



N° 4132

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 4061)
de finances pour 2017

TOME IV

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

IMMIGRATION, INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

PAR M. PATRICK MENNUCCI
Député

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2016 pour le présent projet de loi de finances.

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION	6
A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »	8
1. L'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas »	8
2. L'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »	8
3. L'action n° 4 « Soutien »	10
B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	11
1. L'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants »	11
2. L'action n° 12 « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière »	14
3. L'action n° 14 « Accès à la nationalité française »	14
4. L'action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants »	14
II. LA RÉNOVATION DU PARCOURS D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE DES ÉTRANGERS EN FRANCE	15
A. UN DISPOSITIF D'ACCUEIL MIS EN PLACE DEPUIS DIX ANS	15
1. La création du dispositif unique d'accueil	15
2. La mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI)	17
3. Les limites du contrat d'accueil et d'intégration	21
B. LE NOUVEAU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE	23
1. Un recentrage sur les missions prioritaires	23
2. Des formations civiques et linguistiques renforcées	25
3. Conforter l'OFII dans sa mission d'intégration	27
EXAMEN EN COMMISSION	29

MESDAMES, MESSIEURS,

La mission « Immigration, asile et intégration » se structure, comme son intitulé l'indique, autour de trois axes : la maîtrise des flux migratoires, la garantie du droit d'asile qui ne relève toutefois pas du présent avis budgétaire, et l'intégration des personnes concernées. Elle correspond à une politique qui recherche un équilibre en tenant compte de la réalité des flux d'immigration régulière, de la situation économique et sociale de notre pays et de la nécessité de renforcer l'attractivité du territoire en accueillant de nouveaux talents. Dans le même temps, les pouvoirs publics se doivent de veiller au respect de la législation en matière d'entrée et de séjour des étrangers. À cet égard, la lutte contre l'immigration irrégulière et le démantèlement des filières clandestines sont des priorités.

Avec la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers, la France s'est dotée d'un texte conforme à la tradition d'accueil de notre pays, adapté aux enjeux contemporains. Il comprend un grand nombre de dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière tout en visant à sécuriser le parcours du migrant par l'instauration d'un titre de séjour pluriannuel d'une durée maximale de quatre ans pour ceux qui ont manifesté, par leur assiduité aux formations proposées par l'État, une volonté d'intégration. Il rénove, par ailleurs, le dispositif d'admission au séjour pour soins des étrangers et instaure une carte de séjour d'une durée maximale de quatre ans pour les talents internationaux.

Le projet de loi de finances pour 2017 traduit la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre ces réformes : les crédits totaux de la mission sont en hausse de 30,4 % en autorisations d'engagement (1,049 milliard d'euros) et de 14,8 % en crédits de paiement (923,12 millions d'euros).

Cette année, votre rapporteur pour avis a souhaité revenir sur l'une des dispositions phares de la loi du 7 mars 2016 : le nouveau contrat d'intégration républicain (CIR).

Élément essentiel du parcours d'intégration des étrangers primo-arrivant, le dispositif en place depuis 2007 sous la forme du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) avait besoin d'être profondément rénové. Le nouveau contrat, en vigueur depuis le 1^{er} juillet dernier, repose sur des formations civiques et linguistiques renforcées, afin de favoriser l'autonomie des étrangers et de leur faciliter l'accès à l'emploi. Dans le même temps, les obligations assorties à sa signature deviennent un élément essentiel d'appréciation pour la délivrance d'un nouveau titre de séjour. La mise en œuvre de ce nouveau dispositif nécessitera de conforter l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans ses missions.

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

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

Les crédits de la mission inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017 s'élèvent à 1,182 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,056 milliard d'euros en crédits de paiement, soit des augmentations de respectivement 47 % en AE et 31,3 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. À périmètre courant, c'est-à-dire hors réaffectation des taxes perçues par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), à hauteur de 133 millions d'euros, les crédits pour 2017 s'élèvent en réalité à **1,049 milliard d'euros en AE (+ 30,4 %) et 923,12 millions d'euros en CP (+ 14,8 %)**.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Loi de finances initiale 2016	Projet de loi de finances 2017	Variation
303 – Immigration et asile	709 242 104	935 082 130	+ 31,8 %
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	565 000	520 000	– 8 %
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	597 421 495	815 235 923	+ 36,5 %
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	79 880 082	92 517 850	+ 15,8 %
04 – Soutien	31 375 527	26 808 357	– 14,6 %
104 – Intégration et accès à la nationalité	95 609 213	247 840 000	+ 159,2 %
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	40 635 798	181 900 000	+ 347,6 %
12 – Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	24 538 500	29 731 000	+ 21,2 %
14 – Accès à la nationalité française	1 204 515	945 600	– 21,5 %
15 – Accompagnement des réfugiés	20 243 400	26 725 400	+ 32,6 %
16 – Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8 987 000	8 538 000	– 5 %
Total de la mission	804 851 317	1 182 922 130	+ 47 %

Source : projet annuel de performances pour 2017.

Le présent avis est consacré aux crédits dédiés à l'immigration et à l'intégration. Il porte en conséquence sur trois des quatre actions du programme n° 303 : l'action n° 1 « Circulation des étrangers et politique des visas », l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » et l'action n° 4 « Soutien ». **Ces crédits représentent 12,8 % du total des crédits du programme.**

Au sein du programme n° 104, les crédits examinés par votre rapporteur pour avis sont ceux de l'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants », l'action n° 12 « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière », l'action n° 14 « Accès à la nationalité française » et l'action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants ». **Les crédits de ces quatre actions représentent 89,2 % des crédits de ce programme.**

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Loi de finances initiale 2016	Projet de loi de finances 2017	Variation
303 – Immigration et asile	708 658 022	808 221 357	+ 14 %
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	565 000	520 000	– 8 %
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	597 421 495	687 475 000	+ 15,1 %
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	79 956 000	92 517 850	+ 15,7 %
04 – Soutien	30 715 527	27 569 007	– 10,2 %
104 – Intégration et accès à la nationalité	95 463 298	247 840 000	+ 159,2 %
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	40 635 798	181 900 000	+ 347,6 %
12 – Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	24 538 500	29 731 000	+ 21,2 %
14 – Accès à la nationalité française	1 058 600	1 005 600	– 21,5 %
15 – Accompagnement des réfugiés	20 243 400	26 725 400	+ 32,6 %
16 – Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8 987 000	8 538 000	– 5 %
Total de la mission	804 121 320	1 056 121 357	+ 31,3 %

Source : projet annuel de performances pour 2017.

A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

Au sein du programme n° 303 « Immigration et asile », les trois actions dédiées à l'immigration relevant du présent avis représentent, comme on l'a vu, 12,8 % du total des crédits. Elles mettent en œuvre une politique particulièrement ferme en matière de lutte contre les filières qui organisent l'immigration clandestine.

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

Le ministère de l'Intérieur partage la responsabilité, avec le ministère des Affaires étrangères, de la politique d'attribution des visas. Il s'appuie pour cela sur deux sous-directions de la direction générale des étrangers (DGEF) en France :

– la sous-direction des visas, qui traite l'ensemble des questions relatives aux visas d'entrée et de séjour en France ;

– la sous-direction du séjour et du travail, qui est chargée de l'immigration professionnelle et du regroupement familial.

Cette action ne finance plus les dépenses de fonctionnement de la sous-direction des visas, qui ont été transférées, le 1^{er} janvier 2016, sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », mais la mise en place de dispositifs visant à simplifier et mieux contrôler les procédures de délivrance des visas. **520 000 euros d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement sont inscrits à cette fin pour 2017, soit un montant légèrement inférieur à celui de l'année passée (560 000 euros).**

2. L'action n°3 « Lutte contre l'immigration irrégulière »

Cette action finance l'ensemble des missions menées dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière. Elle comprend notamment les dépenses liées au maintien en zone d'attente ou en rétention et les procédures d'éloignement, ainsi que l'accompagnement social, juridique et sanitaire des personnes non admises sur le territoire national. Elle inclut ainsi l'ensemble des opérations de réacheminement et d'éloignement du territoire des étrangers, à l'exception des mesures d'expulsion au titre de l'ordre public, qui relèvent du programme 176 « Police nationale ».

Pour l'année 2017, les autorisations d'engagement s'élèvent à 92,51 millions d'euros (+ 15,8 % par rapport à 2016) et les crédits de paiement à 92,65 millions d'euros (+ 15,7 %).

• 59,37 millions d'euros sont destinés au fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA), des quatre locaux de rétention administrative (LRA) et de la zone d'attente des personnes en instance de départ de l'aéroport de Roissy.

25,92 millions d'euros sont tout d'abord alloués au fonctionnement courant : ils couvrent notamment l'ensemble des prestations de restauration, de blanchisserie, l'entretien immobilier ainsi que les frais d'interprétariat.

8 millions d'euros financent la prise en charge sanitaire des personnes placées en CRA. Afin de garantir au retenu le droit à l'assistance d'un médecin, une convention est passée entre l'autorité préfectorale et un établissement hospitalier local.

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

Une enveloppe de 14 millions d'euros a été prévue en 2017 pour assurer l'accompagnement et la prise en charge des migrants à Calais et à Dunkerque. Elle finance le fonctionnement des différents camps : le centre d'accueil de jour Jules Ferry et le centre d'accueil provisoire (CAP) de Calais, et le camp de Grande Synthe de Dunkerque.

Au 30 juin 2016, la capacité d'accueil des 23 CRA métropolitains était de 1 554 places, avec un taux d'occupation de 52,5 %. En outre-mer, la capacité d'accueil des quatre CRA était de 227 places pour un taux d'occupation de 23,4 %.

Par ailleurs, 3,27 millions d'euros de crédits de paiement seront engagés en 2017 pour la mise en conformité de plusieurs CRA, et le financement d'études pour des travaux dans les CRA de Lesquin et Coquettes.

• **33,28 millions d'euros sont consacrés aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière.**

Ces crédits permettent de financer :

— les frais de **billetterie de transport** pour près de 25,17 millions d'euros, soit une hausse de 1,17 million par rapport à 2016. Cette évolution traduit l'augmentation du nombre d'éloignements grâce à l'entrée en vigueur de la réforme de l'asile mise en œuvre par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015, la part croissante des renvois vers des pays éloignés de l'Union européenne et la hausse des vols groupés depuis le Calais ;

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

— le fonctionnement de l'**aéronef de type Beechcraft** de dix-neuf places utilisé pour les éloignements, notamment familiaux, à destination de l'Europe centrale et orientale, soit 3,72 millions d'euros. Ce poste est en augmentation de 1,42 million d'euros par rapport à 2016 du fait de la hausse du nombre d'éloignements.

Démantèlement des filières clandestines : les succès français en 2015

► 251 structures démantelées (+11 % par rapport à 2014) :

- 91 filières d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers,
- 6 filières spécialisées dans l'organisation de mariages de complaisance,
- 13 filières organisant des reconnaissances indues d'enfants,
- 92 filières ayant recours à la fraude documentaire et à l'identité,
- 49 filières spécialisées dans le travail illégal.

La circonstance de bande organisée a été retenue à 138 reprises.

Ces filières ont agi majoritairement au bénéfice de ressortissants tunisiens (19 filières), marocains (18), chinois (16), haïtiens (15), congolais RDC, algériens et brésiliens (12), pakistanais (10), albanais et indiens (9).

► 1 698 personnes mises en cause (hors étrangers en situation irrégulière) dont 1 304 placées en garde à vue et 640 déférées devant un magistrat.

► Forte augmentation de l'activité répressive en zone Nord (27 filières démantelées contre 20 en 2014), résultat à mettre en rapport avec les renforts déployés dans le cadre du « plan Calais ».

En outre, l'activité des services de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) a permis la saisie de :

- 15 896 faux documents ;
- 132 véhicules, d'une valeur totale de 1 034 690 euros ;
- 14 biens immobiliers, d'une valeur totale de 3 126 000 euros ;
- 2 002 762,05 euros en numéraires et comptes bancaires.

Le montant total des avoirs criminels déclarés est de 7 908 272 euros (chiffre Police). Celui des avoirs criminels retenus n'est cependant que de 6 983 015 euros (chiffre Justice)

3. L'action n° 4 « Soutien »

Cette action regroupe une partie des moyens nécessaires au fonctionnement de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur, l'autre partie ayant été transférée, le 1^{er} janvier 2016, au programme n° 226 « Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur ».

Les autorisations d'engagement s'élèvent pour 2017 à 26,81 millions d'euros, en baisse de 14,6 % par rapport à 2016, et les crédits de paiement à 27,67 millions d'euros, en baisse de 10,2 %.

Ces crédits contribuent notamment au développement et à modernisation des systèmes d'information du ministère :

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

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

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

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

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

Au sein du programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française », les quatre actions dédiées à l'intégration représentent 89,2 % du total des crédits.

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

Cette action finance l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), chargé notamment de l'accueil sur le territoire national des étrangers primo-arrivants en situation irrégulière. Cet accueil trouve sa traduction dans la signature d'un contrat d'intégration républicaine (*cf. infra*).

Par rapport à 2016, **les crédits dédiés à cette action connaissent une augmentation spectaculaire en 2017 (+ 347,6 %).** Cette évolution résulte du **transfert sur le programme 104, à hauteur de 133 millions d'euros, des taxes précédemment affectées à l'OFII.** La subvention pour charges de service public s'élèvera à 171,4 millions d'euros en 2017 avec un plafond d'emploi porté à 1 014 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en hausse de 78 par rapport à 2016.

L'évolution des missions de l'Office liée aux réformes de l'asile et à celle des aides au retour et à la réinsertion ont toutes deux été initiées en 2015. En revanche, les changements intervenus dans la politique d'accueil et d'intégration des étrangers, la modification de certaines procédures d'immigration et la prise en charge du dispositif d'avis préalable à la délivrance d'un titre de séjour pour

étrangers malades sont les conséquences de la loi du 7 mars 2016 et sont mises en œuvre en 2016 ou le seront au 1^{er} janvier 2017. Ces transformations, prévues à moyens constants, ont généré, sur les exercices 2015 et 2016, un déséquilibre, notamment en termes de moyens humains, qui a nécessité des redéploiements entre les différentes activités de l'établissement.

De plus, ces évolutions se font dans un contexte de crise migratoire sans précédent, marqué par une volonté de réorienter les migrants de Calais et de Paris vers des hébergements ou des centres d'accueil et d'orientation (CAO) et des opérations de relocalisation de demandeurs d'asile venant de Grèce et d'Italie. Cela se traduit par une augmentation du nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés et une tension sur les dispositifs d'hébergement, malgré la création d'un nombre de places important.

Les besoins en personnels et en crédits d'intervention pour l'OFII sont tous deux en augmentation pour assurer la mise en œuvre de ces plans.

Les aides au retour et à la réinstallation

Les aides au retour et à la réinstallation sont un élément important de l'action de l'OFII.

La baisse du nombre de bénéficiaires consécutif à la réforme mise en œuvre par l'arrêté du 16 janvier 2013, qui a réduit de manière significative le montant des sommes allouées, a conduit le Gouvernement à rénover profondément le dispositif. Cette rénovation, initiée en 2015, a consisté à renforcer l'attractivité de ces aides et à augmenter le nombre de demandeurs d'asile déboutés susceptibles d'en bénéficier, en réévaluant le montant des pécules et en articulant, lorsque cela est possible, ces aides avec les aides à la réinsertion. La réforme s'accompagne d'une unification du traitement des aides au retour et à la réinsertion dans un système d'information commun.

Conformément à l'article R. 512-1-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile donnant compétence au ministre de l'Intérieur pour fixer les conditions d'octroi et le montant des aides au retour versées aux ressortissants étrangers par l'OFII, l'arrêté en date du 17 avril 2015 détermine le nouveau régime des aides au retour et à la réinsertion applicable pour les demandes d'aides au retour et à la réinsertion déposées, en directions territoriales, à compter du 1^{er} mai 2015.

Le montant des aides au retour est le même pour les adultes et les enfants.

Le barème repose sur la distinction entre les ressortissants communautaires (50 euros), les ressortissants de pays tiers soumis à visa (650 euros) et les ressortissants de pays tiers dispensés de visas ainsi que le Kosovo (300 euros). En outre, à titre exceptionnel, 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 notamment à favoriser les sorties des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et de l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA) et à évacuer des campements ou des squats.

Pour prévenir les effets d'aubaines, l'arrêté instaure une condition de présence en France d'au moins six mois.

Le dispositif d'aide à la réinsertion évolue parallèlement pour répondre aux besoins de nouveaux publics cibles par une diversification des types d'aides (aides à la réinsertion sociale, à la réinsertion par l'emploi et à la création d'entreprise) et par le développement à terme du nombre de zones géographiques d'intervention.

En 2015, 4 758 personnes (3 785 adultes et 973 enfants) sont rentrées dans leur pays avec le bénéfice de l'aide au retour, soit une diminution des flux de 19% par rapport à 2014, tous pays confondus. Cette baisse affecte surtout les retours vers l'Union européenne, en diminution de 37% par rapport à 2014 (en particulier vers la Roumanie et la Bulgarie). Les retours vers les pays tiers dispensés de visa, dont le Kosovo, sont en baisse de 29%, et les retours vers les pays tiers soumis à visa de 10%. 667 aides à la réinsertion ont été versées dont 446 dans le cadre des programmes mis en place par l'OFII dans 19 pays et 221 dans le cadre des programmes européens.

Les dépenses relatives à l'organisation de ces retours se sont élevées à 4,78 millions d'euros, incluant 2,22 millions d'euros de pécules versés aux bénéficiaires et 2,56 millions d'euros de transport, et celles afférentes à la réinsertion à 4,21 millions d'euros.

Au premier semestre 2016, 2 364 personnes (1 995 adultes et 369 enfants) sont rentrées dans leur pays avec le bénéfice de l'aide au retour, soit une diminution des flux de retours de 7 % par rapport au premier semestre 2015, tous pays confondus. Cette baisse des flux affecte surtout les retours vers l'Union européenne, en diminution de 35 % par rapport au premier semestre 2015 (en particulier vers la Roumanie et la Bulgarie), et les retours vers les pays tiers dispensés de visa dont le Kosovo, en baisse de 35%. En revanche, les retours vers les pays tiers soumis à visa enregistrent une hausse de 12%.

À compter du mois d'avril 2016 la tendance s'est inversée, le nombre des retours mensuels repassant alors au-dessus des chiffres de 2015, sans toutefois que l'objectif de 8 000 retours puisse apparaître comme accessible. Cet objectif est néanmoins maintenu pour 2017.

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

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

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement s'élèvent pour 2017 à 29,73 millions d'euros, en hausse de 21,2 % par rapport à 2016.

Ils financent des actions de formations linguistiques, des actions de formation civique et des mesures d'accès aux droits (*cf. infra*).

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

L'action n° 14 finance le fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDNAF) du ministère de l'Intérieur, en charge de l'accès à la nationalité française. 103 609 personnes sont devenues françaises en 2014, selon deux procédures principales :

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

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

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'élèvent pour 2017 à 945 000 euros, en baisse de 21,5 % par rapport à 2016.

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

Cette action finance l'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrant (PTFTM). Le PTFTM a pour objectif d'améliorer les conditions de logement et de vie des résidents. Il s'agit à la fois de remettre aux normes un certain nombre de bâtiments et de mettre en place un accompagnement social. Depuis sa création en 1979, ce plan a permis le traitement de 419 foyers. Sa poursuite est indispensable pour réhabiliter environ 200 foyers supplémentaires.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'élèvent pour 2017 à 8,54 millions d'euros, en baisse de 5 % par rapport à 2016.

II. LA RÉNOVATION DU PARCOURS D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE DES ÉTRANGERS EN FRANCE

La réforme mise en œuvre par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France avait pour ambition première de mieux intégrer ceux qui rejoignent notre pays chaque année. Pour ce faire, elle a simplifié ce qui constituait un véritable « parcours du combattant » pour les demandeurs : en moyenne, 2,5 millions d'étrangers extracommunautaires effectuent ainsi cinq millions de passages en préfecture alors même que 1,8 million d'entre eux sont titulaires d'une carte de résident.

Cette simplification des démarches s'est traduite par la création d'un nouveau titre de séjour pluriannuel, étape vers la carte de résident, accessible après un an de séjour régulier sur le territoire. La création de ce titre de séjour s'est accompagnée d'un renforcement du parcours d'intégration républicaine, désormais indispensable pour l'obtention de ce nouveau titre.

Le parcours d'intégration créé il y a une dizaine d'années souffrait en effet à la fois d'une trop grande dispersion, de moyens insuffisants et d'exigences assez faibles. S'il est naturellement trop tôt pour dresser un bilan d'un dispositif entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016, votre rapporteur pour avis a néanmoins souhaité revenir sur les modalités d'organisation de ce nouveau parcours.

A. UN DISPOSITIF D'ACCUEIL MIS EN PLACE DEPUIS DIX ANS

La France délivre environ 200 000 titres de séjour par an, dont près de la moitié au titre du regroupement familial. Quel que soit le motif de leur admission au séjour, l'ensemble des migrants en provenance d'un pays extérieur à l'Union européenne est pris en charge par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour le passage d'une visite médicale.

Seule la moitié des migrants est ensuite concernée par les actions de la politique d'accueil des primo-arrivants : ceux qui sont admis à séjourner en France et qui ont vocation à s'y installer durablement. Il s'agit très majoritairement d'admissions pour motif familial.

1. La création du dispositif unique d'accueil

La politique d'accueil a reposé, pendant dix ans, sur un dispositif unique, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Le CAI s'adressait à tous les étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et obtenant pour la première fois un titre de séjour les autorisant à s'installer durablement en France. Étaient exclus du dispositif les étudiants, les travailleurs saisonniers ainsi que les salariés en mission au sein d'un groupe ou d'une entreprise. Relevant initialement du ministère chargé de l'intégration, son pilotage a été transféré, en 2012, au ministère de l'Intérieur, sa mise en œuvre étant assurée par l'OFII.

Après avoir été expérimenté dans quelques départements à partir de 2003, le dispositif d'accueil des primo-arrivants a été généralisé par différentes lois successives.

La loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a mis en place un dispositif d'accueil visant à permettre ou faciliter l'insertion des étrangers titulaires pour la première fois d'un titre de séjour les autorisant à s'installer durablement sur le territoire. Elle en a fixé les bases juridiques et a décidé sa généralisation à l'ensemble du territoire national, effective depuis septembre 2006.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rendu obligatoire la signature du CAI pour tout étranger primo-arrivant en France âgé d'au moins seize ans. Cette obligation est effective depuis le 1^{er} janvier 2017.

Aux termes de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, les parents d'enfants bénéficiaires du regroupement familial sont également tenus de s'engager contractuellement auprès de l'État et de suivre une formation sur leurs droits et leurs devoirs en France.

Enfin, la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 a contribué à lier plus étroitement le renouvellement des cartes de séjour à l'effectivité du suivi, par chaque signataire, des actions prévues par le CAI. Elle a renforcé la sanction attachée au non-respect de l'obligation d'assiduité et de sérieux dans le suivi des formations imposées dans le cadre du CAI. Ce dernier est devenu un élément pris en compte dans la décision du renouvellement du titre de séjour, devenant ainsi un élément d'appréciation de l'intégration de l'étranger.

Il a, en effet, été prévu, à l'article L.311-9 du CESEDA dans sa rédaction qui résultait de la loi de 2011, que, *«lors du renouvellement de la carte de séjour intervenant au cours de l'exécution du contrat d'accueil et d'intégration ou lors du premier renouvellement consécutif à cette exécution, l'autorité administrative tient compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration s'agissant des valeurs fondamentales de la République, de l'assiduité de l'étranger et du sérieux de sa participation aux formations civiques et linguistiques, à la réalisation de son bilan de compétences professionnelles et, le cas échéant, à la session d'information sur la vie en France»*. Ces dispositions avaient pour objectif d'assurer une implication plus forte des signataires dans les formations qui leur ont été prescrites, ainsi que l'acquisition d'un minimum de connaissances fondamentales à leur intégration dans la communauté nationale.

2. La mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI)

L'accueil des migrants est effectué par les services de l'OFII au cours d'une demi-journée qui se décompose en une séance d'information collective et un entretien individuel. Ces demi-journées sont organisées avec le concours des services préfectoraux et accueillent 14 personnes en moyenne, le plus souvent autour de la visite médicale nécessaire à l'obtention du titre de séjour.

L'entretien individuel est un élément important de cette demi-journée. Il permet de faire le point sur la situation sociale du migrant, d'apprécier son niveau de connaissance de la langue française et de lui remettre les convocations pour les différentes formations prescrites. C'est au cours de cet entretien que le migrant signe son CAI.

En 2015, 110 106 CAI ont été signés, soit 97,9 % de ceux qui ont été proposés. Le principal motif de non signature tient à la dispense de CAI dont bénéficient les étrangers ayant effectué leur scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans ou ayant suivi des études supérieures en France pendant au moins un an.

Sur les 154 nationalités représentées, 35,1% des signataires étaient des ressortissants des pays du Maghreb : Algériens (16,3%), Marocains (11,9%) et Tunisiens (7,6%). Venaient ensuite les Turcs (3,5% des signataires), les Congolais RDC (3,2%), les Maliens (3%), les Chinois (3%), les Ivoiriens (2,9%), les Sénégalais (2,6%), les Russes (2,5%) les Haïtiens (2,4%) et les Camerounais (2,2%). Les femmes représentaient 52,7% des signataires. L'âge moyen était de 32,4 ans pour les femmes et 32,9 ans pour les hommes.

La catégorie la plus représentée – 43,7 % des signataires – était celle des membres de familles de Français (conjoints, parents d'enfants français, ascendants ou enfants). La catégorie liens personnels et familiaux représentait 15% des signataires. La part des bénéficiaires du regroupement familial se montait à 7,8%. Les réfugiés, apatrides et les membres de leur famille, pour qui la signature du CAI et le suivi des formations proposées par l'OFII étaient optionnels, représentaient 13,2% des signataires du CAI en 2015, contre 10,8% en 2014.

SIGNATAIRES DU CAI PAR MOTIF

	2014	2015
Familles de Français : conjoints	38 597	38 077
Liens personnels et familiaux	17 450	16 493
Familles de Français : parents d'enfants français	10 220	9 294
Regroupement familial	9 238	8 551
Membres de familles de réfugiés/apatrides	2 243	2 189
Familles de Français : ascendants, enfants	802	763
Familles de travailleurs	431	48
Total familial	79 981	75 415
Réfugiés	12 050	14 586
Considérations humanitaires	5 798	5 307
Étrangers âgés de 16 à 18 ans	3 836	3 516
Divers (aide sociale à l'enfance, etc.)	1 873	2 154
Total autres	11 507	10 977
Salariés	6 605	6 657
Actifs non-salariés	1 952	2 471
Professions artistiques et culturelles	2	0
Total économique	8 559	9 128
Total	111 097	110 106

Source : OFPRA

Le CAI était conclu pour un an, renouvelable une fois. En pratique, il était souvent accompli dans les quatre mois suivant l'arrivée sur le territoire. Il comprenait différentes formations, dispensées dans tous les départements par des prestataires sélectionnés par l'OFII dans le cadre de marchés publics. Le coût total des prestations du CAI s'élevait à 52 millions d'euros en 2015.

Une formation civique obligatoire d'une journée était délivrée à tous les signataires du CAI. Celle-ci comprenait, le cas échéant avec la participation d'interprètes, une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité, ainsi que de la place de la France en Europe. Environ 5 000 formations étaient organisées chaque année, pour un coût annuel de 4 millions d'euros.

Lorsque le besoin en était établi lors de l'entretien individuel, **une formation linguistique**, sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'État, était prescrite. Trois types de parcours distincts étaient proposés :

– un diplôme initial de langue française (DILF), pour les personnes ayant été très peu ou jamais scolarisées, soit 56,5 % du public orienté ;

– un diplôme d'études de langue française (DELF), pour les personnes ayant été scolarisées dans leur pays d'origine, au niveau secondaire ou supérieur, soit 39,3 % du total ;

– un parcours spécifique pour les signataires en situation d'analphabétisme et qui souhaitent entreprendre un apprentissage de l'écrit, soit 4,2 % du public.

Au total, 27 233 personnes s'étaient vues prescrire une formation linguistique en 2015, soit 24,7 % des signataires d'un CAI. Ont été concernées des personnes originaires de plus de 140 pays différents, huit nationalités concentrant 50 % des besoins : algérienne, turque, marocaine, syrienne, chinoise, iraquienne, sri-lankaise et russe. Le nombre moyen d'heures prescrit était de 230 heures pour un coût, en 2015, de 28,7 millions d'euros.

Une session d'information sur la vie en France, destinée initialement à informer les migrants du fonctionnement de la société française, pouvait également être prescrite. Elle visait à apporter aux signataires concernés du CAI des connaissances sur le fonctionnement et l'accès aux services publics, notamment l'emploi, le logement, la santé, la petite enfance et ses modes de garde, l'école et l'orientation scolaire.

Elle comprenait en pratique deux modules :

– un module d'une heure, délivré lors de la séance collective à l'occasion de la demi-journée d'accueil ;

– un module complémentaire de six heures, sur la vie en France, remplacé depuis le 1^{er} juillet 2015 par une session intitulée « Vivre et accéder à l'emploi en France » et rendue obligatoire depuis cette date pour tous les signataires du CAI.

Le coût de ces sessions d'information, qui ont concerné 28,2 % des signataires du CAI en 2015, était de 2,3 millions d'euros en 2015.

Un bilan de compétences professionnelles de trois heures visait à permettre aux signataires du CAI de valoriser leurs qualifications et compétences professionnelles, dans un objectif de recherche d'emploi. Ce bilan était obligatoire depuis 2009 pour tous les signataires du CAI, exception faite des mineurs de moins de 18 ans scolarisés, des étrangers de plus de 55 ans et des personnes justifiant d'une activité professionnelle. Il a été prescrit à 16,9 % des migrants en 2015, pour un coût annuel de 2,6 millions d'euros.

SIGNATURES DE CAI ET ÉVOLUTION DES PRESTATIONS ANNEXES 2014-2015

CAI	2014	2015
Nombre de personnes auditées	113 941	112 502
Nombre de signataires du contrat	111 097	110 106
Taux de signature du contrat (% des personnes auditées)	97,5%	97,9%
Nombre de formations linguistiques prescrites	24 688	27 233
Nombre de formations linguistiques prescrites (% des signataires du contrat)	22,2%	24,7%
Nombre de personnes reçues au DILF	17 206	18 654
Nombre d'inscriptions aux journées d'information « Vivre en France »	32 535	17 117
Taux de bénéficiaires de la journée d'information "Vivre en France" (% des signataires du contrat)	29,8%	28,9%
Nombre de bénéficiaires du suivi social	1 512	1 317
Taux de signataires du contrat à qui a été prescrit un suivi social (en %)	1,4%	1,2%
Nombre de bilan de compétences professionnelles prescrits	37 325	18 569
Contrat d'accueil et d'intégration famille (en nombre de dossiers reçus)	1 889	1 652
Pré CAI à l'étranger : nombre de dossiers reçus	22 772	22 499

Source : ministère de l'Intérieur

La signature d'un pré-CAI était également prévue pour certains pays. Cela concernait six des neuf pays où l'OFII est représenté – le Cameroun, le Mali, le Maroc, le Sénégal, la Tunisie, la Turquie – ainsi que 24 autres pays ⁽¹⁾. Le dispositif d'évaluation et de formation avant l'arrivée en France comprenait une formation aux valeurs de la République et, le cas échéant, une formation linguistique. La délivrance du visa était subordonnée à la production d'une attestation de suivi de ces formations.

En 2015, 22 499 dossiers de pré-CAI ont ainsi été déposés et 3 554 formations aux valeurs de la République effectuées ; 6 273 personnes ont suivi une formation linguistique. Le coût annuel du dispositif pré-CAI s'est élevé à 2,6 millions d'euros.

(1) Arménie, Bénin, Bolivie, Burkina Faso, Cambodge, Costa Rica, Espagne, Guatemala, Inde, Indonésie, Israël, Kosovo, Laos, Liban, Macédoine, Moldavie, Népal, Nicaragua, Russie, Serbie, Suisse, Thaïlande, Ukraine et Uruguay.

3. Les limites du contrat d'accueil et d'intégration

Tel qu'il était mis en œuvre depuis dix ans, le contrat d'accueil et d'intégration souffrait de plusieurs faiblesses, dûment identifiées par un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration (IGA) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) en octobre 2013 ⁽¹⁾.

Si les prestations ciblaient bien les besoins des primo-arrivants et que les thématiques retenues et les formations civiques et linguistiques étaient incontestablement les bonnes, le CAI souffrait d'une mauvaise réalisation qui en limitait les bénéfices.

On pouvait regretter, tout d'abord, une trop grande standardisation du CAI. Le rapport conjoint IGA-IGAS soulignait ainsi que les conditions de déroulement de l'accueil à l'OFII ne permettaient pas d'individualiser suffisamment les prestations proposées : *« L'entretien individuel ne compense que partiellement ce défaut d'individualisation, car il est trop court (une vingtaine de minutes) et fonctionne plus comme une liste d'informations descendantes que l'agent de l'OFII transmet au primo-arrivant que comme un échange individualisé »* ⁽²⁾.

Le rapport précisait également que les prestations elles-mêmes ne tenaient pas suffisamment compte du profil des migrants car elles étaient identiques quel que soit le pays d'origine, le niveau scolaire ou la maîtrise de la langue française. Dans son rapport sur le projet de loi relatif au droit des étrangers en France, notre collègue Erwan Binet faisait le même constat : *« les besoins spécifiques des non-francophones ne sont pas suffisamment pris en compte, tandis que les formations linguistiques sont dispensées à des personnes qui ne sont pas concernées – telles que les jeunes scolarisés en France ou bien les conjoints de scientifiques – dans la mesure où elles ont la possibilité de faire l'apprentissage du français dans un autre cadre. »* ⁽³⁾

Surtout, il a été jugé unanimement que l'ambition de la formation linguistique, pourtant prioritaire dans l'optique d'intégration, était très largement insuffisante : le niveau A1.1, retenu en 2007 comme objectif minimal de formation linguistique et qui correspond au niveau requis pour l'obtention du diplôme initial de langue française (DILF), est en effet très rudimentaire, loin des objectifs fixés par plusieurs autres pays européens.

(1) Rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales sur l'évaluation de la politique d'accueil des primo-arrivants, octobre 2013.

(2) Rapport précité, p. 25.

(3) Rapport n° 2923 de M. Erwan Binet au nom de la commission des Lois, enregistré le 2 juillet 2015.

Le cadre européen commun de référence pour les langues

Le Conseil de l'Europe a élaboré et publié, en 2001, le cadre européen commun de référence pour les langues (CECR). Ce dernier permet d'établir des niveaux harmonisés de maîtrise de la langue, afin que les programmes d'enseignement des langues vivantes, les manuels et les examens puissent connaître en Europe une certaine homogénéité.

Le CECR détermine six niveaux de langues :

- le niveau A1 équivaut à un niveau découverte ;
- le niveau A2 permet une communication simple ;
- le niveau B1 correspond à une communication plus élaborée permettant notamment d'exprimer ses idées ;
- le niveau B2 correspond au niveau d'un utilisateur indépendant ou avancé ;
- le niveau C1 correspond à celui d'un utilisateur autonome ;
- le niveau C2 correspond à un niveau de langue parfaitement maîtrisé.

Le niveau exigé en France depuis 2007 est le niveau A1.1. Ce dernier, inférieur au niveau A1, ne fait l'objet d'aucune définition par le CECR, celui-ci n'en mentionnant que la possibilité. Ce niveau ne permet que de s'identifier, de comprendre des expressions simples et de communiquer de manière élémentaire.

Avec la langue, l'emploi représente naturellement l'autre enjeu majeur de l'accueil des primo-arrivants : d'après une enquête ELIPA, citée par le rapport, 60 % des signataires du CAI indiquent que la possibilité de trouver un emploi a été un critère important du choix de la France comme pays d'accueil. Or, dans ce domaine aussi, les prestations proposées par le CAI n'étaient pas à la hauteur des enjeux. Le bilan de compétences professionnelles effectué par les signataires du CAI avait un très faible impact sur leur accès à l'emploi : leur taux de chômage est en moyenne quatre fois supérieur au taux de chômage en France.

Cette insuffisance peut s'expliquer par le caractère hybride de la prestation, qui mêle information sur les démarches d'accès à l'emploi, retour sur le parcours scolaire et universitaire du migrant et ébauche d'un entretien professionnel. Son contenu est en outre trop standardisé et ne permet pas de répondre aux attentes individuelles des migrants. En outre, malgré des accords de partenariat signés avec Pôle emploi, les données recueillies à l'occasion du bilan de compétences étaient très peu utilisées par ce dernier, ce qui en limitait singulièrement la portée.

Le pré-CAI signé par certains migrants dans leur pays d'origine était également inopérant. Il n'était tout d'abord, comme on l'a vu, pas mis en œuvre partout, ce qui créait d'importantes différences de traitement entre les migrants en fonction de leur pays d'origine. Surtout, son contenu rendait son impact faible, voire nul : le rapport conjoint de l'IGA et de l'IGAS précité soulignait ainsi que les prestations étaient limitées à 40 heures d'apprentissage du Français et à trois heures de formation aux valeurs de la République, ce qui était à la fois insuffisant pour la maîtrise de la langue et redondant avec la formation civique obligatoire

dispensée ensuite sur le territoire français dans le cadre du CAI. Preuve que la formation linguistique était insuffisante, elle n'avait pas d'incidence sur le nombre de formations à la langue française prescrites ensuite à l'arrivée en France. Enfin, les prestations du CAI n'étaient pas articulées avec le dispositif d'accueil en France : qu'il ait ou non participé au pré-CAI ne changeait rien quant aux prescriptions ensuite imposées au migrant.

B. LE NOUVEAU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE

Ainsi que l'avait reconnu le ministre de l'Intérieur, M. Bernard Cazeneuve, lors de la présentation du projet de loi relatif au droit des étrangers devant la commission des Lois, si le CAI était une bonne idée, « *nous intégrons mal les étrangers qui viennent légalement sur notre sol* »⁽¹⁾.

La loi du 7 mars 2016 a en conséquence profondément réformé le dispositif d'accueil et d'intégration des étrangers en créant un parcours d'intégration républicaine plus dense et plus complet. Celui-ci repose sur un nouveau contrat d'intégration républicaine (CIR), qui s'est substitué, depuis le 1^{er} juillet 2016, au contrat d'accueil et d'intégration.

1. Un recentrage sur les missions prioritaires

La réforme a écarté deux scénarios, celui de déléguer aux collectivités locales la politique d'accueil des primo-arrivants et celui de faire accompagner les primo-arrivants par un service dédié pour une période plus longue.

Les communes sont en effet, concurremment avec l'OFII, le premier organisme public avec lequel le migrant entre en contact après son arrivée en France. Elles contribuent, par les politiques qu'elles mettent en œuvre, à l'accueil et à l'intégration des migrants et proposent souvent des dispositifs spécifiques en leur direction, notamment pour faciliter leur socialisation ou leur permettre d'apprendre le Français. Mais confier la responsabilité intégrale de cet accueil aux seules collectivités locales aurait fait peser sur certaines une charge très lourde quand d'autres, faute d'arrivées suffisantes, n'auraient pas pu mettre en place des politiques spécifiques. Il en aurait résulté d'importantes ruptures dans l'égalité de traitement des migrants, risquant de compromettre leurs chances d'intégration.

Le scénario inverse, qui aurait consisté à confier à l'OFII une mission plus longue d'accompagnement des migrants, présentait également des inconvénients. L'OFII aurait alors été transformé en une véritable agence d'intégration, en charge de dispenser des missions spécifiques aux migrants. Cela aurait eu probablement pour conséquence de retarder l'accès de ces derniers aux dispositifs de droit commun, de limiter leur capacité d'autonomie, « *voire de les installer dans un système d'assistanat* »⁽²⁾.

(1) Audition du 1^{er} juillet 2015.

(2) Rapport conjoint IGA-IGAS précité, p. 37.

Votre rapporteur pour avis partage la conviction que **les fondements de l'intégration – maîtrise du Français, appropriation des valeurs de la République, accès à l'emploi, socialisation – doivent être acquis dans la première ou les deux premières années** suivant l'arrivée en France.

C'est précisément l'ambition du nouveau contrat d'intégration républicaine (CIR) : **améliorer la qualité de l'accueil des étrangers et favoriser leur intégration rapide dans la société française.**

Le CIR est articulé autour d'une formation civique étoffée, d'un renforcement du niveau d'exigence linguistique et d'un accompagnement mieux structuré, toujours sous la responsabilité de l'OFII. Les dispositifs inefficaces, tels que le pré-CAI et le bilan de compétences professionnelles, ont été supprimés.

Depuis cet été, et ainsi que le recommandait le rapport conjoint IGA-IGAS, un livret d'information intitulé « Venir vivre en France », disponible en plusieurs langues, a été mis en ligne sur le site Internet de l'OFII. Il doit permettre de préparer l'étranger aux démarches administratives qu'il aura à accomplir lors de son arrivée en France et de le sensibiliser aux droits et devoirs qui fondent le socle républicain. D'un volume d'une soixantaine de pages, il comprend notamment des informations sur l'accès au logement, à l'emploi, la scolarité ainsi qu'un grand nombre d'adresses de services publics.

Article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

« Art. L. 311-9. - L'État met, dans le pays d'origine, à la disposition de l'étranger qui souhaite s'installer durablement sur le territoire français une information, dans une langue qu'il comprend, sur la vie en France ainsi que sur les droits et devoirs qui y sont liés.

« L'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans révolus et qui souhaite s'y maintenir durablement s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine visant à favoriser son autonomie et son insertion dans la société française. Ce parcours comprend notamment :

« 1° La formation civique prescrite par l'État, relative aux principes, aux valeurs et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française ;

« 2° La formation linguistique prescrite par l'État, visant à l'acquisition de la langue française ;

« 3° Un accompagnement adapté à ses besoins pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration.

Dans les départements et les régions d'outre-mer, la formation mentionnée au 1° du présent article comporte un volet relatif à l'histoire et à la géographie du département et de la région d'outre-mer de résidence de l'étranger.

« Ces formations sont prises en charge par l'État.

« L'étranger qui s'engage dans le parcours mentionné au deuxième alinéa conclut avec l'État un contrat d'intégration républicaine par lequel il s'engage à suivre ces formations.

[...]

« L'étranger n'ayant pas conclu un contrat d'intégration républicaine lorsqu'il a été admis pour la première fois au séjour en France peut demander à signer ultérieurement un tel contrat ».

2. Des formations civiques et linguistiques renforcées

Le CIR se distingue d'abord du CAI par des exigences renforcées de formations civiques et linguistiques.

Afin de mieux s'approprier les valeurs de la République et de la société française, le signataire du CIR est tenu de participer à **une formation civique obligatoire qui s'étale désormais sur deux jours**, contre un seul précédemment. Cette formation reprend dans les faits les deux modules déjà dispensés dans le cadre du CAI, en les développant.

Le premier jour comprend un module de six heures intitulé « Valeurs et institutions de la République française ». C'est la principale nouveauté de la réforme, ce module étant jusqu'ici limité à une heure le jour de l'accueil collectif des migrants par l'OFII. Sont abordées les thématiques liées aux valeurs républicaines et aux institutions nationales et locales. Les valeurs sont déclinées en principes juridiques (rattachés à leur texte de référence), puis en droits et en

devoirs, accompagnés d'exemples concrets. Chacune des valeurs est illustrée par un cas pratique de jurisprudence qui illustre son impact dans la vie quotidienne.

Le second module, intitulé « Vivre et accéder à l'emploi en France », se veut plus opérationnel et pratique. Il concerne notamment l'installation en France et l'accès à la santé, à l'éducation, au logement et aux droits. Il comprend aussi une demi-journée dédiée à l'accès à l'emploi et à la création d'activité. Il est, par ailleurs, complété par des fiches d'information, déclinées par région, qui présentent un point sur la situation économique et le marché de l'emploi au niveau local.

La nouvelle formation civique est désormais conçue selon une approche plus pédagogique qui fait intervenir des exemples du quotidien pour présenter concrètement les valeurs de la République, l'organisation administrative de la France ainsi que les droits et devoirs de chaque citoyen. Il s'agit surtout de développer une pédagogie plus interactive, où l'information n'est plus simplement délivrée de façon « descendante ».

L'apprentissage du français est également significativement renforcé.

L'étranger est soumis, sur la plateforme d'accueil de l'OFII, à un test écrit et oral destiné à mesurer ses compétences linguistiques en français. En fonction des résultats et donc des besoins identifiés, trois parcours de formation linguistique de 50 heures, 100 heures ou 200 heures peuvent être prescrits. Ce parcours vise désormais une progression vers le niveau A1, conforme aux standards de nombre de nos partenaires européens, supérieur au niveau A1.1 précédemment requis.

Ce nouveau dispositif répond à une logique d'efficacité accrue tant sur le plan pédagogique qu'en ce qui concerne les contenus : l'ingénierie de formation a été revue et propose des parcours personnalisés, intensifs, semi-intensifs et extensifs, plus interactifs et utilisant les nouvelles technologies.

Trois volets, relatifs au français de la vie pratique, de la vie publique et de la vie professionnelle (monde du travail, droits et devoirs des salariés, former un projet professionnel, codes et postures) sont prévus. Les signataires du CIR doivent pouvoir s'appuyer sur les apports de cette formation linguistique pour structurer leur accès à l'emploi.

Une fois prescrite, cette formation est obligatoire. En la suivant avec assiduité et sérieux, et en progressant entre le test initial, le test intermédiaire et le test final, l'étranger respecte les conditions requises pour l'obtention de la nouvelle carte de séjour pluriannuelle, créée par la loi du 7 mars 2016.

La loi du 7 mars 2016 a en effet lié plus étroitement le suivi des formations prescrites à l'obtention ou au renouvellement de titres de séjour.

Le suivi assidu et sérieux de la formation linguistique, en plus de la formation civique et du respect des valeurs de la République, deviennent des **conditions d'obtention de la nouvelle carte pluriannuelle de séjour** de deux à quatre ans, après un an de séjour régulier.

Au-delà du CIR, la poursuite du parcours de formation linguistique doit permettre à l'étranger d'atteindre le niveau A2 de connaissance du français. L'atteinte de ce niveau sera facilitée par la mise en œuvre d'un second marché de formation linguistique de niveau A2 et B1 au dernier trimestre 2016. **L'atteinte de ce niveau A2 devient l'une des conditions de délivrance de la carte de résident.**

Avec ce niveau, la France se rapproche des standards européens et favorise l'autonomie des étrangers dans notre société, et notamment l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle.

Précisons enfin que le contrat d'intégration républicaine peut être résilié par le préfet sur proposition de l'OFII lorsque celui-ci constate que l'étranger, sans motif légitime, ne participe pas ou plus à une formation prescrite ou ne respecte pas les engagements souscrits dans le cadre du contrat d'intégration républicaine.

3. Conforter l'OFII dans sa mission d'intégration

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a vu sa mission d'accueil des étrangers primo-arrivants sur notre territoire renforcée par la loi du 7 mars 2016.

Il s'agit à présent de lui donner les moyens budgétaires nécessaires au bon accomplissement de cette mission. La suppression du pré-CAI et du bilan de compétences professionnelles vont lui permettre d'économiser une dizaine de millions d'euros par an. Les économies ainsi générées doivent pouvoir être réinvesties au profit du renforcement des formations civiques et linguistiques.

Une plus grande individualisation du suivi des étrangers nécessitera probablement une augmentation des effectifs dédiés à cette mission, indispensable à la réussite des parcours d'intégration.

Le but de l'OFII, cela a déjà été rappelé, n'est **en aucun cas de se substituer aux autres services publics ou structures utiles aux primo-arrivants mais de les orienter vers ces derniers.** Dans cette perspective, votre rapporteur pour avis juge important que le partenariat entre l'Office et Pôle emploi soit renouvelé. À l'OFII reviendrait la charge d'organiser des ateliers collectifs dispensant des informations pratiques sur les démarches liées à l'emploi et à l'orientation. À Pôle emploi et aux autres acteurs de l'insertion reviendrait la charge, à partir des informations transmises par l'OFII, d'accompagner les étrangers dans la durée, au-delà de leur première année de présence sur le territoire, dans leur démarche d'intégration.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 25 octobre 2016, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2017.

M. le président Gilles Carrez. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois, Paul Giacobbi, vice-président de la commission des affaires étrangères, et moi-même sommes très heureux d'accueillir le ministre de l'Intérieur pour l'examen des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». Je vous remercie, monsieur le ministre de l'Intérieur, de votre présence en ce jour particulièrement marquant.

Je rappelle que la Conférence des présidents a reconduit les modalités d'organisation de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances (PLF). Cette réunion de commission élargie est donc la première d'une série de 26 réunions, que je serai amené à présider avec mes collègues des commissions permanentes concernées, et qui nous permettront d'examiner, d'ici au 9 novembre prochain, les 32 missions budgétaires et les 126 programmes du PLF pour 2017, sans compter les budgets annexes et les comptes spéciaux. Je donnerai d'abord la parole au rapporteur spécial de la commission des finances, puis aux trois rapporteurs pour avis, de la commission des affaires étrangères et de la commission des lois, pour cinq minutes chacun.

M. Laurent Grandguillaume, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Jamais discussion budgétaire ne sera autant entrée en collision avec l'actualité la plus brûlante : je veux parler, bien sûr, du démantèlement de la « jungle » de Calais, annoncé au début de septembre par le Gouvernement et qui est entré, hier, dans sa phase de mise en œuvre effective. Le Gouvernement a pris la bonne décision en la matière, et je sais, monsieur le ministre, que l'État a préparé cette opération délicate avec sérieux et humanité. Je vous avais d'ailleurs interpellé l'année dernière sur les conditions de vie dans la jungle de Calais. Vous avez répondu, je crois, à l'attente des citoyens, des associations et de tous les acteurs qui agissent sur le terrain.

La semaine dernière, le dernier obstacle juridique a été levé avec la décision du tribunal administratif de Lille. Pourtant, certaines associations ont fait part de certaines inquiétudes et continuent à le faire. Je ne sais pas si elles sont toutes fondées mais, dans la mesure où ces associations ont mené à Calais une action que l'on peut qualifier d'admirable, il est indispensable de les entendre et de leur répondre.

Les inquiétudes exprimées sont connues. Elles portent sur le sort des mineurs isolés qui ont une famille au Royaume-Uni, sur le nombre de places ouvertes en centre d'accueil et d'orientation (CAO) et sur le traitement des migrants qui continueront à ne pas vouloir déposer une demande d'asile dans notre pays. Monsieur le ministre, où en sont vos discussions avec le gouvernement britannique sur la question des mineurs isolés ?

Le Gouvernement annonce que le nombre de places en CAO est suffisant pour accueillir les migrants qui viendront de Calais. Pouvez-vous nous le confirmer ? N'avez-vous aucune inquiétude à ce sujet, notamment dans la mesure où l'on constate, ici ou là, de la part de nos compatriotes, mais aussi, parfois, malheureusement, de la part de hauts responsables politiques, de leur propre initiative, des interrogations, voire des manifestations d'hostilité inquiétantes ? Comme le disait si bien Jean Jaurès, il faut savoir lutter contre « la loi du mensonge triomphant qui passe » et rétablir la vérité face à un certain nombre d'extrémismes qui s'expriment dans notre pays.

S'agissant des CAO, je dois vous faire part de l'inquiétude que suscite chez les associations la précipitation dont a parfois fait preuve le Gouvernement dans la création de ces centres, même s'il est bien sûr nécessaire de répondre à une urgence. La multiplication des différents types d'hébergement des demandeurs d'asile nuit à la clarté de l'ensemble du système et contribue à la mise en concurrence des publics vulnérables. Ce mode d'hébergement, prévu comme une mise à l'abri, ne doit pas devenir le modèle d'accueil généralisé. Je rappelle que la loi du 29 juillet 2015 fait des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) le principal mode d'hébergement pérenne des demandeurs d'asile. Il faut d'ailleurs saluer les efforts budgétaires consentis en la matière par le Gouvernement depuis 2012.

Par ailleurs, je m'interroge sur le recours à la procédure de marché public, qui conduit des associations à assurer un rôle non plus de partenaires, mais de prestataires, et risque d'exclure les associations de petite taille au profit de sociétés commerciales dépourvues de réelle expertise dans l'accompagnement social.

Enfin, pour revenir sur la jungle de Calais, je ne peux éluder la question qui est sur toutes les lèvres : une fois le démantèlement terminé, comment résoudre le problème, sachant que les flux migratoires sont ce qu'ils sont et que le Royaume-Uni reste attractif pour les migrants ? Pouvez-vous, monsieur le ministre, faire devant la commission le point des mesures que vous avez mises en place à cet égard ?

Les chiffres attestent de l'effort qui est fait dans le cadre de ce PLF. Les crédits de la mission dans son ensemble auront progressé de plus de 30 % entre le budget réalisé en 2012 et le budget prévu pour 2017. Les effectifs de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) auront, au cours de la même période, été accrus de 340 personnes, soit une augmentation de 76 %. Je veux en profiter pour saluer l'action remarquable de son directeur général, qui a su

redynamiser ses équipes et faire de l'OFPRA un outil dont nous pouvons légitimement être fiers. Les effectifs de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) auront également, au cours de la même période, été accrus de 200 personnes, soit une augmentation de 25 %. Enfin, plus de 10 000 places supplémentaires en CADA ont été ouvertes depuis 2012, soit une augmentation de moitié en cinq ans. Je pourrais multiplier les exemples des efforts qu'a accomplis cette majorité depuis 2012. Ils étaient indispensables du point de vue humanitaire.

La politique menée par le Gouvernement en matière d'immigration ne s'est pas limitée à des mesures quantitatives d'augmentation des moyens budgétaires : la loi du 29 juillet 2015 a profondément modifié notre politique en matière d'asile et la loi du 7 mars 2016 a réformé le droit des étrangers en France.

Tous ces efforts incontestables, toutes ces mesures indispensables s'inscrivent dans un contexte migratoire que chacun a à l'esprit. La crise migratoire majeure qui frappe l'ensemble de notre continent est là pour plusieurs années. Comment faire, monsieur le ministre, pour que cette crise ne vienne pas contrarier, sinon réduire à néant, ces efforts, conformes aux objectifs que nous poursuivons tous ?

Je rappelle que le PLF 2017 a été bâti sur une hypothèse d'augmentation des demandes d'asile dans notre pays comprise entre 15 % et 20 % en 2016 et 2017. J'ignore si cette hypothèse tient compte des engagements que la France a pris à l'égard de ses partenaires européens en matière de réinstallation et de relocalisation des migrants. En effet, notre pays s'est engagé à accueillir 37 000 migrants d'ici à la fin de l'année 2017. À la mi-septembre, il avait accueilli moins de 2 000 personnes au titre du programme européen de relocalisation, moins de 700 au titre du schéma européen de réinstallation, et 228 au titre de l'accord avec la Turquie. À cet égard, la France ne fait guère plus mal que les autres ; elle est même à la première place pour ce qui est du programme européen de relocalisation.

En ce qui concerne les aides, les associations nous signalent beaucoup de difficultés à solliciter les fonds européens et, hélas, plus encore à faire appel aux dispositifs nationaux, qui ont été complexifiés au cours du temps, bien avant que l'actuel gouvernement soit en place.

Enfin, pouvez-vous faire un point sur la gestion de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), compte tenu des difficultés budgétaires rencontrées sur ce point ?

M. Jean-Marc Germain, *rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères*. Je suis heureux d'être le rapporteur pour avis de ce budget au nom de la commission des affaires étrangères, car la politique de l'asile est l'une des politiques les plus essentielles pour la France, le droit d'asile étant, au fond, le droit de chacun à vivre quel que soit son pays de naissance.

Ce budget porte une double marque : celle de la réforme structurelle de l'asile, engagée d'ailleurs avant la crise, ce qui a permis d'y faire face, et celle d'une crise migratoire conjoncturelle, néanmoins peut-être appelée à durer.

Mon collègue Laurent Grandguillaume a déjà évoqué la réforme de l'asile : c'est l'honneur de la France d'avoir voulu, au-delà même des difficultés que nous avons rencontrées récemment, améliorer la qualité de l'accueil des demandeurs d'asile sur notre territoire, en accélérant les procédures et en développant les capacités d'hébergement. La réduction du délai d'instruction des demandes d'asile à trois mois constitue un objectif fort de la réforme. Pouvez-vous, monsieur le ministre, faire le point sur cette question ?

La crise migratoire trouve son origine dans un double chaos : le chaos irako-syrien, avec des femmes et des hommes qui fuient notamment les guerres civiles, et le chaos libyen, qui a fait en quelque sorte disparaître la frontière maritime entre l'Europe et l'Afrique. Cette disparition de la frontière s'est conjuguée à un phénomène structurel : des femmes et des hommes qui fuient les difficultés politiques ou autres en Afrique. Ceux-ci empruntent, dès lors, la voie de la Méditerranée centrale.

D'après l'analyse que nous avons pu faire dans le cadre de la mission d'information sur la situation migratoire en Europe, dont je suis le rapporteur, la question des migrations liées à la demande d'asile est assez circonscrite, dans la mesure où il y a principalement dix pays d'origine, au Moyen-Orient – notamment la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan –, dans la Corne de l'Afrique et au Sahel, et un nombre de pays de destination lui aussi limité, avec, au premier rang, l'Allemagne, l'Autriche et la Suède.

Pour construire votre budget, vous avez retenu l'hypothèse d'une poursuite de l'augmentation du nombre de demandes d'asile à un rythme compris entre 15 % et 20 % en 2017. Selon moi, il est raisonnable de prévoir ainsi des crédits qui permettent de poursuivre l'effort engagé en 2016. En effet, nous devrions assister à une baisse très importante des flux passant par la Méditerranée orientale, en raison de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, et à un maintien des flux passant par la Méditerranée centrale – soit environ 150 000 entrées en Europe par an. En revanche, il faut sans doute s'attendre à des mouvements secondaires en provenance d'autres pays européens.

Même si elles ont pu donner, malheureusement, l'image d'un grand désordre, l'Union européenne et la France sont en train de prendre le problème par tous les bouts, et c'est ce qu'il faut le faire.

C'est d'abord la question de l'action à la source, qui est sans doute la plus difficile, avec la paix en Syrie et les opérations qui sont actuellement engagées à Mossoul.

C'est aussi la question de l'aide aux pays de premier accueil. Je pense en particulier au Liban, à la Jordanie et au Kurdistan irakien. Seule la Turquie

dispose peut-être de moyens financiers suffisants pour faire face à l'accueil des réfugiés. Cette question ne relève pas de votre budget, monsieur le ministre, mais je la mentionne car elle est essentielle de mon point de vue. C'est probablement un des points faibles du dispositif.

C'est, en outre, la question du contrôle des frontières, avec le renforcement de l'agence Frontex, qui se fait désormais correctement.

C'est également la question de la sécurisation des routes, avec la politique de réinstallation. Quelles sont les perspectives en la matière, monsieur le ministre ? Allons-nous remplir notre engagement ? Lors de mes différents déplacements, j'ai pu constater que la France était en pointe par rapport aux autres pays européens, mais nous sommes encore en deçà des objectifs.

C'est encore la question des relocalisations internes en Europe, puis de la répartition nationale, laquelle doit se faire en fonction de la situation démographique et économique des différentes régions.

C'est, enfin, la question du retour et de la coopération avec les pays d'origine.

Pour compléter la question de Laurent Grandguillaume, la France accueille-t-elle des mineurs isolés ? Y a-t-il des demandes en ce sens, notamment de la part de l'Italie ? Comment cela se passe-t-il ? En particulier, comment la relation avec les départements se passe-t-elle ?

Désormais, la principale problématique qui se trouve devant nous est celle de la modification du règlement de Dublin. Les règles actuelles font peser une charge excessive sur les pays de premier accueil lorsqu'il y a un afflux important de migrants. En l'absence de mécanisme de relocalisation interne, cela crée des situations difficiles telles que celle que nous avons connue à Calais : des femmes et des hommes sont en attente ou développent des stratégies au regard des règles de Dublin ; la situation perdure et des bidonvilles se forment.

M. Patrick Mennucci, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'immigration, l'intégration et l'accès à la nationalité française*. Je m'éloignerai un peu de l'actualité abordée par mes collègues pour évoquer le contrat d'intégration républicaine.

Avec la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, dont notre collègue Erwann Binet a été le rapporteur, notre pays s'est doté d'un texte équilibré, à la fois conforme à notre tradition d'accueil et ferme en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Il sécurise le parcours des migrants en créant un nouveau titre de séjour pluriannuel, tout en renforçant le parcours d'intégration.

Le PLF pour 2017 traduit la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre les réformes que nécessite l'adoption de cette loi : les crédits de la mission

« Immigration, asile et intégration » augmentent de 30 % en autorisations d'engagement (AE) à périmètre courant et de 15 % en crédits de paiement (CP), pour s'établir, respectivement, à plus d'un milliard d'euros et à 923 millions d'euros. Les crédits dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière, en particulier, s'accroissent de 16 %, pour s'établir à plus de 92 millions d'euros, dont près de 60 millions sont affectés au fonctionnement des centres de rétention administrative et 33 millions aux frais d'éloignement, ce dernier montant connaissant, il faut le noter, une hausse sérieuse. Les crédits de l'OFII augmentent également, pour s'établir à 171 millions d'euros, les effectifs de l'office étant par ailleurs portés à 1 014 équivalents temps plein.

La loi du 7 mars 2016 précitée a été l'aboutissement d'une réflexion engagée par vos services à partir de 2013, à la suite notamment d'un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales. Elle a créé un nouveau parcours d'intégration, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Le contrat d'intégration républicaine (CIR) s'est ainsi substitué au contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Mis en œuvre par l'OFII avec le concours d'un certain nombre de prestataires extérieurs, ce dernier avait représenté une dépense de 52 millions d'euros en 2015.

Le CIR est à la fois plus ambitieux et plus exigeant que le CAI. La formation civique a été renforcée et s'étale désormais sur deux jours, contre un seul précédemment. C'est indispensable pour que les nouveaux arrivants s'approprient plus rapidement les valeurs de la République, dont nous connaissons toute l'importance dans leur parcours. La formation linguistique a également été « musclée » : le niveau d'exigence a été relevé au standard A1, conformément à la pratique constatée dans la plupart des autres pays européens. La maîtrise de la langue est fondamentale pour réussir une intégration et accéder à l'emploi ; le niveau requis précédemment s'avérait bien trop rudimentaire.

Selon moi, l'accueil et l'intégration doivent se faire au cours de la première ou des deux premières années après l'arrivée. Au-delà, les étrangers doivent basculer vers les dispositifs de droit commun, car ils risquent, à défaut, d'être enfermés définitivement dans leur condition d'étranger.

Dernier point, fondamental : l'assiduité aux formations civiques et l'acquisition d'un niveau minimum de maîtrise de la langue française sont des conditions d'obtention de la nouvelle carte pluriannuelle de séjour, après un an de présence en France. En outre, le niveau A2 de maîtrise de la langue sera désormais exigé pour obtenir, ensuite, une carte de résident.

La question qui se pose désormais est celle de la mise en œuvre du CIR. J'aimerais à cet égard vous interroger sur trois points, monsieur le ministre.

D'abord, pouvez-vous nous indiquer les moyens supplémentaires qui seront mis à la disposition de l'OFII pour qu'il puisse assurer au mieux cette mission et effectuer un suivi plus individualisé des étrangers primo-arrivants, que

l'on sait fondamental dans les premiers mois, compte tenu de la diversité des profils que nous accueillons ?

Ensuite, pouvez-vous nous préciser les mesures qui seront prises pour mettre en place, en remplacement du bilan de compétences professionnelles, un véritable dispositif structuré d'accompagnement des primo-arrivants vers l'emploi, sachant que leur taux de chômage est quatre fois supérieur à la moyenne nationale ? Quel nouveau partenariat sera conclu à cette fin entre l'OFII et Pôle Emploi ?

Enfin, pouvez-vous expliquer comment vos services procéderont, à l'avenir, à l'évaluation de cette politique d'intégration ? Quels seront les outils à leur disposition ? Comment assureront-ils le suivi individuel des demandeurs, notamment au moment de la demande de carte de séjour ?

M. Éric Ciotti, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'asile*. Ce budget s'inscrit dans un contexte très particulier, marqué notamment par une crise migratoire inédite. J'en résumerai le cadre de manière assez simple : les moyens augmentent, mais les problèmes continuent à s'aggraver.

Le constat est sans appel, monsieur le ministre : les crédits de paiement inscrits au titre de la politique de l'asile augmentent de 14,8 %, mais ceux-ci ne permettront en rien – je dis bien : en rien – de répondre aux véritables défis que notre pays doit surmonter. Le nombre de demandes d'asile, qui a été de 80 000 en 2015, dépassera en effet probablement 90 000 cette année et 100 000 l'année prochaine. Nous considérons que vous refusez de prendre la mesure de cette réalité et de son aggravation.

Ainsi, le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile, arrêté le 21 décembre dernier, est déjà caduc : 60 000 places ont été programmées pour la fin de l'année 2017, alors que le besoin dépasse largement les 100 000 places. De même, votre ambition une nouvelle fois proclamée de réduire le délai de traitement des demandes par l'OFPRA à 90 jours a fait long feu. En 2016, il sera encore de 140 jours au minimum, selon les analyses les plus optimistes. En France, le parcours d'un demandeur d'asile, notamment d'un débouté, est encore trop souvent de cinq ans, avec très peu d'éloignements à l'issue de ce parcours.

Pourtant, réduire ce délai est indispensable, nous le savons, pour empêcher que de futurs déboutés du droit d'asile ne tentent de créer, à la faveur d'interminables procédures, les conditions d'un séjour pérenne en France, phénomène qui a été malheureusement renforcé par les termes de la loi que vous avez fait voter.

J'insiste également sur votre gestion du campement de Calais. Depuis plus de deux ans, vous avez laissé la situation se dégrader, créant un véritable appel d'air pour toute l'immigration irrégulière et transformant cet espace en zone de

non-droit et de violence, avec un coût difficilement supportable pour la communauté nationale : autour de 200 millions d'euros pour les années 2015 et 2016, d'après le chiffrage que j'ai fait figurer dans mon rapport. Monsieur le ministre, quelles mesures allez-vous prendre pour sécuriser définitivement la zone de Calais et empêcher qu'un nouveau campement ne s'y constitue dans les prochains jours ou les prochaines semaines ?

Vous avez lancé hier le démantèlement de la jungle. Nous y voyons naturellement un motif de satisfaction, mais nous considérons que les conditions de la réussite de cette opération ne sont pas réunies, compte tenu notamment de l'absence de tout accord avec nos partenaires britanniques. Où en sont les discussions avec le Royaume-Uni sur la gestion des flux migratoires ?

En outre, pouvez-vous expliquer de manière plus détaillée le fonctionnement et le coût des CAO que vous êtes en train de créer sur l'ensemble du territoire national ? Ce coût est estimé à environ 20 millions d'euros pour deux mois. Quel sera-t-il, d'après vos prévisions, pour l'ensemble de l'année 2017 ?

J'en viens à une question importante, monsieur le ministre : compte tenu de certains propos qui se diffusent, je vous demande solennellement si vous avez engagé une opération de régularisation massive des personnes qui sont déplacées depuis Calais. (*Murmures sur les bancs de la majorité.*) Pour être clair, fait-on, en contrepartie de ce déplacement, une promesse de régularisation quasi systématique ? Je vous alerte sur le danger de tels messages, qui créeraient un véritable appel d'air : si tous ceux qui se trouvent à Calais ont l'assurance de voir leur situation régularisée, alors qu'elle est souvent illégale, ce sera une incitation à la reconstitution de la jungle. Au vu de leur nationalité, les personnes présentes à Calais ne peuvent pas toutes bénéficier du statut de réfugié, ainsi que vous l'avez vous-même relevé.

Pour finir, monsieur le ministre, je vous pose trois questions plus globales.

L'année dernière, en nous appuyant sur une évaluation de la Cour des comptes, nous avons chiffré le coût total de notre politique d'asile à 2 milliards d'euros. Compte tenu de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, ce coût risque d'atteindre 2,5 milliards d'euros en 2017. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

Pourquoi ne sommes-nous pas capables d'appliquer le règlement de Dublin ? En 2015, le taux de transfert depuis la France vers un autre pays de l'Union européenne a été dérisoire dans ce cadre : 6,7 % à peine.

Qu'en est-il de l'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ? Les éloignements des déboutés du droit d'asile sont toujours, eux aussi, ridiculement faibles, pour ne pas dire proches du néant : 6,8 % en 2014 ; 7,6 % en 2015. Quelles mesures concrètes avez-vous décidées pour remédier à cette situation particulièrement préoccupante ?

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'Intérieur*. Je vous remercie de m'offrir l'occasion d'exposer l'action du Gouvernement en matière de politique de l'asile. Je remercie l'ensemble des rapporteurs qui, avec beaucoup de conviction et un esprit de nuance et d'exactitude, cependant inégal (*Sourires*), ont appelé mon attention sur un certain nombre de points, sur lesquels il m'appartient d'apporter les réponses, pour le coup, les plus précises possibles. La traçabilité des propos du ministre est toujours plus grande que celle des propos de ceux qui mettent en cause sa politique avec, parfois, quelques approximations.

D'abord, le PLF pour 2017 traduit l'engagement du Gouvernement en faveur des missions du ministère de l'Intérieur, qui est soumis à des contraintes extrêmement fortes depuis deux ans. Nous devons faire face à de nombreux problèmes, tous extrêmement lourds : la menace terroriste, la crise migratoire, mais aussi des formes de radicalité violentes, qui mobilisent fortement les forces de sécurité intérieure et les exposent à des risques inadmissibles. Nous essayons de les traiter tous, avec la plus grande rigueur, sachant que les forces de sécurité intérieure ont perdu 13 000 emplois au cours d'une période qui n'est pas si lointaine, et ont vu leurs crédits de fonctionnement, hors personnel, diminuer de 15 % durant la même période. Nous les augmentons d'autant depuis plusieurs années, de manière à remettre notre appareil sécuritaire en mesure de remplir les missions qui sont les siennes.

Pour faire face à la crise migratoire, le ministère a ainsi été doté de moyens budgétaires significatifs. La mission « Immigration, asile et intégration » connaît une augmentation de ses crédits de près de 15 % à périmètre constant, qui doit lui permettre de mettre pleinement en œuvre les objectifs de la loi sur la réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015 et celle relative au droit des étrangers du 7 mars 2016. C'est une augmentation particulièrement significative, justifiée par le contexte migratoire inédit auquel nous sommes confrontés.

Les crédits de la mission qui sont soumis à votre approbation aujourd'hui en traduisent les priorités.

En premier lieu, le projet de loi pour 2017 poursuit l'effort de renforcement des services et des opérateurs qui concourent aux missions d'accueil des ressortissants étrangers et de traitement de leurs demandes d'asile. Il est ainsi proposé d'élever le plafond d'emploi de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à 1 014 équivalents temps plein (ETP), traduisant une progression de 213 emplois en deux ans, dont 78 par rapport à 2016, afin notamment de faire face à l'accroissement des activités de l'établissement dans le domaine de l'asile, qu'il s'agisse de l'enregistrement des demandes dans les « guichets uniques », de la gestion du parc d'hébergement ou de l'allocation pour demandeur d'asile. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) bénéficiera quant à lui de 140 emplois supplémentaires par rapport à 2016 ; il aura ainsi été doté de 310 emplois supplémentaires depuis le début de l'année 2015. Ces moyens permettront à l'opérateur de prendre en charge, dans les

meilleures conditions, une demande d'asile en forte accélération sans pour autant dégrader les délais de traitement des dossiers.

Les services du ministère – hors OFPRA et OFII – bénéficient également depuis deux ans de renforcements d'effectifs, avec, notamment, 36 ETP supplémentaires en préfecture pour armer et organiser les guichets uniques. Dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération », qui permet de dégager près de 2 000 ETP grâce à la création de plateformes de délivrance des titres mutualisées, je dégagerai des moyens supplémentaires qui pourront être affectés pour partie à la politique de l'accueil des étrangers en France, de manière à tenir les objectifs fixés par la loi.

Ce PLF traduit ainsi la poursuite de l'effort visant à donner à notre politique de l'asile, profondément réformée avec l'adoption de la loi du 29 juillet 2015, des moyens à la hauteur des défis auxquels nous devons faire face.

Ces moyens progressent de 15 %. Ils vont permettre, en premier lieu, de poursuivre l'extension du parc d'hébergement des demandeurs d'asile en finançant notamment 40 350 places en CADA, dont 2 000 places nouvelles en 2017, soit un doublement du parc sur le quinquennat.

Je rappelle à ceux qui expriment quelques inquiétudes sur la politique que nous menons qu'ils n'en ont créé que 2 000, là où nous en avons créé 20 000. On pourra m'objecter qu'il n'y a pas de sens à comparer ces chiffres sans les rapporter à l'évolution du nombre de demandes d'asile : précisément, au cours du quinquennat précédent, le nombre de demandeurs d'asile a progressé de façon très significative, passant de 30 000 en 2007 à 65 000 en 2012, alors que le pays n'avait pas à affronter une crise migratoire comparable à celle que connaît l'Europe aujourd'hui, puisque nous avons accueilli en l'espace de vingt-quatre mois sur le territoire européen deux millions de personnes, qu'elles soient en mesure ou non de se voir accorder l'asile politique. Dans ce contexte, le nombre de demandes d'asile est passé de 65 000 à 90 000, alors que, dans une période où la politique migratoire était maîtrisée nous dit-on, et alors que la pression migratoire était inexistante, ce nombre a progressé dans d'égales proportions – cherchez l'erreur... Je rappelle par ailleurs qu'aucun poste n'a été créé à l'OFPRA sous le précédent quinquennat et que seules 2 000 places ont été ouvertes en CADA, alors que nous en aurons, je le répète, ouvert 20 000, et créé parallèlement 600 postes au sein de l'OFII et de l'OFPRA.

Nous aurons également créé 21 000 places d'hébergement d'urgence, au titre desquelles plus de 5 000 nouvelles places en 2017, dans le cadre, pour la première fois, d'une procédure de commande publique lancée au niveau national. Ainsi, le parc de places de CADA aura quasiment doublé en cinq ans, et plus de 6 000 places d'hébergement d'urgence dédiées auront-elles été créées au plan national.

Parallèlement, les crédits consacrés à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) progressent de 71 millions d'euros pour faire face aux besoins générés par l'augmentation du nombre de demandeurs. Cette augmentation notable s'accompagne d'une volonté réaffirmée de maîtrise des coûts, rendue possible par les dispositifs prévus par la loi relative à la réforme de l'asile, tels que l'orientation directive dans l'hébergement et la substitution de places d'hébergement pérennes aux nuitées d'hôtel.

Le PLF 2017 soutient également l'action en faveur de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui constitue un axe majeur de la politique d'immigration. Il est ainsi proposé de maintenir les crédits dédiés à l'éloignement en 2017 après l'augmentation de 55 % dont ces crédits avaient fait l'objet en 2016 par rapport à 2015.

Enfin, la politique d'intégration bénéficie d'un renforcement de ses moyens pour la mise en œuvre d'une politique renouée et ambitieuse, prévue dans la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers.

Ainsi, les crédits consacrés à l'accompagnement des primo-arrivants et des réfugiés connaissent dans le PLF 2017 une nouvelle hausse de 20 %, après celle intervenue en 2016. Il s'agit de financer l'extension du contrat d'intégration républicaine, qui constitue un outil essentiel de cette ambition. Il instaure une exigence accrue en matière de maîtrise de la langue française et d'adhésion aux valeurs de la République, facteurs essentiels de l'intégration, qui conditionnent désormais l'obtention d'une carte de résident.

Je souhaite à présent vous apporter quelques éléments d'information concernant la situation et les opérations menées à Calais. J'espère répondre ainsi aux questions légitimes qui m'ont été posées et qui appellent des réponses extrêmement précises.

Je l'ai dit, deux millions de migrants sont arrivés sur le territoire européen en l'espace de vingt-quatre mois. Entre 800 000 et un million de ces migrants se trouvent aujourd'hui en Allemagne ; une autre partie se trouve en Italie, le reste se répartissant dans le reste de l'Union européenne. C'est à ce chiffre de deux millions qu'il faut rapporter le nombre de demandes d'asile adressées à la France, passées – je le rappelle – de 65 000 à 90 000, soit une augmentation identique à celle que nous avons connue entre 2007 et 2012, sans pression migratoire.

Nous avons, dans ce contexte, augmenté considérablement les capacités d'accueil et, contrairement à ce que j'entends, fortement renforcé les moyens en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, grâce notamment aux augmentations budgétaires que je viens d'indiquer, mais également par la création d'emplois dans la police aux frontières (PAF), laquelle avait été très durement affectée par la révision générale des politiques publiques (RGPP). On peut toujours, en effet, verser des larmes de crocodile sur les difficultés que rencontrent nos services pour lutter contre l'immigration irrégulière, mais, si l'on veut éviter

ces difficultés, il convient de ne pas les désarmer en leur supprimant des emplois en nombre.

Aura-t-on obtenu des résultats ? Je vais, là encore, répondre avec précisions aux inexactitudes que j'entends, car, y compris dans cette période politique particulière, nos débats nécessitent de la rigueur. Au cours des deux années écoulées, le nombre de filières d'immigration irrégulière démantelées par la police aux frontières – qui a accompli ici un travail considérable dont je tiens à la remercier – a progressé chaque année de 20 %. Pour ce qui concerne Calais, la réussite est encore plus importante, puisque le nombre de filières démantelées a augmenté de près de 30 %.

Il est donc absolument faux, qu'il s'agisse des moyens alloués aux services ou de leurs résultats, d'indiquer devant la représentation nationale ou devant les micros, que le Gouvernement ferait preuve de laisser-aller ou de laxisme en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Pour être très précis, je vous rappelle que, à partir de Calais, plus de 1 700 migrants ont été reconduits à la frontière ou vers leur pays d'origine, parce qu'ils ne remplissaient pas les conditions pour être réfugiés en France. Ceux qui en revanche sont conduits vers les centres d'accueil et d'orientation, monsieur Ciotti, sont bel et bien éligibles à l'asile. Maintenant, si vous pensez qu'il faudrait reconduire dans leur pays des Erythréens qui subissent les persécutions du régime de M. Issayas Afewerki, dites-le ; si vous pensez qu'il faut reconduire dans leur pays les Soudanais persécutés au Darfour, dites-le ; si vous pensez qu'il faut reconduire en Syrie ou en Irak les chrétiens d'Orient et les Yézidis, dites-le : nous saurons au moins à quoi nous en tenir sur vos intentions. En tout cas, tant que je serai ministre de l'Intérieur, ce ne sera pas le cas, parce que la France est le pays du droit d'asile et que 85 % des migrants qui se trouvent aujourd'hui à Calais appartiennent à l'un de ces trois groupes de personnes.

Par ailleurs, pour que les choses soient parfaitement claires, j'indique que, alors que la demande d'asile n'a pas explosé en France malgré la pression migratoire, nous connaissons un afflux de réfugiés à Calais. C'est un problème auquel nous sommes confrontés depuis vingt ans et auquel les gouvernements précédents ont apporté les réponses que l'on sait : ce n'est pas moi qui ai procédé à l'évacuation de Sangatte, en jetant les réfugiés dans les rues des villes de notre façade septentrionale – il en est arrivé 300 à Cherbourg du jour au lendemain, sans que nous ayons aucune solution de relogement ! Si vous considérez que c'est là une bonne politique, vous pouvez toujours proposer de la poursuivre, mais ce n'est pas la nôtre.

Par ailleurs, un accord parfaitement léonin a été conclu à Sangatte avec le Royaume-Uni, puisqu'il établissait la frontière sur le territoire français, sans aucune contribution britannique ni sur le plan financier ni en termes de prise en charge des mineurs isolés. Et ce sont ceux qui ont signé cet accord qui nous expliquent que nous avons tort de le subir... Il y a quelques limites au cynisme politique, surtout lorsqu'il s'agit de questions humanitaires graves, et je me dois

de rappeler que c'est moi qui ai renégocié les accords du Touquet dans des termes que je tiens à préciser ici : le Royaume-Uni a été amené à financer une partie de l'accueil des migrants de Calais à hauteur de 140 millions d'euros. Ils avaient dans un premier temps apporté 100 millions d'euros, puis ont injecté 40 millions supplémentaires, au terme des négociations que j'ai menées ces dernières semaines, afin de sécuriser les infrastructures à Calais. Si l'on veut en effet éviter tout appel d'air, il faut faire en sorte que les passeurs ne puissent plus se livrer à leur abject trafic. C'est le minimum de cohérence requis pour agir à long terme.

En second lieu, les mineurs isolés qui n'étaient pas pris en charge par les Britanniques le sont désormais, aux termes des accords d'Amiens, et 200 d'entre eux ont quitté la France cette semaine.

Enfin, avant d'appeler à la renégociation des accords du Touquet, mieux vaudrait savoir ce qu'ils contiennent, si l'on ne veut pas se retrouver piégé. En effet, dénoncer les accords du Touquet entraînerait deux ans de *statu quo*, ce qui reviendrait à envoyer le signal que, pendant deux ans, la frontière redeviendra poreuse, sans que rien ait changé par ailleurs. En d'autres termes, vous installeriez un aspirateur à Calais, et les passeurs pourraient continuer de soutirer aux migrants, et notamment aux mineurs isolés, des sommes considérables contre la promesse d'une hypothétique traversée vers la Grande-Bretagne, traversée qui a déjà fait quatorze morts depuis le début de l'année. Nous proposons donc d'être extrêmement fermes avec les Britanniques, de faire en sorte que la frontière soit étanchéifiée pour que les passeurs arrêtent leurs trafics et que nous puissions, dans le cadre d'une politique constante dans la durée, obtenir des résultats.

À Calais, nous avons démantelé des filières, nous avons reconduits ceux qui ne relevaient pas de l'asile à la frontière, nous avons rééquilibré les accords du Touquet de manière à ce que les Britanniques prennent leurs responsabilités. Notre politique obéit à des convictions humanitaires et à l'idée que les demandeurs d'asile en Europe et en France ne peuvent être maintenus dans la boue, le froid, la précarité, à la merci des passeurs.

C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place des centres d'accueil et d'orientation, qui permettent de mettre à l'abri une population qui, pour 85 %, peut prétendre à l'asile. Si vous avez d'autres solutions que celle-ci, je suis preneur, mais, à moins que la France décide de renvoyer les migrants dans des pays où ils sont persécutés, je ne vois pas d'autre solution politique que celle que nous mettons en œuvre. Il est important que nous l'expliquions pour que notre pays, où perdure une culture de l'accueil, puisse maintenir dignement cette tradition.

Enfin, l'opération de Calais est une opération extrêmement difficile. La mobilisation extraordinaire des services de l'État et de la préfecture, sous l'autorité de la préfète, ainsi que des associations, mérite des remerciements, que j'exprime ici. Néanmoins, tant qu'elle n'est pas terminée, cette opération présente des risques pour des êtres humains en situation de grande vulnérabilité, et nous

avons donc le devoir de l'accompagner par des paroles qui lui permettent d'aboutir au lieu de la compliquer.

Pour ce qui concerne les coûts, le coût de l'humanisation de la lande a été de 35,8 millions d'euros, celui des CAO de 23 millions en 2016. Quant à la présence des forces de l'ordre, elle est importante à Calais, puisque nous y avons augmenté de 2 000 agents les effectifs de police et que quatorze unités de forces mobiles y sont stationnées en permanence.

Enfin, le nombre de reconduites à la frontière est plus important qu'il ne l'était en 2011 ou 2012. En effet, nous ne comptabilisons pas dans les reconduites à la frontière les reconduites financées à hauteur de 1 000 euros par personne pour les ressortissants bulgares et roumains qui percevaient les 1 000 euros avant d'aller passer les vacances de Noël dans leur pays, puis revenaient entre Noël et le jour de l'An, pour repartir à Pâques en ayant touché de nouveau 1 000 euros. Nous considérons en effet que ces éloignements, qui étaient comptabilisés par le passé, sont des éloignements budgétivores, qui ne témoignent aucunement de la fermeté d'une politique migratoire.

Nous ne comptabilisons pas non plus les obligations de quitter le territoire français (OQTF) dites *flash*, c'est-à-dire que nous ne considérons pas que les immigrés irréguliers qui choisissent d'eux-mêmes de quitter le territoire et à qui l'on remet à l'aéroport une OQTF *flash* doivent venir gonfler les statistiques. C'est une pratique à laquelle il avait massivement été fait recours dans le passé, et qui permettait d'afficher des performances avantageuses.

Quant à la durée de traitement des dossiers de demande d'asile, elle est passée de vingt-quatre mois au moment de la réforme à quatorze mois aujourd'hui, notre objectif étant de la ramener à neuf mois. Si nous sommes ainsi parvenus à réduire les délais c'est qu'en dépit de la pression migratoire des postes ont été créés à l'OFII et à l'OFPRA et que nous avons ouvert des postes en CADA.

Enfin, la diminution, dont la presse s'est faite l'écho, du nombre d'éloignements en 2016 par rapport à la même époque en 2015, est une donnée exacte, mais qui s'explique par le fait que nous avons rétabli le contrôle aux frontières en novembre 2015 et que nous avons appliqué la procédure de réadmission à 40 000 migrants illégaux, qui ne sont en conséquence pas entrés sur le territoire. Il est donc assez logique que le nombre de reconduites à la frontière diminue, et il est indispensable de le mentionner si l'on veut être rigoureux et transparent.

Monsieur Grandguillaume, en ce qui concerne les crédits de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), la réduction des délais de traitement des demandes doit permettre en 2017 une diminution de la dépense. En cas de besoin, un abondement sera opéré en cours d'année. Il faut relever en tout état de cause la progression de près de 50 % des crédits consacrés à l'ADA, progression sans

précédent, qui permet, selon le principe de sincérité budgétaire, de rapprocher les crédits disponibles de l'exécution, sachant que nous étions jusqu'à présent en situation de sous-budgétisation chronique.

S'agissant de la procédure de marchés publics pour les CAO, elle est imposée par les règles issues du droit européen en matière de commande publique. Contrairement à ce que j'ai pu entendre, l'idée n'est pas d'exclure les acteurs associatifs, mais de faire en sorte que les marchés soient répartis en lots qui permettent précisément à l'ensemble des acteurs de participer à ces opérations.

En ce qui concerne le versement tardif des fonds, la difficulté vient du caractère annuel des programmes. Néanmoins, le solde des projets relevant des programmes 2008 à 2012 a été intégralement payé, et l'objectif est de verser le solde des derniers projets du programme 2013 d'ici la fin de l'année 2016.

Monsieur Mennucci, la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers réforme le dispositif d'accueil et d'intégration en mettant en place le contrat d'intégration républicaine, dont vous avez eu raison de souligner qu'il était beaucoup plus exigeant que les dispositifs précédents ; il devrait concerner environ 110 000 personnes par an. La formation linguistique est notablement renforcée, tout comme l'apprentissage des principes de la République. Nous devons donc augmenter les crédits pour pouvoir installer dans les offices concernés des personnels qui mettent en œuvre ce contrat.

L'OFII bénéficie pour cette raison, dans le PLF pour 2017, de ressources d'un montant de 181,9 millions d'euros, ce qui représente une progression de près de 21 % par rapport à la loi de finances pour 2015. Le plafond d'emplois de l'Office s'établit à 1 014 ETP pour 2017, soit une augmentation de 78 ETP par rapport à la loi de finances pour 2016, et de 215 depuis 2015.

Monsieur Germain, nous nous étions engagés sur 30 600 relocalisations et avons proposé d'ouvrir d'emblée 3 800 places ; 1 997 ont été réalisées, ce qui fait de la France le premier pays de l'Union européenne en matière de relocalisation. Nous avons accueilli 40 % des relocalisés depuis la Grèce et 25 % depuis l'Italie. Les efforts se poursuivent puisque nous offrons 450 places chaque mois dans le cadre de la relocalisation.

Pour ce qui concerne la réinstallation, nous nous étions engagés sur 10 375 places, soit 2 375 auxquelles s'ajoutent 6 000 places au titre des accords UE-Turquie et les 2 000 places relevant des engagements pris par le Président de la République en 2016. Au 1^{er} octobre 2016, 1 510 accords de réinstallation avaient été conclus par la France dans le cadre de ses engagements, 274 à partir du Liban, 670 à partir de la Jordanie, 476 à partir de la Turquie. Les personnes concernées sont accueillies après avoir été sélectionnées par le HCR et auditionnées par l'OFPRA. Elles arrivent en France avec le statut de réfugié et bénéficient donc de l'accueil réservés aux réfugiés. Ces accueils sont financés grâce au Fonds asile migration intégration (FAMI) de l'Union européenne, qui

accorde 6 000 euros par personne accueillie, 10 000 euros pour les personnes particulièrement vulnérables en provenance de certains pays comme la Syrie.

Monsieur Ciotti, le coût d'une place en CAO est de 25 euros par jour et par personne. Il intègre le coût du bâti, trois repas par jour et l'accompagnement social et gestionnaire. Il y a 167 CAO, répartis dans 80 départements, ce qui représente 6 millions en 2015 et 23 millions en 2016. 48 millions sont programmés pour 2017, puisque nous sommes en train de procéder au démantèlement de la jungle de Calais.

M. le président Gilles Carrez. Nous allons à présent entendre les orateurs des groupes.

Mme Marie-Anne Chapdelaine. Malgré quelques propos regrettables qui peuvent être tenus, chacun sait ici que le socle républicain qui nous unit et qui s'est construit patiemment à travers l'Histoire ne peut s'affaiblir irrémédiablement en quelques mois ou quelques semaines.

Deux lois structurantes ont été votées pour aborder intelligemment la question des étrangers qui arrivent sur notre sol : la loi du 29 juillet 2015, qui réforme le droit d'asile, et la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers. Le budget qui nous est présenté vient au soutien de la mise en œuvre de ces réformes, avec notamment deux objectifs : d'une part, la réduction des délais d'examen des demandes d'asile et, d'autre part, un effort sans précédent en matière d'hébergement et de mise à l'abri des demandeurs d'asile. Car ce Gouvernement, quand il décide de mettre en œuvre une politique, s'en donne les moyens : nous sommes loin des annonces de certains gouvernements, jamais suivies d'effets, car jamais budgétisées.

Il faut ainsi souligner l'augmentation des moyens de l'OFPRA, car la réduction des délais implique nécessairement d'accroître les effectifs de l'Office – des fonctionnaires, qui ont toute leur place dans la République. Par ailleurs, comme Patrick Mennucci l'a souligné, la maîtrise de la langue française fait également l'objet d'un investissement particulier. Nous nous réjouissons donc d'un effort budgétaire qui témoigne de la volonté du Gouvernement d'agir de manière responsable, loin de toute démagogie, en s'efforçant de concilier le possible et le souhaitable, pour conjuguer droits et obligations des étrangers.

J'étais hier à Calais en compagnie d'Erwann Binet. Nous avons pu constater une organisation exemplaire, efficace et humaine, ce dont témoignait le soulagement qui se lisait sur le visage des migrants : n'oublions jamais, en effet, que, derrière les statistiques, se tiennent des hommes, des femmes et des enfants.

Si je devais résumer en trois mots l'action du Gouvernement, je parlerais d'abord de courage. Il fallait en effet démanteler Calais, chacun le reconnaît, mais pas n'importe comment. En proposant à chacun une solution d'accueil en CAO, vous avez, monsieur le ministre, redonné ses lettres de noblesse à notre tradition humanitaire. Nous pouvons en être fiers, et je tiens à vous en remercier ici. Je

rappelle que le nombre de places d'accueil a doublé entre 2012 et 2017, passant de 20 000 à 42 000, alors que la pression migratoire augmentait.

Deuxième caractéristique de la politique du Gouvernement, la responsabilité. Gouvernement et élus locaux ont su, la plupart du temps, travailler en intelligence, même si nous avons vu des élus locaux s'opposer à l'accueil d'hommes et de femmes qui ont fui des villes comme Alep. Je ne comprends pas comment il est possible de refuser de tendre la main à ces personnes. Ceux qui ne désirent pas accueillir ces réfugiés auront peut-être des remords, et proposeront peut-être un jour que leur commune accueille un CAO ?

Humanité enfin : n'oublions jamais que celles et ceux qui prennent la route ou la mer avec femmes et enfants risquent leur vie. Nous l'avons dit : 70 % d'entre eux seront éligibles à l'asile.

Il nous faut aussi faire preuve d'humilité, car il reste à faire et à convaincre. Avec mon collègue Erwann Binet, nous avons rencontré des personnes qui se faisaient encore une image mirifique de l'Angleterre, alors qu'ils n'y ont aucun avenir. Il faut aussi travailler pour que les mineurs isolés, ou les femmes qui désirent rejoindre de la famille ou un conjoint, soient acceptés en Angleterre.

Il me reste à vous interroger, monsieur le ministre, sur les mineurs étrangers isolés. Que vont devenir ceux qui sont à Calais, comment seront-ils accueillis dans les structures de l'aide sociale à l'enfance ?

S'agissant de la relocalisation, nous avons pu voir lors d'un déplacement en Grèce des mineurs étrangers isolés attendant dans les camps leur relocalisation chez nous. Comment est-il possible de traiter ce problème en bonne intelligence avec les départements ? Il est de notre devoir de les accueillir et de leur faire une place, au même titre que les autres relocalisés. Il s'agit véritablement d'un devoir d'humanité envers les plus vulnérables.

Notre déplacement à Calais, nous a permis de constater le respect des règles politiques et juridiques propres à la complexité d'une telle situation. Notre Gouvernement peut revendiquer son courage politique de faire face à la complexité de la tâche. Vous avez souligné l'engagement des services de l'État : OFPRA et OFII. Je voudrais leur adresser nos compliments. Ce budget est une évidente et récurrente démonstration que l'on peut allier efficacité et humanité.

M. Arnaud Richard. Nous examinons un budget primordial, qui doit répondre aux enjeux majeurs de la pression migratoire accrue et de l'accueil des réfugiés.

Plus de 80 000 demandes d'asile ont été présentées en France en 2015, soit une hausse annuelle de 23,6 %. Cette hausse se poursuit en 2016, avec plus de 54 000 demandes présentées de janvier à août.

Ce budget doit être à la hauteur de ce qui constitue, pour la France et l'Europe, une urgence humanitaire et un devoir moral : accueillir sur la période 2015-2017, dans le cadre de nos engagements européens et internationaux, plus de 30 000 demandeurs d'asile et réfugiés issus des zones de conflit. Ce chiffre de 30 000 est à rapprocher du million de réfugiés accueillis en Allemagne.

Avec près de 1,1 milliard d'euros de crédits demandés pour 2017, le budget consacré à l'immigration, à l'asile et à l'intégration affiche une hausse de 12 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 ; c'est une bonne chose.

La réduction des délais de traitement des dossiers et le respect des règles de sortie des CADA pour les personnes déboutées et les bénéficiaires d'une protection internationale sont évidemment nécessaires pour améliorer la fluidité du dispositif d'hébergement.

Les outils créés par la loi du 29 juillet 2015, tels que l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), ont permis d'améliorer la gestion de l'afflux des demandes d'asile. Nous notons à ce titre la hausse du budget consacré à l'ADA, de 138 millions à 220 millions d'euros. Pour autant, l'OFII sera-t-il en mesure de remplir la nouvelle mission consistant à détecter la vulnérabilité des demandeurs d'asile ? Je pense qu'il y a un trou dans la raquette à ce sujet.

L'augmentation de près de 12 millions d'euros de la subvention pour charges de service public versée à l'OFPPRA par rapport à la LFI 2016, et la création de quarante équivalents temps-plein sont à saluer. En effet, le respect des délais prévus par la loi impose d'allouer des moyens supplémentaires, dans le contexte d'un flux de demandes qui ne tarit pas.

Pour autant, d'année en année, l'objectif de réduction du délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPPRA, de même que l'objectif d'augmentation du nombre de décisions rendues, semblent très optimistes. L'an dernier, l'objectif était de réduire le délai moyen de traitement d'un dossier par l'OFPPRA, actuellement de 200 jours, à 140 en 2016 puis à 90 en 2017. Or, le document budgétaire précise qu'en 2015, le délai moyen de traitement d'un dossier était de 216 jours.

Dans le rapport d'information que Mme Jeanine Dubié et moi-même avons présenté, nous indiquons par ailleurs que l'objectif d'un délai moyen de jugement de cinq mois et cinq semaines devant la Commission nationale du droit d'asile (CNDA) ne pourrait être atteint à l'horizon 2017 sans moyens supplémentaires.

En dépit des efforts réalisés pour accélérer la création de places en CADA et des crédits supplémentaires alloués pour créer des hébergements d'urgence, l'afflux des migrants et la mise en œuvre d'engagements européens successifs pèsent sur le dispositif d'hébergement, même si la hausse de crédits de 118 millions d'euros en 2017 est à saluer. Cette augmentation de places – certes importante – couvrira-t-elle pour autant tous les besoins en termes

d'hébergement ? Une meilleure prévision à moyen terme des besoins en places d'accueil et d'orientation est nécessaire, afin d'éviter les surcoûts liés à l'équipement en urgence de locaux non adaptés – pour ne pas dire plus. En effet, les programmes budgétaires 303 et 177 sont régulièrement sous-dotés, nous le disons chaque année sans que rien ne change.

En matière de lutte contre l'immigration irrégulière, après une baisse constante des crédits consacrés à cet objectif, les crédits de paiement devraient augmenter cette année de 13 millions d'euros. Nous ne pouvons que nous féliciter.

Néanmoins, ce budget est aussi destiné à permettre la mise en œuvre de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. Or nous craignons notamment les conséquences d'un assouplissement excessif des conditions de délivrance de la carte de séjour pluriannuelle, ou encore celles de l'élargissement de l'accès à la procédure de séjour pour les étrangers malades et de l'autorisation de séjour de plein droit pour le parent d'un enfant malade.

Pour terminer, je souhaite appeler votre attention sur la différence d'appréciation de la situation des Afghans entre la France et l'Allemagne. Les Allemands les considèrent comme des migrants économiques alors que nous les considérons comme des demandeurs d'asile. Nous nous interrogeons fortement à ce sujet.

M. Philippe Goujon. Chers collègues, j'interviens en lieu et place de l'orateur de notre groupe, Thierry Mariani, empêché.

Le contexte est toujours marqué par une crise migratoire sans précédent, et par le démantèlement de la jungle de Calais, que vous avez laissée se dégrader pendant cinq ans. D'ailleurs, vous ne la démantelez pas réellement : vous répartissez environ 11 000 migrants sur tout le territoire, sorte de régularisation de fait pour de nombreux étrangers en situation irrégulière : 5 % d'entre eux peut-être seront éligibles à l'asile. Vous n'avez d'ailleurs pas répondu à notre collègue Éric Ciotti lorsqu'il vous demandait s'il y aurait une régularisation de ces personnes.

L'augmentation de 15 % du budget de la mission s'explique d'ailleurs par la hausse des crédits consacrés à l'accueil des étrangers primo-arrivants. La hausse de 160 % des crédits du programme « Intégration et accès à la nationalité française » trouve sa source dans l'augmentation du budget de l'OFII, multiplié par quatre. Au regard de cette augmentation considérable, il est vraiment indispensable d'être particulièrement exigeants sur son efficacité, notamment sur les nouveaux parcours d'intégration républicaine concernant l'intégration des étrangers en France.

Nous sommes plus que perplexes face à certaines orientations du programme « Immigration et asile ».

Tout d'abord, le budget consacré à l'accueil des demandeurs d'asile est difficilement prévisible, puisque personne n'est en mesure de définir précisément

le nombre de demandeurs d'asile que nous accueillerons l'an prochain sur notre territoire. Depuis le début de l'année, plus de 300 000 personnes ont traversé la Méditerranée pour rejoindre le continent, il est probable que de nouveaux contingents de demandeurs seront accueillis en France, au-delà des 30 000 que la France s'est d'ores et déjà engagée à recevoir.

Mais votre Gouvernement refuse de s'attaquer au dévoiement de l'asile, et aux liens entre filières d'immigration et certaines demandes qui ne relèvent absolument pas de l'asile. La Cour des comptes – qui conteste par ailleurs votre présentation un peu optimiste des recrutements dans la police – écrivait en 2015 : « La politique d'asile est devenue la principale source d'arrivée d'immigrants clandestins en France. » Ce constat date de 2015 ; je crois qu'il est toujours valable aujourd'hui.

La question centrale est donc celle de la gestion des demandeurs d'asile déboutés, qui provoquent une embolie. Tant que la question de leur retour systématique et rapide ne sera pas réglée, le système ne pourra pas fonctionner correctement. L'objectif affiché d'un délai moyen de trois mois pour le traitement des demandes est encore loin d'être respecté : il était de 140 jours en 2016.

Cette situation nuit d'abord à tous ceux qui ont un réel besoin de protection, que nous ne nions pas du tout, mais aussi aux finances publiques et à la crédibilité de l'État, qui n'est pas en mesure de rationaliser un dispositif à la dérive depuis plusieurs dizaines d'années.

Il est tout aussi grave que le nombre de mesures de reconduite à la frontière exécutées ait baissé entre 2014 et 2015, alors que la pression migratoire s'est fortement accrue, et vos explications ne nous ont pas convaincus. On peut s'étonner que la hausse du nombre de reconduites aux frontières ne soit pas mécanique, d'autant que les budgets afférents sont en hausse.

Nous ne portons pas non plus la même appréciation sur les mesures d'obligation à quitter le territoire français (OQTF), qui ont quasiment disparu aujourd'hui alors qu'elles étaient utiles et opportunes dans certains cas.

Dans le projet de loi de finances, 14 millions d'euros sont consacrés à la prise en charge des migrants de Calais à Dunkerque afin de financer le fonctionnement des camps : Jules-Ferry, centres d'accueil provisoire, Calais, Grande-Synthe... Alors que le démantèlement de la jungle de Calais a débuté, nous nous interrogeons sur la façon dont cette enveloppe sera réallouée.

M. Joël Giraud. Vous êtes confronté, monsieur le ministre, à l'un des plus importants défis migratoires qu'il ait été donné à notre pays de connaître depuis la Seconde guerre mondiale. D'ici à la fin de l'année, la France devra accueillir 30 700 migrants fuyant entre autres la Syrie, l'Irak et l'Érythrée, dans le cadre des mécanismes européens provisoires de relocalisation. Ce nombre correspond à un plafond global de 160 000 réfugiés, alors que nous savons que le nombre total d'exilés ayant franchi la Méditerranée avoisine ou dépasse le million.

Cependant, et même si le dispositif de réadmission des demandeurs vers l'État membre responsable doit être revu, la mise en place d'un mécanisme européen permanent de relocalisation n'est pas possible tant que nous ne serons pas capables de maîtriser les flux migratoires.

Comme vous l'aviez fait vous-même en présentant les crédits de cette mission l'année dernière, je rappelle que dès l'été 2014, la France avait pris la mesure de la situation en formulant des propositions claires. Non seulement en proposant un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile à l'échelle de l'Union européenne, mais également en proposant de remplacer l'opération *Mare nostrum* – la situation au large des côtes italiennes étant intenable – par un contrôle effectif des frontières extérieures de l'Union européenne conduit par Frontex. Ce rappel me permettra de vous poser une première question, monsieur le ministre : pouvez-vous nous renseigner sur l'évolution des effectifs et des moyens dévolus à Frontex ?

Indépendamment de cette pression migratoire, la France a la particularité d'avoir été depuis longtemps un *hot spot* : Calais, après Sangatte, dont vous avez rappelé les conditions de démantèlement. Nous en connaissons tous l'origine et les causes : l'exclusion volontaire de la Grande-Bretagne de l'espace Schengen. Hier, lundi 25 octobre, à 8 heures 35, le premier car a quitté la jungle de Calais avec, à son bord cinquante Soudanais qui, une fois arrivés en Bourgogne au centre d'accueil et d'orientation, pourront déposer une demande d'asile. Lundi, il y a eu 60 départs par car, aujourd'hui 45, et demain 40. En tout, 150 cars auront acheminé 7 000 migrants vers les 450 centres d'accueil ouverts partout en France, dont 280 nouveaux ouverts ces derniers mois.

Je tiens ici à saluer, au nom de mon groupe, l'action de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), de l'OFPRA, de la préfecture du Pas-de-Calais et en particulier de la préfète Fabienne Buccio qui est toujours en première ligne, des agents des forces de l'ordre, des membres des associations et des ONG, mais aussi des agents du *Foreign Office*, que l'on oublie souvent, pour la délicate admission des mineurs isolés souhaitant gagner le sol britannique. Plus de 200 d'entre eux sont déjà partis rejoindre leurs proches susceptibles de les accueillir.

La France fait face, et comme l'année dernière, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » sont en sensible augmentation. Cette évolution accompagne les progrès qui résultent de la loi relative à la réforme du droit d'asile du 29 juillet 2015, loi que nous avons pleinement approuvée et qui faisait suite au rapport d'information sur la politique d'accueil des demandeurs d'asile que nos collègues Jeanine Dubié et Arnaud Richard avaient présenté le 10 avril 2014.

Même si la France n'est pas encore confrontée à une augmentation massive de la demande d'asile, la hausse quasi continue de la demande depuis 2008 rend difficile la diminution des délais de traitement des dossiers de demande

d'asile, ce qui accroît la pression sur leur hébergement, comme le confirme l'indicateur 1.1 de l'objectif n° 1 du programme 303.

La réduction des délais d'instruction des demandes d'asiles par l'OFPRA – l'objectif est de trois mois – et de ceux de la CNDA – cinq mois en procédure normale – doit permettre la réduction des durées de séjour dans les structures dédiées. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous dresser la situation quant à l'évolution des délais de traitement des demandes d'asile ? La mise en place des guichets uniques des préfectures pour réduire la durée de traitement des demandes s'effectue-t-elle correctement ? Le système d'orientation directive des demandeurs d'asile a-t-il permis une augmentation des places disponibles dans les hébergements dédiés ?

Enfin, je voudrais évoquer la mise en place, depuis le 1^{er} novembre dernier, de l'ADA, allocation unique créée par la loi du 29 juillet 2015 et versée aux demandeurs d'asile pendant la durée de l'instruction de leur demande, dont le barème est le même pour tous, quel que soit le mode d'hébergement, et qui est familialisée. Les 220 millions d'euros qui figurent en crédits de paiement pour 2017 devraient correspondre au versement d'une allocation à 70 000 personnes sur une période de douze mois. Cela signifie-t-il qu'en 2017, un nombre équivalent de demandeurs pourra être hébergé en CADA et en hébergement d'urgence ?

M. Marc Dolez. Ma première série de questions, monsieur le ministre, concerne le démantèlement en cours de la jungle de Calais. Vous avez répondu par avance à beaucoup d'entre elles, mais j'ai deux précisions à vous demander. Quel dispositif est prévu pour les migrants qui ne veulent pas aller en CAO ? Iront-ils dans les centres de rétention, qui sont déjà saturés ? Les associations sur le terrain craignent que beaucoup d'entre eux disparaissent dans la nature pour ne pas trop s'éloigner des lieux de passage vers la Grande-Bretagne.

La seconde précision que je souhaite obtenir concerne les mineurs isolés à Calais. Si l'on en croit les chiffres de France Terre d'Asile, sur les 1 300 mineurs isolés, environ 500 peuvent prétendre au regroupement familial en Grande Bretagne.

Quant aux autres, la difficulté pour l'État est que ces mineurs relèvent de la protection de l'enfance, compétence départementale, qu'ils ne peuvent être envoyés ni en centre d'accueil et d'orientation ni en rétention administrative, et qu'un placement requiert l'intervention d'un juge pour enfants. Quelles sont les garanties apportées aux mineurs isolés ? Quels dispositifs sont prévus pour leur prise en charge, sachant que selon les responsables de l'Auberge des migrants, lors du démantèlement de février, 128 enfants avaient été « perdus » ?

Ma deuxième série de questions concerne les enfants en centres de rétention. Cinq ans après l'arrêt du 19 janvier 2012 « Popov contre France », condamnant notre pays pour rétention de mineurs accompagnés, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a une nouvelle fois condamné la

France pour mauvais traitements dans sept dossiers différents, le 12 juillet 2016. Cinq d'entre eux concernent le placement d'enfants dans des centres de rétention administrative.

Rappelons que, en 2015, 105 enfants ont été placés avec leurs parents en centre de rétention administrative (CRA), soit plus du double des 45 recensés en 2014. Sur les premiers mois de 2016, 67 enfants ont déjà connu le même sort. Monsieur le ministre, je renouvelle la question que je pose tous les ans lors de la discussion budgétaire, en appelant votre attention sur l'insuffisance de la circulaire du 6 juillet 2012 qui ne prohibe pas la rétention des enfants mais la limite à certains cas. Allez-vous interdire définitivement la rétention des enfants mineurs ?

Ma dernière série de questions porte sur le rapport relatif aux droits des étrangers, en date du 9 mai 2016, et dans lequel le Défenseur des droits pointe l'ensemble des obstacles qui entravent l'accès des étrangers aux droits fondamentaux. Je voudrais avoir votre position sur deux points particulièrement mis en évidence : la délivrance des attestations d'accueil et la situation des conjoints de français.

S'agissant de la délivrance des attestations d'accueil par les mairies, le Défenseur des droits a constaté que certaines d'entre elles avaient développé des pratiques illégales, subordonnant la délivrance de cette attestation à des exigences non prévues par les textes.

S'agissant des conjoints de Français, ils se trouvent dans une situation moins favorable que les conjoints de ressortissants européens établis en France pour leur demande de titre de séjour.

Dans son rapport, le Défenseur des droits avance un certain nombre de recommandations ; je voulais connaître la suite que vous entendez leur réserver.

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'Intérieur*. Beaucoup d'intervenants ont à nouveau évoqué Calais, je veux apporter toutes les réponses qui doivent l'être pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïtés.

Les mineurs isolés, comme l'ensemble de ceux qui sont aujourd'hui à Calais, se trouvent dans la plus grande précarité. Ils sont dans le froid et dans la boue, sans recevoir l'accompagnement qui devrait leur être offert. Par ailleurs, si nous cherchons à mettre en œuvre immédiatement à Calais certaines dispositions extrêmement précises concernant les mineurs isolés, nous ne pourrions pas leur offrir la mise à l'abri qui permettrait d'appliquer le droit commun dans des conditions de protection. Voilà notre problème.

La stratégie de l'État sur les mineurs isolés est donc très claire : faire en sorte que tous ceux qui ont une attache en Grande-Bretagne, ou qui y seraient mieux selon les critères de l'amendement *Dubs* voté par le Parlement britannique, puissent rejoindre la Grande-Bretagne.

C'est l'objet des discussions que j'ai engagées depuis de nombreux mois, et qui se sont accélérés lorsque la décision du démantèlement de Calais a été prise. Elles donnent de premiers résultats positifs, puisqu'en une semaine les Britanniques ont procédé à l'accueil de 200 mineurs isolés qui ont quitté la lande. Les autres dossiers sont actuellement étudiés, alors qu'en un an seuls 73 dossiers avaient trouvé une issue positive au terme de leur examen. La négociation exigeante menée avec les Britanniques dans le cadre du démantèlement a porté ses fruits, puisque nous avons permis à trois fois plus de mineurs isolés de sortir de Calais en une semaine qu'en dix mois. Cela doit se poursuivre. Je suis engagé dans cette discussion exigeante et partenariale avec les Britanniques.

Pour ceux qui n'iront pas en Grande-Bretagne, notre objectif est de les placer sous protection dans les centres d'accueil provisoires pour que leurs dossiers puissent être traités par nous et les Britanniques, ou dans des centres d'accueil pour mineurs isolés, qu'il faudra cependant « armer » un minimum pour que les dispositifs de droit commun puissent ensuite s'appliquer.

Nous sommes donc particulièrement mobilisés sur la question des mineurs isolés. Nous essayons de bien faire dans ce contexte, alors que tous les sujets que nous traitons sont extraordinairement difficiles sur le plan humain et émotionnel. Mais chacun conviendra de bonne foi que mettre à l'abri des mineurs isolés pour permettre l'application du droit commun est préférable à les laisser dans la boue et le froid. Voilà la réponse que je voulais apporter sur ce point.

Les propos tenus concernant les 128 enfants qui auraient été « perdus » dans le cadre du démantèlement de la zone sud n'ont jamais été corroborés par quoi que ce soit de tangible. Chaque fois que nous avons travaillé sur la question du démantèlement, nous l'avons fait sur la base des principes que je viens d'évoquer.

J'ai été interrogé sur les centres de rétention. Les enfants isolés ne sont jamais placés en centre de rétention, nous ne le voulons pas, et des instructions très claires ont été données en ce sens. Seuls y sont placés les enfants accompagnant leurs parents, surtout pour des placements la veille du départ concernant des familles manifestant un risque de fuite alors qu'ils relèvent d'une OQTF. Les quelque 60 cas que vous mentionnez répondaient tous à ces critères très restrictifs, et je tiens à ce que nous n'en sortions pas.

Quant à l'arrêt Popov, il n'interdit pas la présence d'enfants en rétention administrative, mais exige que cet accueil se fasse dans des conditions adaptées. C'est le cas, nous y veillons particulièrement.

Monsieur Giraud, nous avons été très en pointe pour faire monter en puissance les moyens de Frontex ; 350 millions d'euros et 1 700 personnes – garde-côtes et garde-frontières – y sont alloués ; pour exercer un contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne qui n'existait pas jusqu'à présent. Il

va s'effectuer dans le cadre d'une réforme du code Schengen que la France a obtenue.

Il est souvent demandé de réformer le code Schengen, mais c'est déjà chose faite, puisque l'article 7-2 a été modifié afin de permettre des contrôles au moment de l'entrée sur le territoire de l'Union européenne, y compris de nos propres ressortissants. Frontex n'existait pas il y a quelques années, et les corps des garde-côtes et des garde-frontières n'étaient pas encore montés en puissance, puisque c'est nous qui en avons fait la demande, avec les Allemands. Nous fournissons 10 % des effectifs de Frontex, ce qui est considérable. Le contrôle aux frontières de l'Union européenne, dont on réclame absolument la mise en œuvre, est désormais doté d'un outil, et nous avons demandé, mon collègue Thomas de Maizière et moi, que soient réalisés des exercices grandeur nature pour réussir ces opérations de contrôle.

Monsieur Richard, vous avez réalisé un travail remarquable sur la loi relative à l'asile, dans un cadre qui dépassait les clivages politiques traditionnels. J'ai déjà répondu à bon nombre de vos questions.

S'agissant des problèmes de détection de la vulnérabilité des demandeurs d'asile par l'OFII, nous y sommes sensibles, et notre volonté d'augmenter les moyens de l'OFII répond à cette préoccupation. Je suis tout à fait désireux, si vous en êtes d'accord, pour qu'il y ait une rencontre entre vous, mon cabinet et le directeur de l'OFII sur ce point. Ainsi, au moment du débat en séance, nous pourrions consolider la réponse budgétaire.

Il n'y a pas de politique différente en Allemagne et en France à l'égard des Afghans. Le taux de protection des Afghans est relativement important, de l'ordre de 70 % dans les deux pays, pour des raisons qui tiennent à la situation de l'Afghanistan. Les Allemands ont instauré l'organisation de retours volontaires, dans le cadre d'un accompagnement financier négocié avec le gouvernement afghan, et nous souhaitons le mettre en place avec eux au niveau européen. J'ai rencontré l'ambassadeur d'Afghanistan pour que nous puissions mettre en place cette politique de façon volontariste.

Bien entendu, nous la mettrons en place pour ceux qui n'ont pas fui pour des raisons qui tiennent aux persécutions dont ils font l'objet et qui n'ont pas de raisons de rester en France. Mais les Allemands reconnaissent qu'il faut énormément de mobilisation administrative pour mener ce travail de conviction. Nous le menons comme eux, mais, compte tenu de la situation en Afghanistan, qui n'est pas un pays d'origine sûr, et compte tenu des règles de l'asile, nous sommes dans cet équilibre et il est très difficile d'en sortir.

Monsieur Goujon, si vous appelez régularisation de migrants irréguliers l'octroi du statut de réfugié à ceux qui relèvent de l'asile, je pense que nous aurons du mal à tomber d'accord. Je ne considère pas que l'octroi du statut de réfugié à ceux qui relèvent de l'asile soit une régularisation de migrants irréguliers. Je vous

rappelle que 85 % de ceux qui sont à Calais relèvent du statut de réfugié en France. Ce statut de réfugié leur est octroyé en application des règles votées par le souverain – dont vous faites partie – qui définissent les modalités d'intervention de l'OFPRA dans l'octroi du statut de réfugié.

Je vous rappelle également que nous avons reconduit, depuis Calais, 1 700 personnes qui ne relevaient pas du statut de réfugié, mais de l'immigration économique irrégulière.

Au vu des éléments extrêmement précis que je viens de vous livrer, pouvez-vous m'expliquer le raisonnement qui vous permet d'affirmer que nous procédons à la régularisation de migrants en situation irrégulière ? Il s'agirait – la volonté de rupture parfois peut conduire jusque-là – d'un changement total de la politique de la France depuis 1790, que même le Front national ne demande pas. Dois-je comprendre que vous considérez l'octroi du statut de réfugié à ceux qui relèvent de la protection de la France comme une régularisation ? Si tel est le cas, nous avons un désaccord de fond. Je l'assume totalement devant vous. Je rappelle encore une fois pour la clarté du débat que nous avons reconduit, à partir de Calais, plus de 1 700 personnes qui étaient en situation irrégulière. Nous ne procédons à aucune régularisation.

Vous dites que les OQTF n'existent plus. Puis-je me permettre, monsieur Goujon, de vous poser une question : combien d'OQTF ont été délivrées en France en 2016, et combien en 2011 ? Je parle bien sûr des reconduites forcées exécutées. Je sais que la période autorise toutes les outrances – sur les sujets dont j'ai la charge, elles sont quotidiennes. J'essaie de faire preuve d'une certaine philosophie mais notre échange de ce matin me donne l'occasion d'apporter des réponses un peu précises. Combien d'OQTF ont été exécutées en 2011 et combien en 2016 ?

M. Philippe Goujon. Il me semble qu'aujourd'hui, c'est nous qui vous posons des questions et vous qui êtes ici pour y répondre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur. Très bien. Je constate que vos questions sont fondées sur des chiffres qui n'existent pas et vos affirmations unilatérales sur des faits que vous n'établissez pas. Je vais donc vous apporter les réponses aux questions que je viens de poser pour rectifier vos contre-vérités.

Depuis le début de l'année 2016, l'exécution des OQTF a donné lieu à 15 000 reconduites forcées. Lorsque vous dites que les OQTF ont disparu en France, c'est donc un mensonge, d'autant plus grossier que le nombre d'OQTF exécutées aujourd'hui est supérieur à celui de 2011. À cette date, il était de 13 000, en comptabilisant ce que j'ai appelé les OQTF *flash*, c'est-à-dire les OQTF délivrées le jour de leur départ à des migrants quittant le territoire de leur plein gré.

Je souhaite que nous débattions de ces sujets. Je trouve même tout à fait normales les confrontations. Mais j'aimerais que la rigueur intellectuelle puisse être de temps en temps convoquée sur un sujet sur lesquels les approximations et les mensonges ne peuvent pas servir de support au débat.

M. le président Gilles Carrez. Nous en venons aux questions de nos collègues, pour une durée de deux minutes par question.

M. Erwann Binet. Je veux saluer à mon tour, puisque j'en ai été témoin hier avec Marie-Anne Chapdelaine, l'énorme travail accompli à Calais par vos services et l'ensemble de services de l'État – l'OFII, l'OFPPA, la sécurité civile, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

En réponse à Laurent Grandguillaume, je souligne que toutes les associations que nous avons sollicitées sont fortement impliquées dans l'opération de démantèlement de la jungle de Calais et coopèrent efficacement. L'organisation est millimétrée ; rien n'est improvisé ; toutes les difficultés sont anticipées. Les associations nous ont rappelé les conditions dans lesquelles elles tentaient d'œuvrer au début des années 2000 – des réfugiés menottés avec des bracelets en plastique et des gardes à vue pour les membres des associations qui essayaient de leur venir en aide. Les conditions sont bien différentes aujourd'hui. Je vous remercie, monsieur le ministre, pour cette opération.

Ma question porte sur l'application de la loi du 7 mars 2016. À partir du 1^{er} novembre, la plupart des dispositions relatives aux titres pluriannuels entrent en application. Pouvez-vous faire le point sur la publication des décrets d'application et sur l'évolution de l'organisation de vos services, notamment des préfectures dont le travail va notablement changer, en particulier avec le contrôle *a posteriori* de la situation des bénéficiaires.

Mme Marietta Karamanli. Dans le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », dont les crédits augmentent de plus de 20 %, l'action n° 12 « actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière » assure l'accompagnement des étrangers vers le niveau de langue A2, qui constituera désormais une condition de délivrance de la carte de résident. Elle soutient également les projets territoriaux structurants et les actions conduites par les acteurs locaux pour déployer les parcours d'accueil et d'intégration sur les territoires et soutenir les mesures d'accès aux droits.

Quelle évaluation faites-vous de ces mesures ? Plusieurs expériences montrent l'efficacité d'un accompagnement soutenu et durable qui s'appuie sur la langue, l'insertion et la culture.

Concernant le programme « Immigration et asile », dont les crédits sont en hausse de plus de 16 % – ce dont je tenais à vous remercier –, peut-on estimer les moyens budgétaires, hors contribution de notre pays aux ressources propres de l'Union européenne, correspondant à l'effort de chacun des États membres de

l'Union européenne pour financer le corps de gardes-frontières européen dont dispose désormais Frontex ?

M. Joaquim Pueyo. La répartition des migrants est une décision de bon sens, monsieur le ministre, et je voudrais vous en féliciter. Elle permet d'éviter les concentrations qui peuvent conduire à des situations alarmantes comme on le voit actuellement à Calais ou dans certains quartiers de Paris.

Je déplore l'attitude des responsables politiques de notre République qui rejettent et diabolisent les migrants et les réfugiés. Afin de les inciter à prendre conscience de la complexité de la situation, je cite quelques chiffres : hier, 2 200 migrants ont été sauvés par l'opération Sophia ; en une semaine, plus de 10 000 ; en un an, 153 000. Avant de critiquer les dispositifs mis en place par le Gouvernement, il faut avoir ces chiffres à l'esprit.

Ma question porte sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Il est prévu que l'État accorde aux communes 1 000 euros pour chaque migrant qu'elles accueilleront. Des aides pourraient également être apportées par d'autres collectivités, comme les régions, afin de s'assurer que les communes ne refusent pas pour des motifs financiers.

Le Gouvernement avait annoncé que 279 millions d'euros seraient mobilisés pour l'accueil, l'hébergement et le recrutement des personnels destinés à l'OFII et l'OFPRA. Ces moyens doivent permettre de recevoir les étrangers dans des conditions dignes et d'intégrer dans notre société ceux qui ont vocation à rester sur le territoire – je pense à ceux qui seront accueillis dans les CADA. Je m'interroge sur la place faite dans ce budget à l'aide financière aux collectivités qui de fait devront mettre en place des politiques publiques pour accompagner socialement ces personnes à la sortie des centres. Je souhaite que celles qui font des efforts pour prendre en charge ces populations puissent être davantage aidées.

Mme Sandrine Mazetier. À mon tour, je souhaite rendre hommage à tous les agents du ministère, en particulier à ceux de la direction générale des étrangers, et à tous les agents de l'OFPRA et de l'OFII pour ce qui se passe à Calais en ce moment même mais aussi pour avoir réussi à absorber deux réformes simultanées alors même que nous traversons une crise humanitaire d'ampleur. Bravo à elles et à eux.

Je tiens également à saluer, dans ce contexte de crise et d'urgence humanitaire, la performance que représente la réduction de 20 % des délais de traitement de la demande d'asile alors même que cette demande augmentait de plus de 35 %.

Malgré l'émotion qui nous étreint à l'évocation de la situation de ces personnes qui fuient le Darfour ou l'Erythrée et pas seulement la zone irakosyrienne, je ne voudrais pas qu'on oublie que la France met également en œuvre une politique migratoire, parallèlement à la réponse à l'urgence et au devoir d'humanité qui nous incombe. Cette politique doit prendre en compte, aussi

étonnant que cela puisse paraître, une compétition internationale qui fait rage pour attirer les élites des pays en voie de développement ou des pays émergents, afin qu'elles soient formées en France et soient francophiles demain.

Dans ce budget, qui, encore une fois, est stupéfiant de réponse à l'urgence mais aussi d'anticipation des tendances lourdes auxquelles notre pays sera confronté dans les années qui viennent, quelle place occupe la stratégie d'influence et la politique de rayonnement de la France dans une compétition internationale qui n'a pas cessé ?

M. Patrick Lebreton. Vous me permettrez de sortir du cadre hexagonal pour attirer l'attention sur la situation de Mayotte.

Je suis certes député de La Réunion, mais la situation de notre département cousin ne peut nous laisser indifférents compte tenu de la forte diaspora mahoraise et comorienne présente sur notre sol.

Au printemps dernier, les médias nationaux découvraient une situation que nous connaissons depuis de très nombreuses années. La population mahoraise, sous forte tension, a par endroits littéralement craqué, menant une véritable chasse aux clandestins venus des Comores. Rien ne peut justifier ces exactions.

Néanmoins, l'immigration clandestine pose à Mayotte un véritable problème dont les conséquences sont immenses sur l'éducation, la santé et la sécurité sans doute, sans oublier bien évidemment le cas des mineurs isolés.

Le Gouvernement s'est impliqué. Un plan intitulé « Mayotte sécurité pour tous » a ainsi été adopté cette année, dans lequel des moyens supplémentaires de lutte contre l'immigration clandestine sont annoncés. Êtes-vous en mesure de nous préciser, monsieur le ministre, les moyens affectés au travers de cette mission à la mise en œuvre de ce plan ?

Mme Marie-Françoise Bechtel. À mon tour, je voudrais saluer la fermeté et l'humanité de l'opération menée à Calais, malgré mes doutes sur l'appétence de l'ensemble des associations.

Il est sans doute difficile, monsieur le ministre, de s'extraire de cette actualité, sur laquelle vous vous êtes longuement et justement expliqué, mais je souhaite vous interroger sur le traitement global de l'immigration dont votre ministère a la charge, car, d'une certaine manière, l'arbre ne peut cacher la forêt.

Le pilotage des politiques publiques en matière d'immigration relève de services différents de votre ministère : accueil et intégration, gestion des titres de séjour, reconduites, sans oublier le démantèlement des filières. Ces problèmes sont distincts, même s'ils s'interpénètrent. On peut se demander si, en amont du pilotage, une connaissance plus fine de l'ensemble des aspects de l'immigration ne serait pas aujourd'hui nécessaire – peut-être estimez-vous en avoir déjà les moyens.

Plutôt que de politique de l'immigration, je parlerai plutôt de politique des immigrations : l'origine géographique, la motivation, parfois la catégorie socioprofessionnelle, l'immigration tournante dans certains territoires – le Mali –, la tradition migratoire d'autres pays – le Maghreb –, les pics de migration – dans certaines régions chinoises – ou encore le sujet très justement soulevé par ma collègue Sandrine Mazetier de l'attraction des élites sont des questions extrêmement différentes. Votre ministère dispose à ma connaissance de bonnes bases statistiques. Au-delà, la connaissance du phénomène migratoire est-elle suffisante ? Un observatoire, que j'appelle depuis longtemps de mes vœux, ne devrait-il pas regrouper un jour dans votre ministère les moyens nécessaires, pour partie existants, à une étude précise des migrations, sans préjudice de l'apport éventuel du Parlement ?

M. Lionel Tardy. En matière d'asile, le programme comporte une nouvelle dépense, l'aide aux communes qui représente 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Cette aide est destinée à soutenir les collectivités territoriales qui créent des places d'hébergement pour les demandeurs d'asile – elle sera de 1 000 euros par place créée.

Si mes calculs sont bons, vous attendez la création de 4 000 places. Or, selon la presse, le Gouvernement tablait sur 12 000 places en CAO d'ici la fin de l'année. J'en conclus, et c'est là ma question, que sur les 12 000 migrants en CAO, seuls 4 000 feraient l'objet d'une demande d'asile. Ce chiffre paraît faible. Pouvez-vous préciser ce point ?

M. Bernard Cazeneuve, *ministre de l'Intérieur.* Je commencerai par la question de M. Tardy. Les créations de place en centre d'accueil et d'orientation (CAO), qui ont déjà permis d'accueillir 6 000 personnes au cours de l'année écoulée et qui doivent permettre d'en accueillir entre 7 000 et 8 000 après l'opération de démantèlement, sont financées à 100 % par l'État. Les CAO ne font l'objet d'aucune contribution des collectivités locales. On ne peut donc pas rapporter le chiffre que vous venez d'indiquer aux CAO.

Nous avons également indiqué dans le cadre d'une discussion avec l'Association des départements de France (ADF) que la prise en charge des mineurs isolés de Calais ferait l'objet d'un financement de l'État pour faire en sorte que celle-ci ne pèse pas sur les finances des départements.

Vous faites référence à un autre dispositif, qui concerne l'accueil dans des villes, dans des logements relevant du droit commun, de personnes ayant déjà le statut de réfugié. Un certain nombre de collectivités, notamment rurales, ont souhaité pouvoir accueillir des familles afin d'augmenter leur population et, éventuellement, de repeupler leurs écoles. C'est dans ce cadre-là que sont attribués, en fonction du nombre de migrants localisés dans les villes, ces 1 000 euros. La somme correspondante est inscrite au budget du ministère : 15 millions d'euros en 2015, 19 millions en 2017. Les choses sont donc très claires : il faut distinguer les CAO, que l'État finance à 100 %, de l'accueil des

réfugiés dans les communes, qui donne lieu à cette aide pour permettre la sortie des CAO de ceux qui ont obtenu le statut de réfugié. Je redis en effet ce que j'ai dit aux membres de votre groupe : 85 % à 90 % de ceux qui sont à Calais relèvent du statut de réfugié, et 90 % de ceux qui vont en CAO accèdent à l'asile.

Je pense avoir ainsi répondu également à la question de M. Pueyo.

Madame Mazetier, nous menons naturellement une politique de rayonnement dans le cadre de la politique migratoire. Tout ce que nous faisons, y compris à travers l'opération que nous essayons de réussir à Calais, est de nature à montrer ce qu'est notre pays ; les dispositifs prévus expriment les valeurs auxquelles notre pays est attaché. En outre, nous avons mis en place des politiques d'accueil des talents internationaux et des étudiants étrangers. La loi du 7 mars 2016 a modifié les règles : création d'un titre de séjour pluriannuel, généralisation du titre de séjour pluriannuel pour les étudiants, suivi sanitaire préventif. Des lignes sont prévues dans ce budget pour permettre de mettre cette politique en œuvre. Nous avons revu la circulaire prise par Claude Guéant sur l'accueil des étudiants. La meilleure manière d'obtenir des étudiants, une fois qu'ils ont quitté notre pays, qu'ils contribuent à donner une image positive de la France, n'est pas de leur fermer la porte, mais de leur permettre de faire des études et de développer ensuite des relations économiques et culturelles. Un pays qui se ferme aux étudiants étrangers est un pays qui se coupe de tous les échanges culturels, de toutes les opportunités de développement économique et de la promotion de sa langue, ce qui est fondamental pour assurer sa puissance.

Madame Karamanli, la loi du 7 mars 2016 concentre l'effort sur les primo-arrivants, tirant ainsi les conséquences que constat que vous avez fait et que nous partageons.

L'efficacité de la politique d'accompagnement est mesurée par les préfets, qui sont au plus près du terrain. Ils transmettent au ministre l'ensemble des éléments dont ils disposent pour lui permettre d'adapter constamment les moyens aux objectifs que nous poursuivons.

L'immigration irrégulière à Mayotte est un sujet absolument fondamental pour moi, monsieur Lebreton, pour des raisons qui tiennent aux conséquences de cette immigration sur la société mahoraise, avec toutes les difficultés qui peuvent s'y attacher et qui peuvent poser des problèmes d'ordre public très sérieux. La réponse de l'État prend plusieurs formes : d'abord, l'augmentation du nombre des interpellations, sur la base desquelles nous procédons à des reconduites : 17 400 interpellations d'étrangers en situation irrégulière ont eu lieu à Mayotte en 2015, et 13 982 mesures de reconduite ont été exécutées. Nous essayons également d'augmenter les moyens de nos services – un nouveau centre de rétention, une consolidation des moyens de la police aux frontières – parallèlement à des négociations avec l'Union des Comores. Enfin, la loi du 7 mars 2016 a modifié sur plusieurs points la procédure contentieuse applicable outre-mer aux décisions portant obligation de quitter le territoire, notamment : a notamment été

modifié le séquençage des interventions respectives du juge des libertés et de la détention et du juge administratif pour faciliter les reconduites.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le ministre.

*

* *

À l'issue de l'audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Patrick Mennucci, rapporteur pour avis « Immigration, intégration et accès à la nationalité française », et de M. Éric Ciotti, rapporteur pour avis « Asile », les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2017.

*Conformément aux conclusions de M. Patrick Mennucci, mais contrairement à l'avis de M. Éric Ciotti, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2017.*