergement de ceux-ci. Pour ce faire, l'OFII conçoit, met en œuvre et gère un traitement automatisé de données relatives aux capacités des lieux d'hébergement, à l'utilisation de ces capacités et aux demandeurs d'asile qui y sont accueillis.

Le traitement automatisé qui existe déjà sera étendu à l'hébergement d'urgence. Il s'agit du système d'information, de gestion et de pilotage du dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile – le DN@ – qui a été mis en place en 2009 par l'OFII, afin de permettre le suivi des demandeurs d'asile hébergés en CADA et d'améliorer le pilotage du dispositif national d'accueil.

d. La rationalisation des allocations versées aux demandeurs d'asile : la création de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

• La simplification du système des aides financières versées aux demandeurs d'asile

Jusqu'au 1^{er} novembre de l'année 2015, les demandeurs d'asile bénéficient :

– soit, s'ils ne sont pas hébergés en CADA, de l'allocation temporaire d'attente (ATA) ⁽²⁾ versée par Pôle emploi. Son montant est fixé à 11,35 euros depuis le 1^{er} janvier 2014. Cette allocation ne tient pas compte de la situation familiale du demandeur : son montant est le même pour un demandeur d'asile isolé ou accompagné d'une famille, quel que soit le nombre d'enfants à charge ;

– soit, s'ils sont hébergés en CADA, de l'allocation mensuelle de subsistance (AMS) ⁽³⁾, dont le montant, compris entre 91 et 718 euros par mois, varie selon les prestations fournies par le CADA et la composition familiale du demandeur.

L'ATA a fait l'objet de vives critiques, tenant à sa sous-budgétisation constante, l'absence de prise en compte de la situation familiale du demandeur et la faiblesse de son montant. Par ailleurs, sa gestion, par Pôle emploi a révélé certaines failles liées à la prise en compte imparfaite des données transmises par l'OFPPRA, l'OFII et le ministère de l'intérieur.

Il a ainsi été démontré dans le rapport des inspections générales ⁽⁴⁾ relatif à l'hébergement et à la prise en charge financière des demandeurs d'asile d'avril 2013, que la majorité des cas d'indus (environ 850 sur 42 400 bénéficiaires de l'ATA) ⁽⁵⁾ résultait de modalités de transmissions d'informations imparfaites à

(1) Article L. 744-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

(2) Articles L. 5423-8 à L. 5423-14 du code du travail.

(3) Prévues par le II de l'article R. 348-4 du code de l'action sociale et des familles.

(4) Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'Administration.

(5) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014.

Pôle emploi par différents acteurs (ministère de l'intérieur, OFPRA, OFII, préfetures), des informations relatives aux bénéficiaires de l'ATA.

Dans ce contexte et alors que plusieurs rapports récents plaidaient en faveur d'une refonte et d'une simplification de cette allocation⁽¹⁾, la loi du 29 juillet 2015 a créé l'allocation pour les demandeurs d'asile (ADA), qui se substitue à elle ainsi qu'à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). La nouvelle allocation **bénéficiera ainsi à l'ensemble des demandeurs d'asile qui ont accepté les conditions matérielles d'accueil qui leur ont été proposées.**

À la différence de l'ATA, l'ADA prend en compte la situation familiale des demandeurs d'asile. En outre, elle sera également versée aux demandeurs d'asile ayant effectué leur demande dans un autre État, jusqu'à leur transfert, prenant en compte ainsi la jurisprudence du Conseil d'État. À l'instar de l'ATA, l'ADA est incessible et insaisissable et son versement prendra fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande. De même, elle sera versée, pendant une durée déterminée, sous condition d'âge et de ressources aux ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire.

Le transfert à l'OFII de la gestion de l'allocation qui sera mise en place à compter du 1^{er} novembre se justifie notamment par la volonté de lutter plus efficacement contre les indus, l'office pouvant intégrer plus efficacement les changements dans la situation des demandeurs d'asile (décisions sur les demandes, entrée en CADA, etc.) ayant des conséquences sur le droit à l'allocation. Par ailleurs, cette gestion sera informatisée et prendra en compte de manière immédiate l'enregistrement des demandes d'asile ainsi que la décision de l'OFPRA. Les demandeurs d'asile seront dotés d'une carte magnétique leur permettant de retirer l'allocation et qui permettra de mettre un terme de manière rapide à ces retraits s'ils sont déboutés de leur demande. Ce gain de temps devrait permettre de réduire sensiblement et rapidement le nombre d'indus.

- Des crédits insuffisants

Malgré l'effort considérable de rebasage opéré en 2013, les dérives ont été significatives lors de l'exercice suivant, certaines dotations se révélant sous-calibrées. En effet, en 2014, l'écart entre les crédits inscrits et les dépenses relatives à l'ATA a été considérable (+ 37 %). L'effort de rebasage au titre de cette allocation a donc subi un coup d'arrêt regrettable en raison notamment du règlement des factures impayées à Pôle emploi pour l'année 2013 et les trois premiers trimestres de 2014. En effet, le projet de loi de finances pour 2014 estimait à 31 300 le nombre de bénéficiaires de l'ATA qui s'est, *in fine*, révélé être versée à 46 856 demandeurs d'asile, entraînant l'obligation d'ouvrir des crédits

(1) *Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, avril 2013 ; commission des Finances du Sénat, rapport d'information n° 105 de M. Roger Karoutchi sur l'allocation temporaire d'attente, octobre 2013 ; Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, rapport d'information n° 1879 de Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard, Vingt propositions pour donner son sens au droit d'asile, avril 2014.*

supplémentaires en cours d'exercice. Toutefois et malgré cet abondement, les factures postérieures à mi-septembre ont cessé d'être payées à Pôle emploi, portant le montant du report de charges à 58,6 millions d'euros pour 2015. Ainsi, on peut s'attendre de nouveau, outre une prévision de bénéficiaires sous-estimée, à un écart conséquent entre les dotations prévues en loi de finances initiale et les crédits consommés, *in fine*, au cours de l'année 2015.

Concernant les dotations budgétaires inscrites dans le projet de loi de finances pour 2016, **les crédits relatifs à la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile s'établissent à 137,5 millions d'euros (AE = CP), soit une augmentation de 25 % par rapport aux crédits pour 2015** consacrés à l'allocation temporaire d'attente. Selon le projet annuel de performance, **cette dotation permettrait de couvrir tant le versement de l'ADA à 44 800 bénéficiaires pendant douze mois** (estimée en moyenne à 8,39 euros par jour et par personne, susceptible d'évoluer en fonction de la composition familiale des ménages de demandeurs d'asile et du nombre de personnes non hébergées) que les frais de gestion de l'allocation perçus par l'Agence de services et de paiement ⁽¹⁾ en charge des mandatements pour le compte de l'OFII.

Toutefois, alors même que le ministère de l'intérieur considère qu'en 2016, pas moins de 71 500 demandes d'asile seront déposées et que l'ADA est versée à chaque demandeur, le **Rapporteur spécial se demande, une fois encore, si cette prévision ne serait pas sous-estimée et appelle de ses vœux une amélioration des anticipations, au regard des enjeux humains particulièrement sensibles et qui requièrent une vigilance toute particulière.** Bien que le montant de l'ADA soit nettement inférieur à celui de l'ATA (11,35 euros par personne et par jour), que les crédits dédiés sont en nette progression et alors même que le Gouvernement s'est engagé à ce que les demandes d'asiles des 30 700 migrants qui devraient être accueillis d'ici la fin de l'année 2016 aboutissent dans les brefs délais, les risques d'une dérive budgétaire ne peuvent pas être complètement écartés d'autant qu'un sous-basage budgétaire, à hauteur de 50 millions d'euros, est déjà évoqué. **Néanmoins, le Rapporteur spécial se réjouit de l'adoption, lors de la discussion en commission élargie des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*, d'un amendement du Gouvernement qui prévoit d'abonder les programmes 303 *Immigration et asile* et 104 *Intégration et accès à la nationalité française* à hauteur de 95 millions d'euros dont 11 millions d'euros seraient destinés au financement de l'ADA.**

Par ailleurs, les associations ont fait part de leur inquiétude relative au décalage de trésorerie correspondant à la transition entre le versement de l'AMS par les CADA pour le mois d'octobre et le versement de la nouvelle ADA, début

(1) L'Agence de services et de paiement est placée sous la double tutelle du ministère de l'agriculture, de l'Alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'Aménagement du territoire et du ministère du travail, de l'Emploi et de la Santé. Elle a pour objet d'assurer, dans un cadre conventionnel, la mise en œuvre d'aides publiques et d'actions d'accompagnement concourant à la formation professionnelle, à l'emploi et à l'insertion sociale et professionnelle.

novembre. Ainsi même si aucune interruption des droits ne devrait avoir lieu, seul un versement correspondant à quinze jours d'AMS sera alloué aux gestionnaires de CADA à titre d'avances. Toutefois, **le Rapporteur spécial émet des doutes sur la suffisance de ces avances au regard des bénéficiaires de l'allocation et s'inquiète de cette période de transition qui risque de s'avérer délicate à gérer pour les CADA et d'avoir de graves répercussions sur le niveau de vie des migrants, qui en seraient les premiers affectés.**

e. Une augmentation conséquente des crédits issus des fonds de concours

Deux nouveaux instruments financiers dédiés aux affaires intérieures remplacent, depuis 2014, les quatre fonds de l'ancien programme SOLID (Solidarité et gestion des flux migratoires)⁽¹⁾. Ces deux nouveaux fonds – le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) – ont été créés pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.

Toutefois, des prévisions de rattachement relatives aux soldes des fonds du programme SOLID, créés pour la période 2007 – 2013, sont programmées.

Pour l'action 2, *Garantie de l'exercice du droit d'asile*, la prévision de rattachements de crédits au titre du Fonds européen pour les réfugiés (FER) et, principalement du FAMI s'élève à **18,2 millions d'euros (AE = CP) au titre du projet de loi de finances pour 2016, soit une hausse remarquable supérieure à 230 %**. Elle correspond au solde de l'ancienne programmation 2007-2013 qui est liquidé et au doublement des avances correspondant au lancement du FAMI.

Les avances au titre du FER s'élèvent à 2,1 millions d'euros. Ces crédits participeront au cofinancement des structures d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile (aux plates-formes d'accueil, par exemple). Ils devraient également contribuer au financement des projets visant plus spécifiquement la prise en charge des mineurs ou des personnes particulièrement vulnérables.

La plus importante prévision de rattachement de crédits concerne le FAMI qui s'élève à 16,1 millions d'euros pour 2016, soit une augmentation de 373,5 % par rapport à 2015. Cette montée en puissance des crédits permettra de participer très activement au financement des actions dans le domaine de l'hébergement d'urgence et de l'accompagnement social des demandeurs d'asile.

Néanmoins, **le Rapporteur spécial tient à nuancer son appréciation positive de la gestion des fonds européens.** Ainsi qu'il l'avait déjà souligné dans son rapport spécial l'année passée, les associations, qui bénéficient de ces fonds, indispensables pour régler leurs dépenses d'intervention, se plaignent d'une lourdeur administrative conséquente et du manque d'adaptation des procédures (notamment de mise en concurrence) à l'urgence de leur action qui ont pu les contraindre à rembourser les avances reçues. Ainsi, concernant le FER, les

(1) Le Fonds européen pour les réfugiés (FER), du Fonds européen pour les frontières extérieures (FFE) et du Fonds européen d'intégration (FEI) et le Fonds retour (FR).

associations n'ont toujours pas reçu le versement du solde des fonds au titre des projets co-financés pour l'année 2011 portant sur 50 % des dépenses éligibles, ce qui n'est pas acceptable. De même, elles relèvent **l'inadéquation du financement FER pour les programmes d'accueils de mineurs isolés**, étant donné que le périmètre du public ciblé n'a été que connu que tardivement (en 2014), conduisant à annuler l'intégralité du financement FER versé aux associations pour les années 2012 et 2013. Dans un courrier en date du 12 octobre 2015 adressé au ministre de l'Intérieur, les associations ⁽¹⁾ ont fait part de leurs difficultés, exprimées à maintes reprises au Rapporteur spécial. **C'est la raison pour laquelle, le Rapporteur spécial a souhaité annexer ce courrier au présent rapport afin de relayer leurs inquiétudes et espérer obtenir des engagements en retour.**

Le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI)

Afin de contribuer au développement de la politique commune de l'Union européenne en matière d'asile et d'immigration, ainsi qu'au renforcement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice le règlement n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil en date du 16 avril 2014 crée le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI). Ce fonds succède à quatre fonds mis en place sur la période 2007-2013 : le fonds pour les réfugiés, le fonds frontières extérieures, le fonds d'intégration et le fonds retour.

Ce fonds vise à conférer des moyens matériels renforcés avec, entre autres objectifs, celui de contribuer au soutien de la migration légale en fonction des besoins économiques et sociaux des États membres, et de promouvoir l'inclusion sociale effective des ressortissants de pays tiers, avec des mesures d'intégration axées prioritairement sur les demandeurs d'asile, les réfugiés et les enfants. Dans ce cadre, il contribue à la réalisation d'objectifs spécifiques communs organisés **en trois volets liés à la demande d'asile, à l'intégration des ressortissants de pays tiers en situation régulière et des bénéficiaires d'une protection internationale et au retour de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.**

L'outil financier de l'Union européenne offre ainsi un cadre commun pour apporter une réponse intégrée aux enjeux liés à la migration à savoir l'asile, l'intégration et le retour.

Pour la période 2014-2020, le programme national FAMI a été adopté par la Commission européenne le 20 mars 2015 et se voit doter de **286,6 millions d'euros**. Le volet « asile » dispose ainsi de 62 millions d'euros (auxquels s'ajoutent 18 millions d'euros de forfaits en faveur de la réinstallation). Le volet « Intégration/migration légale » est alimenté par 104 millions d'euros et le volet « retour », par 87,6 millions d'euros.

(1) Centre d'action sociale protestant, Centre Primo Levi, Coallia, Comède, Croix Rouge française, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, Forum réfugiés-Cosi, France Terre d'Asile, Groupe Accueil et Solidarité, Centre de soins Osiris.

Afin de soutenir efficacement l'action des porteurs de projets, l'appel à projets FAMI, qui décline les objectifs de la programmation nationale, autorise les cofinancements pluriannuels. La durée du soutien financier du FAMI est de trois ans maximum. Outre le soutien des actions sur la durée, le taux de cofinancement maximal des projets peut être porté jusqu'à 75 %. La gestion de cette dotation a été confiée au directeur général des étrangers en France du ministère de l'intérieur, qui assure le rôle d'autorité responsable. Celle-ci définit les priorités nationales sur lesquelles seront affectés les crédits européens. Elle établit des critères pour la sélection des projets et fixe les modalités de gestion de ces cofinancements.

Dans le cadre du FAMI, la Commission européenne exige un suivi renforcé des projets cofinancés du fait de forts taux de cofinancements et du volume financier que représentent les projets pluriannuels. Dans ce cadre, les institutions européennes se sont dotées **d'indicateurs européens communs destinés à être consolidés** (nombre de personnes de groupes cibles ayant bénéficié des mesures mises en œuvre avant le départ avec le soutien du fonds...). Les résultats correspondant à ces indicateurs seront remontés à la Commission européenne dans des rapports annuels de mise en œuvre des programmes. Les **associations, signataires du courrier adressé au ministre de l'Intérieur en date du 12 octobre 2015 (cf. annexe n° 2), critiquent la mise en place de tels indicateurs et sous-indicateurs extrêmement nombreux pour les projets conventionnés en 2014, dont la production les met grandement en difficulté étant donné que leur coût n'a pu être intégré. Elles appellent de leurs vœux l'instauration de rapports transparents entre les services de contrôle et les porteurs de projet et un renforcement du dialogue avec les services de l'État.**

En outre, la direction générale des étrangers en France (DGEF) a souhaité se doter d'indicateurs nationaux complémentaires pour améliorer le suivi et l'évaluation des projets au vu des orientations de la politique publique.

B. L'ACTION 3 LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES CRÉDITS EN HAUSSE

La lutte contre l'immigration irrégulière et contre les filières qui exploitent la précarité des migrants constitue un objectif tant national qu'euro péen qui doit être réalisé dans le respect des engagements internationaux et des principes constitutionnels. L'action 3 du programme 303 mobilise ainsi le deuxième poste budgétaire de la mission, avec **76,62 millions d'euros en AE et 76,70 en CP demandés pour 2016**. Après une légère revalorisation des crédits en loi de finances initiale pour 2015, **ces dotations sont nettement revues à la hausse concernant les AE (+ 20,4 %)** et plus modérément concernant les CP (+ 3,9 %), et devraient être complétées par des fonds européens dont le montant diminue, en revanche sensiblement, entre 2015 et 2016 (– 38,4 %). Cette politique bénéficie par ailleurs des financements en temps-agents de police (programme 176) et de gendarmerie (programme 152) de la mission *Sécurité*.

Le Rapporteur spécial rappelle que l'assignation à résidence doit, désormais, être utilisée en priorité ⁽¹⁾. Toutefois, la proportion des assignations à résidence n'est pas encore satisfaisante en dépit d'une nette progression des assignations en 2013 (en augmentation de 88 % soit 1 258 assignations pour 24 176 placements en rétention). Le **Rapporteur spécial tient à souligner la progression – de l'ordre de 25 % – dans le projet de loi de finances pour 2016 des dépenses d'assignation à résidence des familles** (atteignant la somme de 1,3 million d'euros) témoignant la volonté du Gouvernement de faire de l'assignation une priorité.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement propose, dans le cadre de la réforme du droit des étrangers votée à ce jour en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, d'inscrire dans le marbre législatif, la priorité donnée à l'assignation à résidence faisant de la rétention administrative, désormais l'exception (inversant ainsi la rédaction prévue à l'article L. 561-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers).

Par ailleurs, de nouveaux moyens sont conférés aux autorités en charge de mettre en œuvre l'éloignement afin de rendre ce dernier plus effectif. Ainsi, ces autorités bénéficieront de la faculté de requérir la force publique pour escorter ces personnes auprès des autorités consulaires et celle de pénétrer à leur domicile pour procéder à l'éloignement. Par ailleurs, en cas de non-respect des prescriptions liées à l'assignation à résidence, des sanctions pénales sont prévues.

Pour autant, en attendant que ce dispositif soit mis en place et porte ses premiers fruits, il ne peut être question pour le ministère de l'intérieur, dans le contexte migratoire actuel, de réduire le dispositif des centres de rétention administrative (CRA) qui assure un maillage de l'ensemble du territoire national et ce, bien que les 1 588 places existantes dans les CRA de métropole n'étaient occupées, en moyenne, qu'à 54,6 % au premier semestre 2015, et les 184 places en Outre-mer à 22,7 %.

Les crédits liés au fonctionnement hôtelier des 27 centres, des quatre locaux de rétention administrative et de la zone d'attente des personnes en instance de Roissy **sont augmentés de 15,7 % en autorisations d'engagement (29,52 millions d'euros) et de 14,3 % en crédits de paiement (29,15 millions d'euros)**, pour accueillir le flux de migrants dans les prochaines semaines. Dans le cadre du plan « migrants » ⁽²⁾ proposé en juin dernier par le Gouvernement, il est prévu de développer et optimiser la rétention administrative afin de pouvoir placer 1 400 étrangers en situation irrégulière supplémentaires. C'est ainsi que les crédits de fonctionnement hôtelier des CRA se voient augmentés de 8 % par rapport à 2015, passant de 19 à 20,6 millions d'euros.

(1) *En vertu du droit européen (Directive 2008/115/CE dite « directive retour ») et de la circulaire ministérielle du 6 juillet 2012 qui a mis fin au placement des familles en centres de rétention administrative.*

(2) *« Répondre au défi des migrations – Respecter les droits, faire respecter le droit », plan proposé le 17 juin 2015 par le Gouvernement.*

Alors que les dépenses d'intervention relatives à l'accompagnement social (assistance humanitaire et juridique) des personnes placées en CRA augmentent de 4,2 % pour atteindre 6,2 millions d'euros (AE = CP), **le Rapporteur spécial souligne l'absence d'augmentation de crédits d'intervention relatifs à la prise en charge sanitaire des personnes en CRA, qui sont maintenus au même niveau qu'en 2015 (7,8 millions d'euros) alors même qu'une augmentation des capacités d'accueil est prévue.** Une nouvelle instruction devant réviser les normes en personnel et les coûts de fonctionnement, en tenant compte de l'évolution des normes juridiques, des pratiques professionnelles et des modalités de prise en charge des pathologies lourdes est en cours d'élaboration.

Les dépenses de travaux ou d'investissement immobiliers (3 millions d'euros en AE et 3,4 en CP) connaissent une stabilité côté AE et une baisse vertigineuse de l'ordre de 73,4 % concernant les CP, correspondant à l'achèvement du paiement du nouveau centre de rétention de Mayotte. Les crédits prévus devraient ainsi permettre de réaliser des travaux de mise en conformité, de procéder à la restructuration du CRA de Coquelles (Pas-de-Calais) et à la réfection du CRA de Plaisir (Yvelines).

L'enveloppe des frais de fonctionnement des CRA supporte aussi les frais d'interprétariat pour 2,3 millions d'euros, en nette diminution de 11,5 % par rapport à la précédente loi de finances, après une hausse de 7,5 % en 2015.

Le coût moyen est, en 2014, de 1 223 euros par personne pour la rétention, et de 1 006 euros pour les frais de transport. À titre de comparaison, au premier semestre 2015, le coût moyen d'un retour volontaire s'est élevé à 776 euros par bénéficiaire, pécule et frais de transport inclus. **Les dotations allouées aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulières ont augmenté de plus de 40 % pour atteindre 30,1 millions d'euros en AE et CP.** En 2014, 25 060 étrangers ont été placés en rétention et il a été procédé à 19 942 éloignements contraints, soit une baisse de 4,4 % par rapport à 2013.

Pour 2016, aucune estimation du nombre de personnes en situation irrégulière qui feront l'objet d'une mesure d'éloignement n'est réalisée. La dotation prévue, notamment les frais de billetterie centrale en augmentation de 55,2 % par rapport à 2015, a été retenue sur la base d'une vague hypothèse d'augmentation du nombre d'éloignements en raison de la réforme de l'asile qui va réduire la durée de traitement d'une demande d'asile, du nombre croissant des renvois vers les pays tiers et de la hausse des vols groupés depuis le Calais.

Ces crédits s'accompagnent de fonds de concours dont la prévision de rattachement s'élève à 5,37 millions d'euros (AE = CP), soit une baisse importante de plus de 38 % par rapport à 2015. 90 % de ces crédits proviennent du Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) qui devraient contribuer à l'accompagnement social des retenus (2 millions d'euros) et au financement des retours forcés (2,5 millions d'euros).

Mayotte et l'immigration irrégulière

À Mayotte, l'immigration clandestine est principalement originaire de l'île d'Anjouan, l'une des quatre composantes de l'archipel des Comores. **Le dispositif de lutte contre l'immigration clandestine s'applique sur terre et sur mer** : la mobilisation quotidienne des moyens de l'État engagés dans ces missions a permis en 2014 de reconduire 14 538 étrangers en situation irrégulière, dont 14 429 Comoriens (soit une hausse de 22,6 % par rapport à 2013).

Environ 60 % de ces personnes ont été interpellées en mer. Le renforcement de la coordination de l'action de l'État en mer sous l'autorité du préfet a permis d'améliorer notablement **l'efficacité opérationnelle dans l'interception des embarcations utilisées par les immigrants clandestins, dites *kwassas-kwassas***.

En 2015, la pression migratoire ne diminue pas : ainsi, 7 791 étrangers en situation irrégulière ayant été reconduits (dont 7 728 Comoriens) de janvier à juillet (contre 7 331 pour la période équivalente en 2014, soit une hausse sensible de 6,3 %).

La part des personnes en situation irrégulière, sur l'ensemble de la population étrangère (85 000) peut être estimée à 30 000 personnes, ce qui représente environ 13 % de la population du département (222 000 habitants).

Afin de mieux gérer ces flux, la réalisation à Mayotte d'un CRA (136 places), d'une zone d'attente (12 places) et des locaux du siège de la direction départementale de la police aux frontières (DDPAF) a donné lieu à un ordre de service de démarrage du marché en octobre 2012 pour une fin prévisionnelle le 8 décembre 2014. La réalisation a fait l'objet de trois prolongations de délais qui ont porté la date de livraison des locaux au 31 juillet 2015 pour une mise en service des locaux le 19 septembre 2015.

C. CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN : DES DÉPENSES POURSUIVANT LEUR RECU

Le ministre de l'Intérieur est responsable, conjointement avec le ministère des affaires étrangères, de la politique d'attribution des visas⁽¹⁾. Il revient à la Direction générale des étrangers en France (DGEF) d'animer le réseau des services des visas des postes diplomatiques et consulaires français.

Au 31 août 2015, 175 services (sur un total de 181), ainsi que les centres externalisés qui leur sont rattachés, étaient équipés pour délivrer des visas « biométriques ». Ainsi, tous les services en Afrique, au Moyen Orient, en Amérique et en Europe (à l'exception d'Édimbourg) procèdent à la délivrance de tels visas. Il en va différemment pour l'Asie-Océanie où les services présents en Inde (New-Delhi, Pondichéry, Bangalore et Calcutta) et à Pékin et Shanghai en Chine, ne sont pas encore équipés. Afin de favoriser et fluidifier le dépôt et l'instruction des demandes, plusieurs postes ont été autorisés en 2012 à suspendre le recueil de la biométrie jusqu'à ce que le système d'information Visa européen

(1) Article 3 du décret n° 2012-771 du 24 mai 2012.

(VIS) entre en vigueur. À ce jour, 23 postes restent concernés par cette mesure. Il existe donc désormais 152 services délivrant des visas biométriques.

L'ensemble des visas biométriques (1,85 million) délivrés en 2014 représentent désormais 65,6 % de la totalité des visas accordés. La demande globale s'établit en 2014 à environ 3,17 millions de visas, en progression de 12,5 % par rapport à 2013 (+ 42,5 % par rapport à 2010). Cette croissance est clairement portée par une forte hausse des courts séjours (+ 46,6 %) qui dépasse très largement l'augmentation du nombre de visas pour établissement (+ 5 %). Le taux de refus s'est stabilisé autour de 10 % depuis plusieurs années (9,77 % en 2014, 9,9 % en 2013, 9,72 % en 2012, 9,85 % en 2010).

La hausse globale de l'activité s'observe sur l'ensemble des régions à l'exception de l'Amérique latine. Sur les 2,8 millions de visas délivrés, 29 % concernent la région Asie-Océanie qui arrive désormais au premier rang avec quelques pays à forte délivrance comme la Chine (558 362), l'Inde (87 866), la Thaïlande (39 350) et l'Indonésie (32 142) où l'on observe une forte augmentation de la mobilité internationale, conséquence de la croissance économique dans cette partie du monde. C'est cette région qui, tirée par l'activité en Chine, connaît la plus forte progression en 2014 (+ 40 %).

S'agissant des visas de long séjour (séjour supérieur à trois mois) qui dispense son titulaire de souscrire une demande de carte de séjour pendant toute la durée de validité du visa, on remarque une reprise des visas pour études depuis 2013 qui se poursuit en 2014 sur l'ensemble des nationalités (+ 5,1 % en 2014 avec 82 671 délivrances), après le tassement observé en 2011 et 2012.

Les visas de court séjour autorisent un nombre illimité d'entrées en France et leur durée de validité est comprise entre un et cinq ans, avec pour seule contrainte de ne pas séjourner dans l'espace Schengen plus de 90 jours par période de six mois. La délivrance de visas de circulation est notamment privilégiée par la France. Le **Rapporteur spécial se félicite des mesures prises par les ministres de l'Intérieur et des Affaires étrangères en mars 2013 afin de simplifier la délivrance des visas de circulation**, valables entre six mois et cinq ans, pour les « talents étrangers », à savoir les universitaires, scientifiques, artistes ou touristes ayant la France comme destination privilégiée. En effet, ces décisions ont conduit à une hausse significative du nombre des visas de circulation délivrés en 2014 (+ 23 %) par rapport à l'année précédente. Au 31 décembre 2014, la part des visas de circulation représentait 31 % du nombre total de visas de court séjour délivrés (lui-même en hausse de près de 13,4 % sur l'année), contre 28,6 % en 2013.

Les premières délivrances de titres de séjour ont encore progressé en 2014 (+ 2,1 %) pour atteindre 209 782. L'immigration familiale demeure le premier motif d'immigration et représente 44 % du total des nouvelles admissions au séjour en 2014. Après une baisse assez sensible entre 2011 et 2012, l'immigration étudiante est repartie à la hausse depuis 2013. En 2014, 65 199 premiers titres ont été délivrés à des étudiants (+ 3,8 %), soit 31 % de l'immigration globale. Le

nombre des titres délivrés pour un motif d'immigration professionnelle, a connu une baisse assez sensible après 2008, due à la suppression de l'obligation de détenir un titre de séjour pour les ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne et à la crise économique. Après une chute en 2012, l'immigration professionnelle croît en 2014 et retrouve un niveau équivalent à celui de 2011, s'établissant à 9,1 % de l'ensemble. Enfin, le nombre de premiers titres de séjour délivrés pour motif humanitaire a marqué une inflexion à la baisse entre 2012 et 2013 mais est reparti à la hausse en 2014, représentant 9,5 % de l'ensemble des titres délivrés.

S'agissant des principales nationalités bénéficiaires, tous motifs confondus, les ressortissants des pays du Maghreb sont majoritaires. Les Algériens et Marocains représentent les flux les plus importants, ces deux nationalités comptant chacune environ 25 000 nouvelles entrées en France par an.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers, s'inspirant en partie d'une recommandation du rapport rendu le 14 mai 2013 par M. Matthias Fekl⁽¹⁾, en qualité de parlementaire en mission auprès du ministre de l'Intérieur, généralise la carte de séjour pluriannuelle. Il prévoit la délivrance à l'étranger, au terme d'une année de séjour régulier en France, accompli sous couvert d'un visa de long séjour valant titre de séjour ou d'une carte de séjour temporaire, d'une carte de séjour pluriannuelle générale, sauf dans certaines hypothèses très circonscrites. La carte de séjour pluriannuelle porte la même mention que la carte de séjour temporaire dont l'étranger était précédemment titulaire.

Les **crédits de l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas*** qui ont vocation à financer la mise en place de dispositifs visant à simplifier les procédures de délivrance des visas aux étrangers, **s'établissent à 560 000 euros (AE = CP) pour 2016 accusant une nouvelle baisse - vertigineuse, cette fois-ci – de 61 % par rapport aux dotations ouvertes pour 2015**. Il faut cependant relever que cette baisse correspond au transfert, dès le 1^{er} janvier 2016, des dépenses de fonctionnement de la sous-direction des visas (860 000 euros en 2015, soit l'exacte différence avec le montant des crédits pour 2016) sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Par ailleurs, les investissements informatiques essentiels à la simplification des procédures et aux contrôles des garanties (notamment par les dispositifs BIONET, VISABIO, PARAFE)⁽²⁾ sont portés par l'action 4 *Soutien* du programme 303.

(1) *M. Matthias Fekl, parlementaire en mission auprès du ministre de l'Intérieur, Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France, Mise en œuvre du titre pluriannuel de séjour, amélioration de l'accueil en préfecture et contrôle juridictionnel de la rétention et de l'éloignement, rapport au Premier ministre, 14 mai 2013.*

(2) *BIONET : dispositif de recueil externalisé des données biométriques pour les visa ; VISABIO : base des données, notamment biométriques, nécessaires à la délivrance des visa ; PARAFE : sas de contrôle automatisés aux frontières.*

Les dotations prévues pour cette action 4 augmentent de 2,6 % en AE et de 2,4 % en CP par rapport aux crédits de 2015 pour atteindre des montants de respectivement 22,78 et 22,12 millions d'euros. En outre, ces crédits sont abondamment complétés par des fonds européens pour un montant de 11,98 millions d'euros (AE = CP), en augmentation de 72,1 % par rapport à 2015.

La commission de recours contre les refus de visa

Les requérants qui se voient refuser la délivrance d'un visa par un poste diplomatique ou consulaire doivent, avant tout recours contentieux devant la juridiction administrative, présenter un recours administratif préalable obligatoire devant la commission de recours contre les refus de visas (CRRV).

La commission dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer. À défaut, le recours est réputé avoir fait l'objet d'une décision implicite de rejet. La commission, par joue le rôle de filtre des recours contentieux présentés devant le tribunal administratif de Nantes, compétent en première instance depuis 2010.

Le nombre de recours introduits devant la commission a augmenté en 2014 de 4,6 % pour atteindre le chiffre record de 19 864 recours. Cette progression résulte de la progression quantitative du nombre de visas traités.

En termes d'organisation, la commission constitue un organe délibérant, rattaché aux ministères de l'intérieur et des affaires étrangères, composé d'un président, en l'occurrence un ancien ambassadeur à la retraite, de quatre membres titulaires et de dix membres suppléants, rémunérés uniquement lorsqu'ils siègent en commission. La commission s'est réunie 61 fois en 2014 et le montant des indemnités forfaitaires versées à ses membres est de 28 613,72 euros.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur le statut de cette commission, qui ne peut que recommander au ministre des Affaires étrangères et au ministre de l'Intérieur d'accorder le visa demandé, sans que ces derniers ne soient liés par cette décision. Dans quelle mesure peut-elle ainsi statuer en toute indépendance alors même qu'elle se trouve rattachée à ces ministères et qu'elle ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction ?

Par ailleurs, son fonctionnement et son organisation apparaissent fortement occultes. Elle ne dispose pas de site Internet, ce qui ne permet ni aux requérants, ni à leurs conseils, de disposer d'une interface visible et d'informations pertinentes, ce qui peut porter atteinte aux droits des requérants.

Le Rapporteur spécial a auditionné son président, M. Daniel Labrosse, qui n'a pas vraiment pu apporter d'éléments de réponses convaincants sur le fonctionnement et les moyens de la commission qui restent passablement obscurs à ce jour.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial propose de mener une réflexion sur la création d'une véritable juridiction de première instance, rattachée à la juridiction administrative, en lieu et place du tribunal administratif de Nantes et qui serait indépendante et impartiale.

*

* *

II. LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ : UNE NETTE PROGRESSION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* comprend quatre actions relatives à la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et à l'acquisition de la nationalité française.

Doté de 70,37 millions d'euros en AE et de 70,22 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2016, **le programme 104 bénéficie d'une hausse des crédits de 21,3 % en AE et de 19,9 % en CP par rapport à 2015**, ce dont se félicite le Rapporteur spécial.

La plus forte augmentation de crédits, en valeur relative, profite à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui voit sa subvention croître de 40,5 %. Cette hausse devrait lui permettre, *via* le recrutement de 40 ETPT supplémentaires, de remplir les nouvelles missions que la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile lui a conférées concernant la réduction globale du délai de traitement des demandes d'asile.

Quant à la forte baisse des crédits de l'action 12 *Accompagnement des étrangers primo-arrivants* (de l'ordre de 20,2 %), elle est due au transfert des crédits relatifs à l'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants qui fait l'objet d'une nouvelle action, l'action 16.

In fine, chaque action du programme 104 se trouve augmentée afin de pouvoir honorer l'engagement d'accueillir 30 700 migrants d'ici à la fin de l'année 2016 ainsi que les réformes de l'accueil et l'intégration induites par la loi du 29 juillet 2015.

A. ACTION 11 ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO ARRIVANTS : DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR RÉPONDRE À DE NOUVELLES MISSIONS

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

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est principalement en charge de l'intégration des migrants durant les cinq premières années de leur séjour en France.

L'OFII a, en outre, pour missions, la gestion des procédures de l'immigration professionnelle et familiale, la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, celle des aides au retour et à la réinsertion participant au développement solidaire, ainsi que la lutte contre le travail illégal.

Concernant l'accueil et l'intégration des primo-arrivants, l'OFII met en œuvre l'ensemble des actions d'accueil et de formation conduites en faveur des étrangers primo-arrivants s'installant durablement en France pendant les cinq premières années de leur séjour : accueillir le migrant à son arrivée pour le soumettre à des tests linguistiques, mais aussi le conduire à une visite médicale et à un entretien individuel permettant de définir les formations dont il pourrait avoir besoin. Un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est ensuite proposé aux primo-arrivants pour structurer, si nécessaire, leur parcours d'intégration. 111 085 contrats ont été signés en 2014. Les membres de familles de Français sont largement majoritaires et représentent à eux seuls 44,6 % des signataires du CAI. La catégorie des travailleurs ne représente que 4,7 % et les bénéficiaires du regroupement familial, 8,3 %. Ce dispositif fait l'objet d'une large refonte dans le cadre du projet de loi relatif au droit des étrangers (*cf. infra*).

En outre, en lien avec les gestionnaires du programme 303, l'OFII pilote, voire gère directement les plateformes du premier accueil des demandeurs d'asile (PADA) et organise la gestion du dispositif national d'accueil (DNA).

Dans le cadre de sa mission d'accompagnement social auprès des retenus des centres de rétention administrative (information, conseil, achat d'objets de première nécessité, récupération des bagages et des salaires), l'OFII propose et gère les aides au retour (5 868 ressortissants de pays tiers ou d'États membres de l'Union européenne pour un montant de 5,8 millions d'euros) et à la réinsertion dans le pays d'origine des migrants (628 projets en 2013).

Depuis quelques années, les services de l'OFII et les gestionnaires des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) sont encouragés à développer et promouvoir les aides au retour avec un accompagnement à la réinstallation. L'évaluation du dispositif d'aide au retour mis en place le 16 janvier 2013, a fait apparaître un effondrement du nombre de retours de 95,9 % en 2014 par rapport à 2012 pour les ressortissants de l'Union européenne et une diminution de 20,5 % pour les ressortissants des pays tiers (avec ou sans visa). Cette tendance à la diminution s'est confirmée sur le premier trimestre 2015.

C'est dans ce contexte que l'arrêté du ministre de l'Intérieur du 17 avril 2015 prévoit de renforcer l'aide à la réinsertion en apportant quatre modifications au dispositif. Une nouvelle politique des aides au retour a été mise en œuvre à compter du 1^{er} mai 2015 afin d'en renforcer l'attractivité et d'augmenter le nombre de demandeurs d'asile déboutés susceptibles d'en être bénéficiaires, en réévaluant le montant des aides au retour. Est ainsi instauré, un barème progressif destiné à encourager les départs volontaires de ressortissants de pays tiers avec une possibilité de majoration exceptionnelle pour des opérations particulières. En effet, le directeur général de l'OFII a la possibilité d'accorder une majoration de ces aides dans la limite de 350 euros, dans le cadre d'opérations ponctuelles, limitées dans le temps, destinées à favoriser les sorties de CADA ou d'hébergement d'urgence et à évacuer des campements ou des squats.

Les montants versés aux mineurs accompagnants seront identiques à ceux des adultes, afin de favoriser le retour des familles. Enfin, désormais les aides à la réinsertion s'articulent autour de trois niveaux, afin de mieux prendre en compte les besoins du demandeur :

– **une aide à la réinsertion sociale** (niveau 1) qui consiste à prendre en charge les premiers frais d'installation de la famille (une partie du loyer, achat de mobilier, d'électroménager, frais médicaux et les frais de scolarisation pour les enfants mineurs) dans les six premiers mois du retour ;

– **une aide à la réinsertion par l'emploi** (niveau 2) qui accompagne le retour à l'emploi du candidat par le biais d'une aide à la recherche d'emploi réalisée par un prestataire local spécialisé et d'une aide financière pouvant prendre en charge 50 % maximum du salaire mensuel du bénéficiaire (salaire brut hors charges patronales), dans la limite de 4 000 euros ;

– **une aide à la réinsertion par la création d'entreprise** (niveau 3) qui vise à favoriser la réinsertion du candidat par la création d'une entreprise génératrice de revenu.

Enfin, l'OFII gère les procédures relatives à l'immigration professionnelle et familiale : il est l'interlocuteur des entreprises souhaitant embaucher des salariés étrangers, le guichet unique pour plusieurs titres professionnels et il a la charge de valider les visas de long séjour valant titre de séjour.

2. Une augmentation des crédits correspondant à des missions supplémentaires

Les crédits de l'action 11 portent intégralement la subvention pour charges de services qui sera versée à l'OFII. Cependant, les taxes affectées que l'opérateur reçoit pour l'exercice de ses missions et qui sont plafonnées à 140 millions d'euros de nouveau, pour 2016, constituent sa principale ressource. Elle **s'élève, pour 2016, à 14,64 millions d'euros (AE = CP), soit une augmentation de 40,5 % par rapport à 2015.**

En premier lieu, cette augmentation de crédits vise à mettre en œuvre le plan « migrants » de juin 2015, qui a fait l'objet d'une circulaire interministérielle en date du 22 juillet 2015, pour gérer au mieux l'accueil des nouveaux demandeurs d'asile qui prévoit notamment la création d'équipes mobiles spécialisées de l'OFII pour évaluer leur situation et orienter vers les dispositifs adaptés, les migrants vivant dans des campements, notamment à Paris ou à Calais. Par ailleurs, l'OFII se verra chargé de la promotion des aides au retour dans toutes les structures accueillant les migrants.

En second lieu, même si le projet de loi relatif au droit des étrangers n'est pas encore définitivement adopté, le projet de loi de finances pour 2016 tire les conséquences de sa prochaine mise en œuvre d'un point de vue budgétaire, puisqu'il devrait entrer en vigueur en début d'année prochaine.

Ainsi, il est prévu de renforcer le dispositif d'accueil et d'intégration des étrangers souhaitant s'installer durablement en France, par la création d'un contrat fixant un parcours personnalisé d'intégration républicaine, davantage adapté aux besoins du primo-arrivant. Il comporte notamment un entretien individualisé dès son arrivée en France, par lequel il s'engage, *via* la signature avec l'État d'un contrat d'intégration républicaine – se substituant à l'actuel contrat d'accueil et d'intégration et supprimant le pré contrat d'accueil et d'intégration – à suivre des formations civique et linguistique.

L'OFII est appelé à mettre en œuvre ce premier accueil et devra ainsi adapter ses outils d'information et son plan de qualification des personnels pour mener à bien les entretiens individualisés préalables à l'orientation des migrants.

Si dans le cadre de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'OFII se voit confier de nouvelles missions, celles-ci devraient, en revanche, être mises en œuvre à périmètre budgétaire constant. Ainsi, en matière d'accueil des demandeurs d'asile, l'opérateur est chargé de l'information des demandeurs d'asile sur les conditions matérielles d'accueil⁽¹⁾, la gestion des flux dans les centres relevant du dispositif national d'accueil (DNA) des demandeurs d'asile et des réfugiés⁽²⁾, l'évaluation des besoins particuliers des demandeurs d'asile⁽³⁾, la responsabilité d'évaluer leur situation personnelle et familiale pour identifier leur éventuelle « vulnérabilité » ainsi que la gestion de l'allocation versée aux demandeurs d'asile (ADA)⁽⁴⁾. Par ailleurs l'OFII se voit charger du pilotage du futur schéma national d'accueil.

L'augmentation des crédits de l'action 11 devrait ainsi permettre le recrutement de 40 ETPT supplémentaires, dont 10 pour la mission *Asile* et 30 pour la mission *Retour et réinsertion* ainsi que le versement des aides aux étrangers.

L'opérateur perçoit également des crédits européens issus du Fonds européen d'intégration (FEI) et du Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) pour un montant de 5,02 millions d'euros (AE = CP), en hausse de 10,33 % par rapport à 2015. Ces fonds de concours devraient permettre de contribuer aux dépenses d'intervention de l'opérateur (FEI) et de participer au financement d'actions relevant du volet Intégration.

Ces différentes ressources devraient permettre de financer la mise en œuvre des nouvelles missions confiées à l'Office ainsi que la réorganisation y afférent. En effet, les dépenses d'intervention connaissent une augmentation de 12,3 % entre le compte financier 2014 et le budget initial 2015, ainsi que l'atteste le tableau suivant :

(1) Article L. 744-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

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

(3) Article L. 744-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

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

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'OPÉRATEUR ENTRE 2013 ET 2015

(en milliers d'euros)

	Consommation 2013	Prévisions 2014	Consommation 2014	Prévisions 2015
Personnel	47 355	49 800	47 851	50 250
Fonctionnement (hors dépenses financières)	12 790	13 450	26 444	25 251
Intervention	82 119	84 580	73 973	83 095
TOTAL	148 054	154 180	148 268	158 6

Source : projet annuel de performances pour 2016.

B. ACTION 12 ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS : DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LA FORMATION LINGUISTIQUE

Cette action porte les crédits visant à permettre l'intégration des étrangers appelés à rester durablement sur le territoire français, dès les premières années qui suivent leur admission au séjour.

Cette action ne finance désormais plus que l'accompagnement des primo-arrivants vers le niveau A2 de langue française qui constituera, lorsque le projet de loi relatif au droit des étrangers sera définitivement adopté, une condition de délivrance de la carte de résident. Désormais, les crédits relatifs aux foyers de travailleurs migrants font l'objet d'une nouvelle action, l'action 16. À ce titre, le **Rapporteur spécial déplore que seules les formations linguistiques soient financées au titre de l'accompagnement des primo-arrivants et non plus les actions socio-culturelles qui avaient véritablement vocation à faciliter l'intégration des étrangers ayant obtenu un titre de séjour.**

La refonte du dispositif de formations linguistiques, prévu dans le projet de loi relatif au droit des étrangers, fait suite à de nombreuses critiques des dispositifs existants.

Le dispositif d'évaluation des connaissances de la langue et des valeurs de la République et de formation à l'étranger a été mis en place depuis 2009 et a concerné 21 335 personnes en 2014. 32 % d'entre elles ont suivi une formation linguistique suite à l'évaluation dont elles ont bénéficié. Seulement 17 % ont accédé à une formation aux valeurs de la République. Ce dispositif, présent dans plus de 43 pays, représente un coût de 3 millions d'euros par an.

À l'instar de l'ensemble du dispositif d'accueil et d'intégration, il a fait l'objet d'une évaluation menée par une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) conduit dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) en octobre 2013. Le rapport de mission a souligné l'inefficacité du dispositif (durée des formations trop réduite notamment) qui ferait doublon avec l'offre dispensée à l'arrivée en France. En effet, le contenu de la formation aux valeurs de la

République est redondant avec celui de la formation civique dispensée à l'arrivée en France.

Le projet de loi relatif au droit des étrangers propose de substituer à ce système qui n'a pas fait ses preuves, une information juridique et pratique destinée à faciliter la préparation de la migration, disponible dès le pays d'origine et qui porterait sur :

- l'accès au séjour et les modalités pratiques qui s'y rapportent ;
- les démarches à effectuer avant le départ et dès l'arrivée en France ;
- l'organisation de la vie en France ainsi que les valeurs, droits et devoirs qui fondent l'exercice de la citoyenneté dans notre pays.

À l'arrivée en France, ces différentes informations seront reprises dans les formations d'accueil, inscrivant l'étranger dans un parcours d'intégration désormais mieux préparé et se prolongeant avec cohérence en France, dans la durée.

Concernant les formations linguistiques mises en place afin de répondre aux besoins de formation des ressortissants étrangers en situation régulière, dans le cadre de l'actuel contrat d'accueil et d'intégration (CAI), celles-ci sont mises en œuvre par l'OFII dans le cadre d'un marché public. Le coût de ces formations pour l'année 2014 est de 29 millions d'euros pour 24 688 signataires (soit 22,2 % des 111 085 signataires du CAI) qui bénéficient d'une prescription linguistique d'une durée moyenne de 229 heures. Au-delà, l'OFII permet à des personnes, soit non-signataires d'un CAI car arrivées en France avant sa création, soit désireuses de poursuivre leur parcours de formation linguistique, de bénéficier de formations complémentaires (coût de 12 millions d'euros en 2014 pour près de 18 563 personnes concernées).

Au-delà de la formation initiale prescrite par l'État, les étrangers ont accès à une offre de formation territoriale délivrée tant par les collectivités territoriales, les opérateurs économiques que les associations. Au sein du réseau associatif dispensant des cours de langue, les ateliers sociolinguistiques sont co-financés par le programme 104 pour un montant avoisinant 6 millions d'euros.

Par ailleurs, le dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants », mené conjointement avec le ministère de l'éducation nationale depuis 2008 et financé aussi par le programme 104, vise à proposer aux parents d'élèves étrangers primo-arrivants, dans les établissements scolaires fréquentés par leurs enfants, des formations à la langue française dont la visée porte également sur la connaissance des valeurs, codes et usages ainsi qu'une meilleure connaissance de l'institution scolaire (1,65 million d'euros en 2014-2015). L'évaluation sur cinq ans réalisée en 2014 a montré l'intérêt et l'efficacité de ce dispositif, tout en soulignant la nécessité d'en améliorer le pilotage local ainsi que la cohérence pédagogique. Une nouvelle circulaire conjointe du ministère de l'intérieur et de

l'éducation nationale en date du 14 novembre 2014 a redéfini le dispositif en ciblant prioritairement les parents primo-arrivants et en renforçant les modalités de son pilotage.

S'agissant de la formation linguistique du public primo-arrivant, le rapport IGA-IGAS a posé deux grands constats :

– un niveau insuffisant d'exigence linguistique au regard des enjeux de l'intégration : le niveau A1.1 visé pour le renouvellement de la carte de séjour et l'obtention de la carte de résident paraît trop faible pour permettre aux primo-arrivants de mener une vie autonome et d'accéder à l'emploi ;

– une offre de formation linguistique insuffisamment coordonnée, structurée et mutualisée.

Sur la base de ces critiques, le projet de loi relatif aux étrangers en France construit, dans le cadre du nouveau parcours d'intégration républicaine, un parcours de formation linguistique individualisé sur cinq ans, coordonné et en lien avec les acteurs locaux, publics et privés. Ce parcours est composé de deux grandes étapes :

– un parcours de formation initial prescrit par l'État : dès le 1^{er} janvier 2016, les nouveaux signataires du contrat d'intégration républicaine s'inscriront dans un parcours linguistique rénové dont l'objectif est d'atteindre le niveau A1 au moment de l'obtention de la carte pluriannuelle. Parallèlement, les obligations du prestataire et les contrôles réalisés par l'OFII sont renforcés. Ainsi, l'OFII se réserve le droit d'effectuer sur place des contrôles et audits inopinés chez les prestataires. Des pénalités financières sont également prévues en cas de défaillances constatées ;

– la poursuite du parcours de formation pour atteindre le niveau A2 en vue d'obtenir la carte de résident. Ce prochain parcours sera effectif à travers, d'une part, la mise en place d'un nouveau marché linguistique et d'autre part, une meilleure coordination des parcours d'accompagnements des migrants proposés par les acteurs locaux institutionnels et associatifs.

Le rapport des deux inspections estime à près de 5 millions d'euros, le rebasage du programme 104 pour mener à bien cette réforme. Il évalue à 46 millions d'euros, le coût total de l'objectif de l'atteinte d'un niveau A1 à l'issue d'un an et à 80, le coût de l'atteinte d'un niveau supérieur (A2).

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, **les crédits de l'action 12 accusent une baisse de 20,2 % (soit une diminution de 6,24 millions d'euros) correspondant au transfert des crédits destinés au plan de traitement des foyers de travailleurs immigrés vers une nouvelle action 16. Si l'on s'en tient uniquement aux actions d'accompagnement du parcours individualisé des primo-arrivants – représentant l'ensemble de l'action 12 et qui financent les formations linguistiques – les crédits correspondants augmentent de 15 %, soit + 3,2 millions d'euros (AE = CP). Les crédits sont**

ainsi portés à 24,71 millions d’euros (AE = CP). Si les 5 millions d’euros de rebasage, évalués comme nécessaires pour conduire convenablement cette réforme ne sont pas au rendez-vous, le Rapporteur spécial reconnaît que cette hausse des crédits est néanmoins particulièrement encourageante.

Par ailleurs, **des fonds de concours, d’un montant atteignant 11,46 millions d’euros (AE = CP), en augmentation de plus de 20 % par rapport à 2015, viennent compléter cette dotation budgétaire.** Au titre du Fonds européen d’intégration (FEI), la prévision de rattachement s’élève à 3,8 millions d’euros et permettra de financer des actions d’intégration au niveau national et déconcentré. Dans le cadre du Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI), 7,6 millions d’euros seront rattachés à cette action en vue de financer des opérations visant à renforcer le parcours d’accueil, d’accompagnement et d’intégration des ressortissants de pays tiers.

Le nouveau contrat d’accueil et d’intégration

Le projet de loi relatif au droit des étrangers adopté par le Parlement en première lecture, propose de réformer le CAI en lui substituant un parcours individualisé et en supprimant le pré CAI – dispositif d’évaluation et de formation dès le pays de résidence – vertement critiqué car jugé inégalitaire et insuffisant.

La réforme engage le migrant dans un parcours d’intégration républicaine caractérisé par des prestations renforcées et une articulation effective avec la politique de délivrance des titres de séjour. Un effort important de formation linguistique est conduit dans ce cadre.

Les principales étapes de ce parcours se déclinent comme suit :

- Une **information sur la vie en France accessible dès le pays d’origine.** Il s’agira de mettre à disposition les informations juridiques et pratiques effectivement utiles à une meilleure préparation de la migration ;

- À l’arrivée en France, un **entretien d’accueil individualisé** dont l’objectif sera d’évaluer les besoins de formation de l’étranger et d’établir un diagnostic de sa situation familiale et socio-professionnelle afin de définir l’orientation la plus adaptée vers les services publics de proximité ou les structures associatives spécialisées ;

- **L’engagement de l’étranger dans un parcours d’intégration républicaine** matérialisé par la signature d’un contrat portant suivi d’une formation civique et d’une formation linguistique obligatoire :

- une formation aux valeurs, principes et institutions de la République, ainsi qu’au fonctionnement de la société française, dont le but est de permettre aux étrangers de comprendre et s’approprier les principes qui régissent le « vivre-ensemble » en France. Cette formation sera renouvée afin d’être plus concrète et ainsi plus accessible en partant d’exemples de la vie quotidienne ;

– une formation linguistique pour permettre aux étrangers primo-arrivants de s'intégrer plus rapidement dans la société française en atteignant un niveau de connaissance du français plus élevé que l'actuel niveau A1.1 (A1 puis A2 dans le cadre d'une progression sur plusieurs années). Cette formation évoluera dans son contenu et sa pédagogie afin de mieux prendre en compte les besoins des étrangers primo-arrivants. Le contrôle et l'évaluation de cette formation seront resserrés.

● **Une articulation avec la délivrance des titres de séjour :**

– en liant la délivrance de la carte de séjour pluriannuelle à un engagement effectif dans le parcours d'intégration (assiduité aux formations prescrites) ;

– puis en liant la délivrance de la carte de résident à une condition d'atteinte du niveau de langue A2 du cadre européen de référence pour les langues.

C. ACTION 14 ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

L'action recouvre la dotation globale de fonctionnement versée à la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) délocalisée dans la banlieue de Nantes (Rezé) pour ses dépenses relatives à son fonctionnement courant (entretien des locaux, informatique, *etc.*). Elle a pour mission d'assurer les naturalisations par décision de l'autorité publique ou d'enregistrer les déclarations de nationalité résultant du mariage, de gérer les recours hiérarchiques et contentieux et d'animer les relations avec les préfetures et le service central de l'état civil.

Les crédits prévus pour 2016 sont établis à 1,20 million d'euros en AE et à 1,06 en CP, soit, respectivement une progression de 3,4 % et une baisse de 38,4 %. La différence entre les AE et les CP correspond au loyer de la sous-direction qui a été engagé pour neuf ans à compter de juillet 2012.

Pour réduire les délais de traitement, la procédure d'instruction des demandes de naturalisation par décret a été déconcentrée sur l'ensemble du territoire national à compter du 1^{er} juillet 2010. Si les décisions de naturalisation sont toujours prises au niveau national par décret du Premier ministre, les décisions défavorables sont désormais prises par les préfets.

Cette déconcentration, si elle a constitué une première étape, n'avait pas été au bout de la logique de professionnalisation des services préfectoraux et d'amélioration du pilotage du réseau. Ainsi que l'a relevé l'inspection générale de l'administration ⁽¹⁾ (IGA), la multiplicité des sites d'instruction (près de 200) était de nature à entraîner une inégalité géographique dans l'accès à la nationalité française. C'est la raison pour laquelle a été menée une expérimentation de regroupement des services chargés de l'instruction des demandes de naturalisation au sein de plates-formes interdépartementales, à compter du 1^{er} septembre 2013 en Lorraine et Franche-Comté et à partir du 1^{er} janvier 2014 en Picardie.

(1) Rapport relatif à l'évaluation de la conduite des procédures de naturalisation en préfecture d'octobre 2012.

Cette expérimentation s'étant révélée particulièrement satisfaisante, il a été proposé d'étendre ce nouveau dispositif à l'ensemble du territoire national. Il se déploiera jusqu'à la fin de l'année 2015 et permettra de ramener le nombre de sites chargés du traitement des demandes d'acquisition de la nationalité française à 43. Au 1^{er} octobre 2015, 34 plateformes interdépartementales d'instruction ont été créées sur les 43 prévues à terme. **Si la déconcentration s'est révélée efficace et a permis de réduire les délais moyens de traitement, le regroupement des sites d'instruction en plateformes interdépartementales devrait conduire à améliorer le traitement des dossiers de naturalisation** grâce à une professionnalisation des équipes et une rationalisation du traitement des demandes.

Par ailleurs, de nouvelles orientations ministérielles ont été données, par circulaires des 16 octobre 2012 et 21 juin 2013, afin de réaliser une première adaptation des critères pris en compte dans l'instruction des demandes de naturalisations et de rééquilibrer la politique de naturalisation. Ces mesures ont d'ores et déjà porté leurs fruits puisque le taux de propositions favorables est actuellement de 69 % contre 40 % au début de l'année 2012.

Toutefois, cette inversion ajoutée à l'augmentation des stocks induite par la hausse de la demande, accroît le délai moyen des décisions qui est passé de 255 jours en 2013 à 270, en 2014 selon l'indicateur 2.1. « Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation ». **Le Rapporteur spécial appelle de ses vœux une réduction de ce délai conforme aux prévisions pour 2016 (260 jours) et espère que la création des plateformes interdépartementales tiendra ses promesses quant à l'efficacité de ce nouveau dispositif.**

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES ACQUISITIONS DE LA NATIONALITÉ

	2013	2014	1 ^{er} semestre 2015
Par décret : naturalisations et réintégrations	52 207	57 610	33 233
Par déclaration au titre du mariage avec un conjoint français	17 513	19 725	12 997
Total des acquisitions	69 720	77 335	46 230

Source : Direction générale des étrangers en France.

D. ACTION 15 ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS : DES CRÉDITS EN FORTE PROGRESSION

Au 31 décembre 2014, la population placée sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) est de 193 552 personnes (hors mineurs accompagnants), dont 173 968 réfugiés, 18 296 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1 288 apatrides. **Le nombre de personnes bénéficiant d'une protection internationale a donc augmenté d'environ 4 % par rapport à l'estimation du 31 décembre 2013, en raison**

notamment, du décalage concernant le moment où l'OFPRA a connaissance des sorties de protection.

Le dispositif national d'accueil compte 28 centres provisoires d'hébergement (CPH) répartis sur 26 départements du territoire métropolitain, pour une capacité totale de 1 136 places. Cette capacité a évolué à budget constant. Ces centres sont gérés par 23 associations différentes et par une collectivité locale (la mairie de Nantes, qui gère directement celui de Nantes). Les CPH sont de taille variable, le plus petit centre comprenant 16 places (CPH de Nice) et le plus important en présentant 75 (CPH de Strasbourg).

Ces centres provisoires représentent l'essentiel des moyens dédiés par l'État à l'accompagnement des réfugiés, dans le cadre de l'action 15. **La dotation, dans le projet de loi de finances pour 2016 s'élève à 16,31 millions d'euros (AE = CP), soit une augmentation de 39,6 % par rapport à 2015**, en vue, notamment de répondre à la volonté du Gouvernement de créer des places supplémentaires (500 dès la fin 2015), pour faciliter les sorties de centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) des migrants qui ont obtenu le statut de réfugiés. Cette augmentation semble la bienvenue dans le contexte d'arrivée prochaine de 30 700 réfugiés en deux ans.

Le coût moyen complet d'une place d'hébergement en CPH est de 27,44 euros par jour et doit être abaissé à 27,19 euros en 2016. Ce coût comprend l'hébergement, ainsi que l'accompagnement social des hébergés, à un taux d'encadrement plus élevé que pour les CADA ainsi qu'un pécule versé à ceux dont les droits aux minima sociaux ne sont pas encore ouverts. **Le Rapporteur spécial s'inquiète de la baisse croissante du coût de cette place (il était de 30,35 euros en 2014), qui risque d'être préjudiciable aux actions menées par les associations.**

En complément de l'offre proposée en CPH, l'État finance des dispositifs d'accompagnement, gérés par des associations, vers l'emploi et le logement des réfugiés comme le programme Reloref et le dispositif provisoire d'hébergement des réfugiés statutaires (DPHRS) gérés par France terre d'asile (FTDA) qui compte 300 places, ainsi que le programme Accelair géré par l'association Forum réfugiés – Cosi –.

Ces actions d'accompagnement sont dotées de 4,27 millions d'euros, soit une diminution de 4,9 % par rapport à 2015.

Le projet Reloref porté par France terre d'asile est un dispositif d'intermédiation locative développé sur différents territoires depuis 2004. Il consiste à accueillir les réfugiés à leur sortie de CADA dans des logements-relais financés en partie par des crédits d'aide au logement temporaire (ALT) versés par les caisses d'allocations familiales, avec un cofinancement sur des crédits nationaux relevant du programme 104. Ce logement temporaire s'accompagne

d'un suivi social et administratif jusqu'à l'accès à un logement pérenne du bénéficiaire.

Toutefois, le projet a rencontré des difficultés financières qui ont conduit à la fermeture de différentes actions sur le territoire comme en Île-de-France. À ce jour, ce dispositif ne comprend plus que 25 logements-relais d'une capacité de 116 places répartis sur le territoire (Angers, Rouen, Sarcelles et dans la Manche).

Le programme Accclair a été lancé en 2002 à partir de programmes européens axés sur l'aide à l'emploi (EQUAL, Fonds social européen). La méthode s'articule autour d'un parcours d'insertion du réfugié par un accompagnement vers l'emploi et le logement dans une démarche d'autonomie tout en mobilisant les dispositifs de droit commun existants. En douze ans, le programme Accclair a bénéficié à 808 ménages et a pu être mis en place en Rhône-Alpes, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Pays-de-Loire. Le dispositif implique une volonté politique des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux de considérer les réfugiés comme un public prioritaire, ce qui n'est pas toujours le cas.

Enfin, à ces crédits s'ajoutent les fonds de concours dont la prévision de rattachement est de 5,6 millions d'euros (AE = CP), soit une augmentation de 77,8 % par rapport à 2016. Il s'agit de fonds européens et principalement de crédits provenant du Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) pour 4,7 millions d'euros, le reste provenant du Fonds européen pour les réfugiés (FER), pour 900 000 euros. En la matière, les crédits FAMI sont un levier important dans la mesure où ils permettent de soutenir des associations qui ne porteraient pas de projets sans ce financement, compte tenu des réductions de crédits successives opérées sur le programme 104.

E. ACTION 16 ACCOMPAGNEMENT DU PLAN DE TRAITEMENT DES FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS : DES CRÉDITS EN DIMINUTION

Piloté par la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI), le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants, mis en œuvre depuis 1997, sera, en 2016, désormais porté par une action propre qui lui est entièrement dédiée – l'action 16 – depuis le présent projet de loi de finances, alors qu'elle relevait précédemment de l'action 12 *Accompagnement des étrangers primo-arrivants*.

Ce plan poursuit deux objectifs :

– améliorer les conditions de logement des résidents traditionnels en produisant des résidences sociales constituées de logements individuels et autonomes ;

– améliorer les conditions de vie de ces résidents traditionnels en leur assurant un accompagnement social.

Pour les nouveaux publics, majoritairement des personnes isolées, désocialisées, allocataires du revenu de solidarité active (RSA), en situation de chômage ou « travailleurs pauvres », qui accèdent à ces résidences sociales, ce mode de logement est temporaire. Il leur faut donc préparer leur sortie vers le logement de droit commun dans le cadre d'un projet global d'insertion professionnel et social. Toutes les mesures d'accompagnement social envisagées doivent figurer dans le projet social de chaque résidence produite.

Les projets de transformation comme les projets sociaux sont validés par des comités de pilotage locaux réunissant les services de l'État, les collectivités territoriales, les propriétaires et gestionnaires. Les dossiers sont ensuite examinés en CILPI pour validation et transmission à Action Logement pour examen de leur demande de prêt.

Le bilan global 1997/2014, fait apparaître que sur les 690 foyers recensés, 329 ont été traités et ont donné lieu à la création de 341 résidences sociales, 73 ont été traités sans travaux et 62 ont été soit démolis, soit vendus. Toutefois, 226 n'ont pas été traités, soit 32,8 % du total. Or, **la diminution des crédits affectés à cette action pour 2016, de l'ordre de 2,7 %, pour s'établir à 9,24 millions d'euros (AE = CP) ne permet pas d'espérer que les travaux avancent de manière satisfaisante.** Par ailleurs, le rythme d'avancement du plan de traitement dépend également du montant des aides à la pierre de l'État mais également, de l'enveloppe de prêts que l'Union des entreprises et des salariés pour le logement – Action Logement lui consacre ainsi que des fonds propres des propriétaires et des financements des collectivités territoriales.

*

* *

III. L'ACCUEIL DE 30 700 MIGRANTS : UN DÉBUT DE PRISE EN CHARGE PROMETTEUR, DES EFFORTS QUI NE DOIVENT PAS S'ESOUFFLER

A. LE CONTEXTE DÉCISIONNEL EUROPÉEN

1. L'Agenda européen pour les migrations

Au cours des neuf premiers mois de l'année, **plus de 710 000 personnes – réfugiés, personnes déplacées et autres migrants – ont débarqué sur les terres européennes, fuyant conflits armés et conditions de vie insoutenables.** Après le drame de Lampedusa du 3 octobre 2013, la Commission européenne a répondu à la demande du Conseil européen d'instituer une « *task-force* Méditerranée » à la fois opérationnelle, pour améliorer la situation humaine en mer Méditerranée, mais avec également un objectif de plus long terme de renforcement de la politique européenne relative aux migrations. Cette initiative a notamment abouti au lancement de l'opération de coordination dans la lutte contre la migration irrégulière au large des côtes italiennes du sud (TRITON) en novembre 2014, tandis que l'opération italienne Mare Nostrum (lancée en octobre 2013) était progressivement retirée. La *task-force* vise aussi à améliorer la coopération avec les pays tiers et préfigure les programmes de réinstallation et de relocalisation en solidarité avec les États membres les plus affectés par les arrivées de migrants.

L'aggravation de la situation en Méditerranée et la multiplication des naufrages en mer ont conduit la Commission à adopter **le 13 mai 2015, un Agenda européen pour les migrations** incluant un ensemble de propositions de mise en œuvre. Parmi ces mesures, les plus significatives concernent la réinstallation de réfugiés identifiés dans les zones de crise par le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et la relocalisation d'une partie des demandeurs d'asile arrivés dans les États membres les plus affectés (Italie et Grèce). Les autres mesures concernent l'élaboration d'un plan d'action contre le trafic de migrants, une recommandation pour alimenter la base EURODAC⁽¹⁾ et une consultation publique sur la directive « Carte bleue européenne » qui vise à faciliter l'entrée, le séjour et le travail en Europe des travailleurs hautement qualifiés. Le premier paquet de mise en œuvre de cet agenda a été adopté le 27 mai 2015 et comprend une proposition visant à relocaliser de toute urgence 40 000 demandeurs d'asile au bénéfice de l'Italie et de la Grèce, une recommandation pour un programme de réinstallation pour les 20 000 personnes extérieures à l'Union européenne, un plan d'action sur le trafic illicite et les modifications nécessaires au budget de l'Union pour renforcer les

(1) Base de données qui répertorie les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et immigrants illégaux. Elle permet de savoir si une personne a déjà demandé l'asile dans un autre pays européen, ou est entrée illégalement dans l'Union européenne.

opérations TRITON et POSEIDON ⁽¹⁾ en mer afin que davantage de vies puissent être sauvées.

À la suite de cette proposition, le Conseil « Justice et affaires intérieures » ⁽²⁾ du 20 juillet 2015 est parvenu à un premier accord entre les États membres sur le programme de réinstallation de personnes présentant un besoin évident de protection (22 504 personnes) et sur le mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile en solidarité avec la Grèce et l'Italie (32 256 personnes). Ainsi 90 % du total envisagé (60 000 personnes) est d'ores et déjà attribué.

La France s'est engagée à accueillir 2 375 personnes au titre de la réinstallation et 6 752 personnes au titre de la relocalisation. Elle a conditionné son accord à la mise en place de zones d'attente (« hotspots ») où les migrants pourront faire l'objet d'un enregistrement, à un étalement sur deux ans de l'accueil des réfugiés au titre de ces deux programmes et à une action européenne résolue de lutte contre l'immigration irrégulière et la prévention des mouvements secondaires.

En matière de gestion des frontières extérieures, l'Agence européenne Frontex ⁽³⁾ a mis en place l'opération TRITON, s'ajoutant à l'opération déjà en œuvre le long des côtes grecques depuis 2011 (opération POSEIDON). Elles doivent se poursuivre jusqu'au 31 décembre 2015 ; leurs moyens et rayons d'action ont été substantiellement augmentés à la suite des conclusions du Conseil européen du 23 avril 2015. En outre, l'éventualité d'un rôle accru de Frontex dans la coopération avec les États membres en matière de retours fait l'objet de discussions.

En matière de coopération avec les pays tiers, le Conseil européen des 25 et 26 juin 2015 a prévu l'organisation d'un sommet Union européenne-Afrique à La Valette les 11 et 12 novembre 2015 centré sur cinq problématiques :

- apport des migrations au développement et lutte contre les causes profondes ;
- migration légale et mobilité ;
- protection internationale et asile ;
- lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains ;

(1) Cette opération a remplacé l'opération Rabit déployée en Grèce pour surveiller les flux migratoires en provenance de la Turquie. Sa mission a été prolongée dans le temps mais aussi et sa zone d'opération a été élargie.

(2) Le Conseil « Justice et affaires intérieures »(JAI) est composé des ministres de la justice et de l'intérieur de tous les États membres de l'UE. En règle générale, les ministres de la justice s'occupent de la coopération judiciaire en matière tant civile que pénale ainsi que des droits fondamentaux, tandis que les ministres de l'intérieur sont chargés, entre autres, des migrations, de la gestion des frontières et de la coopération policière.

(3) Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

– renforcement de la coopération en matière de retours et de réadmission.

2. La relocalisation des 120 000 réfugiés

La crise des réfugiés continue, enfle et exige une réponse immédiate. C'est la raison pour laquelle, le **9 septembre 2015, la Commission européenne a proposé un second paquet de mesures mettant en œuvre l'Agenda européen pour les migrations**. Il vise notamment à relocaliser sur une durée de deux ans, 120 000 demandeurs d'asile supplémentaires provenant d'Italie (15 600), de Grèce (50 400) et, initialement, de Hongrie (54 000). Ce pays a, en effet, refusé de bénéficier de ce programme, impliquant que ses 54 000 réfugiés seront répartis d'ici un an selon la même proportion entre la Grèce et l'Italie.

Cette relocalisation sera effectuée selon une clé de répartition obligatoire, en utilisant des critères objectifs et quantifiables (population pour 40 %, PIB pour 40 %, nombre moyen de demandes d'asile antérieures pour 10 %, taux de chômage pour 10 %).

Le Parlement européen a adopté cette proposition le 17 septembre, qui vient s'ajouter à la proposition de la Commission de mai qui visait à relocaliser 40 000 personnes.

Pour mener à bien cet ambitieux projet, **le budget de l'Union fournira un financement spécifique de 780 millions d'euros**. Les États membres qui participent à ce programme de relocalisation bénéficieront de 6 000 euros par personne réinstallée, y compris un taux de pré-financement de 50 % pour assurer que les autorités nationales disposent des moyens d'agir très rapidement. Les pays bénéficiant de la relocalisation recevront 500 euros pour chaque personne concernée pour couvrir les coûts de transport vers les États membres de réinstallation.

Le 22 septembre, lors d'une nouvelle session extraordinaire, le Conseil « Justice et affaires intérieures » est parvenu à un accord sur la relocalisation des 120 000 demandeurs d'asile supplémentaires au départ des États membres directement touchés par la crise.

La décision de transfert est basée sur un certain nombre de mesures qui peuvent être regroupées en cinq phases :

– **phase préparatoire** : nomination des points de contact nationaux par le pays qui relocalise pour un échange d'informations avec les autres États membres et le *European asylum support office* (EASO, le bureau européen d'appui pour l'asile, créé en 2010) ; nomination des officiers de liaison par l'État membre de destination et l'État de provenance chargés de trouver la destination appropriée aux qualifications des réfugiés, à leurs compétences linguistiques, leurs liens familiaux, culturels et sociaux, pour faciliter l'intégration ; mise en place

d'installations pour l'identification, l'enregistrement et la prise d'empreintes digitales des demandeurs d'asile ;

– **phase d'identification** : détermination des migrants qui devront être relocalisés et du pays qui va les accueillir ; les migrants doivent être interrogés et informés sur les conditions de réinstallation prévues. Le but de cette phase est de créer un profil pour chaque candidat identifié ;

– **phase de constitution d'un pôle de candidats** : les États membres bénéficiant du mécanisme de réinstallation doivent régulièrement – au moins tous les trois mois – donner des indications sur le nombre de candidats éligibles et peuvent indiquer leurs préférences pour certains candidats, dans le respect du principe de non-discrimination ;

– **phase de rencontre des compétences des migrants et des caractéristiques des États accueillants** grâce à l'appui logistique de l'EASO, la priorité étant donnée aux candidats particulièrement vulnérables ;

– **phase procédurale menant à la relocalisation effective**, notamment la présentation des candidats proposés par les pays bénéficiant des mesures de relocalisation (Italie et Grèce) pour approbation par l'État d'accueil ; la notification écrite de la décision aux candidats concernant leur remplacement ; les informations à envoyer par le pays profitant de la relocalisation, à l'État membre d'accueil sur la date et l'heure du transfert et sur les modalités de transfert.

La procédure prévue est rapide puisque la relocalisation doit être achevée au plus tard deux mois à compter de la date de l'accord d'un État membre. Dans certains cas exceptionnels, ce délai pourra être prolongé jusqu'à trois mois et demi.

Ainsi, la France devrait accueillir 12 962 demandeurs d'asile suite à cette répartition, tandis que l'Allemagne devra assurer la relocalisation de 17 036 personnes. Le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark bénéficient d'une dérogation en vertu des traités européens. Toutefois, l'Irlande a indiqué qu'elle n'entendait pas utiliser cette dérogation et participerait au dispositif tout comme des pays extérieurs à l'Union, par exemple la Suisse.

Toutefois, ces mesures permettent d'offrir une solution temporaire pendant environ un mois et ne règlent absolument pas à terme – fût-il court – la question de la crise migratoire qui mérite une véritable politique commune.

B. L'ACCUEIL DES MIGRANTS EN FRANCE : UNE RÉPONSE RAPIDE ET EFFICACE QUI DOIT SE POURSUIVRE DANS LA DURÉE

1. Le plan « migrants » présenté par le Gouvernement en juin 2015

Le 17 juin dernier, les ministres de l'Intérieur et du Logement ont présenté un plan gouvernemental afin de répondre à l'afflux de migrants au sein de l'espace Schengen, d'honorer ses engagements auprès de l'Union européenne et

d'accueillir dans les meilleures conditions possible des êtres humains qui ont été confrontés à des situations très difficiles.

Ce plan, qui a fait l'objet d'une circulaire interministérielle en date du 22 juillet 2015, s'articule autour de trois axes : **l'amélioration de l'accueil des demandeurs d'asile, leur mise à l'abri ainsi que la lutte contre l'immigration irrégulière.**

Concernant l'accueil des demandeurs d'asile, le Gouvernement s'engage à créer jusqu'à 4 000 places supplémentaires d'hébergement d'ici fin 2016, dont 2 000 places d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, l'accès au logement autonome des personnes réfugiées sera favorisé avec la création de 5 000 places issues des logements vacants du parc social en zone détendue, en résidences sociales ou encore en intermédiation locative. D'ici la fin de l'année, 500 places supplémentaires en centre provisoire d'hébergement (CPH) seront en outre créées afin d'y loger les réfugiés les plus vulnérables. Afin de parfaire cet accueil, le plan insiste sur la nécessaire accélération du raccourcissement des délais d'enregistrement et d'instruction d'une demande d'asile, cet axe s'articulant pleinement avec la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. En effet, cette loi met en place des procédures accélérées pour écarter rapidement les demandes abusives et statuer en urgence sur les demandes manifestement légitimes. Cette loi permet également d'améliorer et de mieux répartir les demandeurs d'asile sur le territoire grâce à un hébergement directif et un effort sans précédent de créations de places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Elle augmente également les moyens de l'OFPRA et de l'OFII pour faire face à cette nouvelle donne.

Concernant la mise à l'abri des demandeurs d'asile, le plan prévoit de renforcer la capacité de l'hébergement d'urgence pour accueillir des migrants vivant dans des campements (Calais ou Paris) en créant, d'ici la fin de l'année, 1 500 places d'hébergement d'urgence. Cette mesure doit s'accompagner d'une fluidification du dispositif d'hébergement d'urgence afin d'assurer le transfert des migrants vers une solution adaptée à leur situation (logements pour réfugiés, structures pour demandeurs d'asile). L'Île-de-France, avec l'apparition de campements, et Calais connaissent des situations particulièrement compliquées.

Au final, **c'est donc 11 000 places d'hébergement supplémentaires qui devraient être créées à l'horizon 2016.**

Enfin, la lutte contre l'immigration irrégulière devrait être accrue *via* un renforcement des contrôles aux points stratégiques et la création de deux « pôles interservices » qui assureront une coordination au niveau local de l'ensemble des actions de l'État (procédure, contentieux, identification de l'étranger, obtention des laissez-passer consulaires). Des structures spéciales seront créées pour démanteler les filières (*task force* de police judiciaire et cellule de lutte contre les passeurs au sien de la police aux frontières) et une meilleure coordination au plan international est préconisée (Frontex). Dans cette optique, le Gouvernement a proposé un plan, le 15 octobre 2015, qui propose de doter l'agence Frontex de

moyens financiers et humains supplémentaires, en vue de la création, à terme, d'un corps de gardes-frontières et de gardes-côtes européens. L'efficacité de cette lutte est conditionnée également à une action menée vers les pays d'origine visant à faciliter la réadmission des ressortissants qui transitent nécessairement *via* l'augmentation du taux de délivrance des laissez-passer consulaires, aujourd'hui de 30 %.

Dans ce contexte, il est prévu **d'allouer une enveloppe de 276 millions d'euros** pour permettre l'accueil des 30 700 migrants, répartis ainsi :

- 85 millions d'euros pour renforcer les moyens de l'OFPPA et de l'OFII ;
- 117 millions d'euros consacrés à l'hébergement ;
- 8,5 millions d'euros alloués au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de développer des formations linguistiques ;
- 15 millions d'euros d'aides aux collectivités territoriales accueillant des migrants ;
- 50 millions d'euros de fonds d'aides aux communes pour financer des opérations d'investissement dans des structures d'accueil.

Alors que près de sept cents maires (Paris, Bordeaux, Pau, Metz, etc.) ont manifesté leur volonté de prendre part activement à l'accueil des migrants, le ministre de l'Intérieur a organisé début septembre, une réunion d'information des maires afin de leur expliquer comment ils pouvaient concrétiser cette démarche.

Les édiles peuvent ainsi prendre part à différentes étapes des dispositifs mis en place par l'État :

– en mettant à disposition des bâtiments pour créer des lieux d'hébergement de demandeurs d'asile, pendant l'instruction de leur demande (centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, hébergements d'urgence). Des appels à projets ont ainsi été lancés par les préfetures de département ;

– en mettant à disposition des logements pérennes pour les demandeurs d'asile ayant acquis le statut de réfugié après instruction de leur dossier : accès direct dans un logement social avec un accompagnement social, hébergement dans un logement social *via* un opérateur qui assure le portage du bail et l'accompagnement, utilisation d'un logement du secteur privé en intermédiation locative *via* un opérateur social, *etc.*

– le cas échéant, par une offre d'accompagnement social complémentaire de celui organisé par l'État.

2. Le dispositif spécifique déployé par les services de l'État et de la région Île-de-France pour l'accueil de la première vague de migrants

Dans le cadre du dispositif européen, l'Île-de-France est la première région à avoir accueilli 526 réfugiés syriens et irakiens en provenance d'Allemagne (Munich) ou des *hots spots* européens. 39 ont d'ores et déjà été relogés à ce jour, grâce à une mobilisation exceptionnelle des services de l'État, des associations et des collectivités locales.

Les départements de Paris et du Val d'Oise concentrent le plus grand nombre de personnes hébergées avec respectivement 180 et 161 personnes. Depuis leur arrivée, 57 personnes ont quitté volontairement les centres, en général pour retourner en Allemagne où ils comptent des membres de leur famille. **Ces demandeurs d'asile, une fois leur statut de réfugié accordé, ont vocation à être relogés dans des zones non tendues.** Notre pays compte ainsi 77 000 logements sociaux vacants dans ces zones.

Avant le processus de logement initié le 8 octobre dernier, et après enregistrement des départs volontaires, les centres franciliens ont accueilli un total de 475 personnes réparties de la façon suivante :

– 274 adultes isolés, soit 52 étudiants et 222 non étudiants ;

– 201 personnes réparties en 61 familles de deux à huit personnes (les familles majoritaires sont celles de deux et trois personnes).

Le Rapporteur spécial tient particulièrement à saluer les efforts remarquables réalisés par les services de l'État, les collectivités locales et le tissu associatif (Croix Rouge, Secours Catholique, Aurore, Habitat et Humanisme, Emmaüs) qui ont soigneusement veillé à la qualité de l'accueil : dispositif médical, présence de bénévoles arabophones, connexion internet pour rester en contact avec les proches, animations pour les enfants, etc.

Leur travail a permis, en lien étroit avec le correspondant départemental, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), l'OFII et l'opérateur social Groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales, de garantir dans les meilleures conditions le transport, l'arrivée des personnes dans leur département d'accueil et la continuité de l'accompagnement social assuré par les associations locales et leur insertion professionnelle. Ainsi, entre le 8 et le 12 octobre, ce sont au total 39 personnes hébergées dans le département de Paris et de Seine-et-Marne qui ont pu être relogées (17 départs organisés) et cinq jeunes en service civique ont été recrutés par la préfecture de Paris afin de faciliter ces démarches et d'accompagner les départs des réfugiés vers la province.

Par ailleurs, depuis juin dernier, les dix opérations d'évacuation de campements à Paris ont conduit à proposer à 2 263 migrants, des propositions d'hébergement qui ont notamment mobilisé les 34 centres d'hébergement prévus à cet effet (dont 12 à Paris), et répartis dans toute l'Île-de-France.

Pour cet hébergement des migrants, l'hébergement dans des centres gérés par des associations et assurant des prestations de qualité (repas, douches et sanitaires, assistance médicale si nécessaire) a été privilégié par rapport aux hôtels (qui ne fournissent pas de repas ni d'accompagnement).

3. La visite du Rapporteur spécial au centre Kellermann (Paris) : une organisation sérieuse et louable au service d'un accueil digne des migrants

Dans le cadre de ses fonctions de contrôle et souhaitant apporter un éclairage particulier sur l'accueil des 30 700 migrants, le Rapporteur spécial a souhaité procéder à la visite d'un « nouveau » centre qui a offert des places d'hébergement d'urgence lors de l'arrivée des 526 réfugiés de Munich en septembre dernier.

Lors de cette visite, le Rapporteur spécial s'est entretenu avec M. Bruno Morel, directeur d'Emmaüs Solidarité, Mme Stéphanie Colas, chef de service en charge de la gestion de ces places ainsi que M. Rachid Benferhat, directeur du territoire Paris Sud.

Soixante-deux places ont ainsi été mises à la disposition d'Emmaüs Solidarité dès le 11 septembre dernier et ce, jusqu'au 31 mars 2016, pour loger des réfugiés dans le « centre international de séjour » du boulevard Kellermann (dans le 13^{ème} arrondissement de Paris) appartenant à la Ligue de l'enseignement.

Des Irakiens et des Syriens qui ont transité par l'Allemagne, essentiellement des hommes célibataires, ont ainsi été accueillis le 11 septembre vers 4 heures du matin par l'équipe des 7-8 salariés d'Emmaüs Solidarité, chargée d'accompagner ces demandeurs d'asile au quotidien en attendant leur relogement définitif en zone non tendue, une fois leur statut de réfugiés obtenu.

M. Bruno Morel a salué la forte réactivité et mobilisation des services de l'État qui ont permis de délivrer, en quelques jours seulement, le statut de réfugiés aux migrants accueillis, grâce notamment à leur pré-sélection en Allemagne. Le Rapporteur spécial espère vivement que cette situation exceptionnelle permettra de produire un effet de « levier » à l'égard des demandeurs d'asile « classiques » qui attendent parfois plusieurs années avant de se voir accorder une protection.

Le directeur d'Emmaüs Solidarité a également tenu à rendre hommage au travail réalisé par son équipe ainsi qu'à la très forte mobilisation des bénévoles (entre 15 et 20), qui ont participé de manière très active à l'accompagnement des migrants, notamment pour les sorties et démarches administratives, lors de la collecte de vêtements et en prodiguant des cours de langue et des services de

traduction particulièrement utiles auprès de ces personnes qui ne parlent pas du tout français. À cet égard, la plateforme Internet « jemengage.paris.fr », mise en place par la ville de Paris et la *start-up* sociale et solidaire « Paris je t'aide » depuis le 20 mars 2015, a permis de faire correspondre l'offre et la demande en matière d'actions bénévoles. Toutefois, M. Bruno Morel a fait état des limites que présentait le bénévolat, pourtant indispensable à l'action associative, qui nécessite un engagement de longue durée et en semaine.

Sur les 62 migrants accueillis au centre Kellermann, 19 ont aujourd'hui été relogés dans des zones non tendues. Le **Rapporteur spécial souligne que si le relogement des personnes dans ces zones constitue une initiative intéressante, il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire que ces personnes puissent trouver un emploi et que l'accompagnement dont elles ont pu bénéficier à Paris soit relayé à leur arrivée**, notamment en raison de leur faible niveau, à ce stade, de connaissance de notre langue.

Si cette expérience se révèle au final particulièrement encourageante et satisfaisante, le **Rapporteur spécial signale que les migrants accueillis, s'ils ont été pris en charge d'un point de vue sanitaire « physiquement »**, notamment par les équipes médicales du SAMU présente dès la nuit du 11 septembre et les équipes des hôpitaux de proximité qui ont réalisé une orientation médicale dès la première semaine, **n'ont néanmoins pas reçu d'assistance « psychologique »**. Alors que les services préfectoraux sont capables de développer une logistique remarquable en cas d'événements exceptionnels avec la création de cellules de soutien psychologique, **le Rapporteur spécial s'étonne que rien de tel n'ait été prévu en faveur de personnes ayant vécu des situations pour le moins tragiques et connu des voyages souvent longs et périlleux (en moyenne soixante jours pour les personnes accueillies au centre Kellermann)**.

Par ailleurs, le risque de concurrence entre les publics pèse fortement sur l'action associative, notamment à l'approche de la période hivernale. Il apparaît fondamental que l'État continue de se mobiliser pour la prise en charge des plus fragiles ainsi qu'il le fait actuellement avec la création de 19 800 places d'hébergement hors hôtel en région Île-de-France et 32 510 places en hôtel en dans cette même région.

Si le Rapporteur spécial salue l'efficacité des services de l'État qui ont accordé le titre de réfugiés très rapidement aux migrants du centre Kellermann, il n'en demeure pas moins que ces derniers n'ont pas encore perçu le revenu de solidarité active (RSA) et ne disposent pas du pécule qui leur permettrait d'accéder à une réelle autonomie.

Le Rapporteur spécial s'inquiète, en outre, du manque de perspectives à terme concernant l'hébergement des migrants que la France a vocation à accueillir, le centre Kellermann, par exemple, ne disposant de ces 62 places que jusqu'au 31 mars 2016. La Préfecture de la région Île-de-France a fixé à 42 euros par jour et par personne le prix d'une place d'hébergement, tarif qui comprend à la

fois le gîte et le couvert (pris en charge par la Ligue de l'enseignement dans le cas du centre Kellermann) ainsi que l'accompagnement et l'animation (gérés par Emmaüs Solidarité), contrairement à une place en hôtel où seul le gîte est pris en charge pour 18 euros par personne et par jour. Or, pour la seule mission d'Emmaüs Solidarité, le coût est déjà de 26,10 euros par jour et par personne ce qui porte à croire que des dérives budgétaires sont à craindre.

Le Rapporteur spécial tient à remercier chaleureusement l'équipe du centre Kellermann pour son accueil et le temps très précieux qu'elle a pu lui consacrer lors de sa visite. Il souhaite leur rendre un hommage tout particulier pour le formidable travail accompli, la très grande qualité des actions d'accompagnement entreprises et la dignité des conditions d'hébergement qui sont d'ailleurs salués sans réserve par les personnes accueillies.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Monsieur Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur (voir le compte rendu de la commission élargie du 22 octobre 2015 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Immigration, asile et intégration.

*Suivant l'avis favorable de M. Laurent Grandguillaume, rapporteur spécial, la commission **adopte** l'amendement n° II-74 du Gouvernement, puis les crédits de la mission Immigration, asile et intégration, **modifiés**.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

**ANNEXE 1 :
LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS
RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Coordination française pour le droit d’asile (CFDA)

– M. Christophe Levy, secrétaire général, représente la CFDA et le groupe d’accueil et solidarité (GAS) ; M. Gérard Sadik, coordinateur national Asile pour la Cimade.

Forum réfugiés

- M. Jean-François Ploquin ;
- M. Laurent Delbos, responsable plaidoyer.

Association service social familial migrants (ASSFAM)

- M. Christian Laruelle, directeur.

France terre d’asile

- M. Pierre Henry, directeur général de France terre d’asile.

Cour nationale du droit d’asile

- Mme Michèle de Segonzac, présidente ;
- M. Philippe Caillol, secrétaire général.

FNARS

- M. François Bregou, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques ;
- Mme Marion Lignac, chargée de mission.

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

- M. Yannick Imbert, directeur général.

Ministère de l’intérieur – Direction générale des étrangers en France (DGEF)

- M. Pierre-Antoine Molina, directeur général ;
- Mme Muriel Nguyen, directrice de l’accueil, de l’accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) ;

– Mme Christine Wils-Morelle, chef de service adjointe à la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité ;

– M. Florian Valat, adjoint au chef de service de l'asile ;

– M. Jean de Croone, directeur adjoint de l'immigration irrégulière ;

– M. Alain Cirot, sous-directeur du pilotage et des systèmes d'information ;

– Mme Laetitia Belan, chef de bureau du pilotage et de la synthèse budgétaire et financière ;

– M. Frédéric Joram, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière et M. François Joudrier, adjoint au chef de bureau de la prospective et du soutien.

Commission de recours contre les refus de visa (CRRV)

– M. Daniel Labrosse, président.

Déplacement au centre Kellermann (Paris)

– M. Bruno Morel, directeur d'Emmaüs Solidarité,

– Mme Stéphanie Colas, chef de service d'Emmaüs Solidarité en charge de la gestion du centre ;

– M. Rachid Benferhat, directeur du territoire Paris Sud d'Emmaüs Solidarité.

ANNEXE N° 2 :

Courrier au ministre de l'intérieur du 12 octobre 2015 des associations centre d'action sociale Protestant, centre Primo Levi, Coallia, Comède, Croix rouge française, fédération nationale des Associations d'accueil et de réinsertion sociale, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, Groupe accueil et solidarité, centre de soins Osiris

Monsieur Bernard Cazeneuve
Ministre de l'Intérieur
Ministère de l'Intérieur
Place Beauvau
75008 Paris

Paris, le 12 octobre 2015

Objet : Fonds Asile Migration Intégration

Copie : M. Pierre-Antoine MOLINA, Directeur Général des étrangers en France
M. Dimitris Avramopoulos, Commissaire – Migration, affaires intérieures et citoyenneté
M. Laurent MUSCHEL, Directeur Migration Asile Commission Européenne

Monsieur le Ministre,

Dans le contexte de crise actuelle de la demande d'asile, la France s'est engagée à augmenter et à améliorer l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés sur son sol, et nous nous en réjouissons. Nos organisations se trouvent en première ligne dans cet accueil et se mobilisent pour assurer au mieux leurs missions dans ce nouveau contexte.

Cependant nous souhaitons vous alerter sur des facteurs de fragilisation de nos associations, qui affaiblissent sérieusement leur capacité financière à poursuivre ces missions, alors même que l'État nous sollicite pour participer à cet effort de grande ampleur.

Il est difficile de demander à nos associations de se mobiliser davantage si nous ne recevons pas, dans des délais raisonnables, les sommes qui nous sont dues par l'État.

Nous portons des projets qui s'inscrivent dans les politiques publiques relatives à l'accueil des demandeurs d'asile. Ces projets sont co-financés par l'Union européenne à travers le Fonds européen pour les réfugiés (jusqu'en 2013 inclus) devenu le Fonds Asile, Migration, Intégration (depuis 2014), et nous rencontrons de nombreuses difficultés du fait des conditions de gestion de ces fonds.

1 - Concernant le Fonds européen pour les réfugiés (FER) :

A – Les difficultés liées aux retards de paiement

Malgré les missions réalisées à l'égard des demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale, nos organisations n'ont toujours pas reçu le versement du solde des fonds FER au titre des projets co-financés pour l'année 2011. Aucune annonce d'un calendrier de versement pour ces fonds ne nous a été communiquée à ce jour, malgré les

demandes des porteurs de projets. Par ailleurs, certains d'entre nous n'ont pas encore reçu non plus le solde des financements au titre du FER 2012.

Ce non-paiement du solde, qui porte sur 50% des dépenses éligibles, près de quatre années après la clôture de l'action, n'est pas acceptable.

Il fragilise nos organisations et génère des coûts importants (problèmes de trésorerie, découverts bancaires ou coûts des emprunts à la charge des associations, limitations de certains investissements, voire licenciements de personnels...).

De plus, nous obtenons rarement des réponses satisfaisantes à nos demandes à ce sujet, les réponses qui nous sont faites consistant le plus souvent à renvoyer la responsabilité de cette situation sur la Commission européenne ou sur nos associations.

C'est pourquoi nous sollicitons le versement de ces fonds dans les meilleurs délais, le cas échéant par une avance sur des fonds nationaux si les fonds européens n'ont pas encore été versés à la France.

B – La difficulté des projets concernant les mineurs isolés étrangers

Plus spécifiquement, nous vous demandons également de prendre acte de l'inadéquation du financement FER pour les programmes d'accueils de mineurs isolés, projets dont la raison d'être et l'objectif sont partiellement ou indirectement liés aux objectifs de ce fonds.

La problématique des mineurs isolés étrangers relève avant tout de la protection de l'enfance. Un faible nombre de ces mineurs dépose une demande d'asile. Les dispositifs qui prennent en charge les mineurs étrangers isolés étaient pourtant conventionnés sur 2012 et 2013 par le FER, l'État ayant accepté le montage financier et l'objectif du projet. Cependant, l'information sur la limitation du périmètre du public cible aux jeunes qui ont effectivement déposé une demande d'asile avant la fin du projet n'a été communiquée qu'en 2014 (rétroactivement sur les années 2012 et 2013) et a conduit à annuler l'intégralité du financement FER sur les années concernées. Les associations sont donc en réelles difficultés financières sur ces projets, faute de recouvrement de leurs frais de fonctionnement. Ces frais devraient pouvoir être pris en charge par l'État, compte tenu des engagements financiers qui avaient été pourtant promis.

2 - Concernant le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) :

La mise en place du FAMI s'est accompagnée d'annonces et de mesures dont nous pouvons nous féliciter, notamment à travers la mise en place de financements pluri-annuels et le souhait de clarification et de simplification de la gestion et des contrôles.

Malheureusement, dans la pratique, nous rencontrons là encore des difficultés et des interrogations.

A – La production incessante de nouvelles règles rétroactives

Contrairement aux objectifs affichés de clarification dans la mise en place du FAMI, les demandes d'informations aux porteurs de projets continuent d'être rétroactives. Il s'agit

notamment de la mise en place de nouveaux indicateurs et sous-indicateurs extrêmement précis et nombreux pour les projets conventionnés en 2014, dont la production met en difficulté les associations en alourdissant considérablement leur gestion, sans que le coût de cette gestion n'ait pu être intégré au budget. Cette nouvelle charge administrative est d'autant plus mal acceptée que la pertinence de certains indicateurs échappe au sens commun, dès lors qu'il s'agit de fournir ces indicateurs (sexe, tranches d'âge, nationalité) pour des publics qui ne sont pas encore connus.

Nous souhaitons donc que la gestion de ce fonds soit enfin stabilisée et que s'établissent des rapports plus transparents entre les services de contrôle et les porteurs de projet. Il est indispensable que cesse la production, chaque année, de nouveaux indicateurs ou de nouvelles modalités de contrôle ayant une portée rétroactive. Cela, vous le comprendrez, ne manque pas de porter préjudice aux rapports de confiance auxquels nous tenons entre l'Etat et les associations dans la gestion du FAMI.

Au-delà de la lourdeur des procédures, c'est l'insuffisance du dialogue entre nos organisations et vos services que nous regrettons. Les réunions d'information ou les groupes de travail organisés autour des fonds européens se résument trop souvent à une simple présentation des règles que nous devons respecter, de façon rétroactive par rapport à la mise en œuvre des projets.

B – La baisse inacceptable des financements pour 2015

Enfin, les notifications de conventionnement pour l'année 2015 sont en cours de réalisation auprès des associations, et nous sommes nombreux à constater avec surprise que les subventions allouées sont très en deçà des budgets demandés, et que les décisions sont notifiées à trois mois de la fin de l'exercice budgétaire, à un moment où les organismes concernés n'ont plus aucune marge de manœuvre pour intégrer ces baisses.

S'agissant des plateformes de premier accueil des demandeurs d'asile, en particulier, ce sous-financement européen, sans mécanisme prévu de compensation par l'OFII, hypothèque fortement les équilibres de gestion des associations et revient, *de facto*, à transférer la charge du financement complémentaire sur les gestionnaires. L'argument tiré d'enveloppes limitatives et de la baisse des flux de la demande d'asile en 2014 n'est pas recevable à l'heure où nos associations sont sollicitées pour faire face à une augmentation de la demande d'asile.

Monsieur le Ministre,

Si nous devons relever ensemble le défi de mieux accueillir et de mieux accompagner les demandeurs d'asile et bénéficiaires d'une protection internationale, il est nécessaire de disposer de procédures de gestion du FAMI, tant lors du conventionnement que lors du contrôle de l'exécution financière, dont la finalité dernière soit bien, dans le respect des règles d'engagement des finances publiques, l'amélioration des prestations rendues aux personnes par les organisations conventionnées.

A cet égard, l'appel d'offre en cours de réalisation sur les prestations de premier accueil des demandeurs d'asile doit nécessairement prendre en compte l'augmentation réaliste des

prochains flux de demandeurs d'asile et de réfugiés tels qu'ils ont été décidés au niveau européen, notamment sous votre impulsion, et ce sans attendre la fin de l'année 2016.

C – La nécessaire mise en place d'un comité de suivi national

Nous avons demandé à plusieurs reprises la mise en place d'un comité de suivi national du FAMI, comme c'est le cas pour les fonds structurels (Fonds Social Européen et Fonds Européen de Développement des Régions) pour faire des points réguliers sur l'avancement de la programmation du FAMI par la France et ouvrir un espace de dialogue entre les autorités de gestion et les porteurs de projets. Cette instance regrouperait les principaux interlocuteurs de l'Etat, la Commission européenne et les associations et autres porteurs de projets. Nous n'avons à ce jour pas eu de réponse à cette proposition.

C'est pour l'ensemble de ces raisons que nous sollicitons votre intervention pour que nos difficultés soient pleinement prises en compte et que nous puissions nous consacrer à la mise en œuvre des missions d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale dans un climat serein et de coopération avec les services de l'État.

Nous nous tenons bien évidemment à votre disposition pour échanger à ce sujet et approfondir ces demandes.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

Gilles Petit-Gats - Directeur général par interim - Centre d'action sociale protestant

Eléonore Morel - Directrice générale - Centre Primo Levi

Franck Calderini - Directeur général - Coallia

Yasmine Flitti et Pascal Revault - Comède

Annie Burlot-Bourdil - Directrice générale par interim - Croix Rouge française

Florent Guéguen - Directeur général - Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

Jean-François Ploquin - Directeur général - Forum réfugiés-Cosi

Pierre Henry - Directeur général - France Terre d'Asile

Christophe Levy - Secrétaire général - Groupe Accueil et Solidarité

Bertrand Guéry - Directeur - Centre de soins Osiris