



N° 4526

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2021

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

TOME VII
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

PAR M. PIERRE-HENRI DUMONT
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. CRÉDITS DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : UNE HAUSSE ENCORE INSUFFISANTE FACE AUX ENJEUX	7
1. Le programme Immigration et asile	7
2. Le programme Intégration et accès à la nationalité française	9
3. Les crédits figurant dans la mission « Plan de relance »	11
II. FLUX IRRÉGULIERS ET DEMANDE D'ASILE : LA REPRISE	11
A. DES ARRIVÉES CROISSANTES PRIVILÉGIANT LA MÉDITERRANÉE CENTRALE ET OCCIDENTALE	12
1. Une reprise des franchissements irréguliers des frontières	12
a. Les frontières européennes	12
b. Les frontières françaises	13
2. Des routes migratoires en évolution	13
3. Les incertitudes liées à l'Afghanistan	14
4. L'aggravation de la situation dans la Manche	15
B. DEMANDE D'ASILE : UNE DYNAMIQUE CONFIRMÉE	17
1. La demande examinée par l'OFPRA et la CNDA	17
a. Le rebond des demandes auprès de l'OFPRA	17
b. L'accroissement du contentieux auprès de la CNDA	20
2. Les étrangers accueillis dans un cadre particulier	23
a. Demandeurs d'asile accueillis au titre des programmes de relocalisation	23
b. Réfugiés accueillis au titre des programmes de réinstallation	24
3. Les demandeurs d'asile sous procédure Dublin	24
III. ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS SANS TITRE : LE PARCOURS D'OBSTACLES	27
A. DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT LARGEMENT INEXÉCUTÉES	27
B. DES ÉTATS ÉTRANGERS PEU COOPÉRATIFS	30
C. DES MOYENS ADMINISTRATIFS INSUFFISANTS	32
1. Des services préfectoraux débordés	32
2. Une rétention parfois problématique	33

3. Une Police aux Frontières sous pression	34
D. UN DISPOSITIF JURIDICTIONNEL INADAPTÉ.....	35
1. Des juridictions administratives engorgées	35
2. Un droit excessivement complexe	36
CONCLUSION	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
LISTE DES PROPOSITIONS	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	57
ANNEXE 1 : PREMIERS TITRES DÉLIVRÉS À DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS PAR TYPE DE MOTIF	59
ANNEXE 2 : VISAS ET TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS ANNUELLEMENT ENTRE 2015 ET 2021	61
ANNEXE 3 : RÉPARTITION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES ÉTRANGERS ENTRE TYPES DE RECOURS EN PREMIÈRE INSTANCE	63
ANNEXE 4 : PRINCIPALES ROUTES MIGRATOIRES	65
ANNEXE 5 : ÉLOIGNEMENTS VIA VOLS FRONTEX PAR DESTINATION (2015 À 2021)	67
ANNEXE 6 : EFFECTIF DES PERSONNES DÉTENUES (STRUCTURE SELON LA NATIONALITÉ AU 1^{ER} JANVIER DE 2015 À 2021)	69

INTRODUCTION

La mission « Immigration, asile et intégration » porte les crédits (hors dépenses de personnel) de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur. Cette mission est structurée autour de trois grands axes d'action : la gestion des flux migratoires, l'accueil et l'examen de la situation des demandeurs d'asile et l'intégration des étrangers en situation régulière, en particulier des réfugiés. La prise en charge des demandeurs d'asile représente près des deux tiers des crédits de la mission.

Deux opérateurs contribuent à la mise en œuvre de cette politique : l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), chargé de la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride ou de protégé subsidiaire, et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en charge de l'accueil et de l'intégration des ressortissants étrangers admis au séjour.

La mission « Immigration, asile et intégration » comporte deux programmes : le programme 303 *Immigration et asile* (qui représente 77 % des crédits de la mission pour 2022) et le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* (qui représente 23 % de ces crédits).

Les crédits de paiement de cette mission augmentent cette année de 3,17 %, légèrement plus que l'an dernier (2,02 %). Les autorisations d'engagement augmentent en revanche plus nettement (14,08 %) alors qu'elles avaient diminué l'an passé (-8,82 %). Un certain effort est donc fait par rapport au précédent exercice, à l'occasion duquel votre rapporteur avait déploré la faiblesse des moyens mis en avant pour répondre aux enjeux de l'immigration irrégulière et de la demande d'asile. Cet effort n'apparaît pas toutefois à la hauteur des enjeux. Le précédent budget intervenait en effet dans un contexte de tassement des franchissements irréguliers de frontières et des demandes de protection alors que nous observons désormais les premiers signes d'une reprise des flux migratoires et de la demande d'asile, dans un environnement géopolitique particulièrement instable.

Votre rapporteur a décidé, à l'occasion de l'examen du dernier projet de loi de finances de la législature, de faire porter cette année son avis budgétaire plus particulièrement sur la question de l'éloignement des ressortissants étrangers en situation irrégulière.

I. CRÉDITS DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : UNE HAUSSE ENCORE INSUFFISANTE FACE AUX ENJEUX

Les crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration » augmentent de 58,4 M€ dans le présent projet de loi de finances par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, soit une hausse de 3,17 %, pour atteindre 1 900,3 M€. Cette augmentation est destinée principalement à assurer le financement du plan d’extension des centres de rétention administrative (CRA) et de l’entretien du parc de rétention ainsi que de l’allocation pour demandeur d’asile (ADA) et des places d’hébergement pour les demandeurs d’asile. La hausse des crédits de paiement de 3,17 % prévue dans le présent projet de loi de finances paraît bien modeste dans le contexte actuel de redémarrage des flux migratoires à destination de l’Europe et de la France.

1. Le programme Immigration et asile

Le programme 303 *Immigration et asile* (qui comporte quatre actions) voit les autorisations d’engagement (AE) pour 2022 portées à 1 558,5 M€ (+ 18,09 %) et les crédits de paiement (CP) fixés à 1 461,5 M€ (+3,59 %).

Cette augmentation bénéficie principalement à l’action n° 3 *Lutte contre l’immigration irrégulière* qui connaît une hausse de 18,97 % en AE et de 12,51 % en CP, pour atteindre 156,1 M€ en AE et 143,9 M€ en CP. Cette augmentation est destinée avant tout à couvrir le financement de la tranche 2022 du plan d’extension des centres de rétention administrative (CRA), notamment les opérations d’Olivet (90 places) et de Bordeaux (140 places), ainsi que de travaux de maintenance et d’entretien du parc de rétention (mise aux normes, sécurisation, etc.). Ces dépenses de nature immobilière font l’objet de CP à hauteur de 31,9 M€.

L’action n° 3 finance aussi fortement les dispositifs de préparation au retour, pour 9,4 M€ (+ 1,2 M€ par rapport à la LFI 2021). Ces dispositifs hébergent en priorité des familles séjournant irrégulièrement sur le territoire français (majoritairement après avoir été déboutées de leur demande d’asile) et volontaires pour un retour aidé de l’OFII.

44,5 M€ en AE et 39,7 M€ en CP sont par ailleurs prévus pour assurer le fonctionnement hôtelier courant des 25 CRA déjà existants, du nouveau CRA de Lyon et des locaux de rétention administrative (LRA) gérés par les unités de police de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) et de la préfecture de police de Paris, ainsi que la zone d’attente des personnes en instance (ZAPI) de Roissy.

Au sein de l’action n° 3, les frais d’éloignement des migrants en situation irrégulière se voient dotés pour 2022 de 36,5 M€ (en AE et en CP) pour financer l’organisation des procédures d’éloignement par voies aérienne et maritime des

étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement. Ce poste de dépenses couvre essentiellement les frais de billetterie (avion de ligne commerciale, train ou bateau) et le coût des aéronefs de type Beechcraft et Dash ⁽¹⁾ ainsi que celui des affrètements mobilisés pour des opérations d'éloignement. Les crédits prévus pour ces frais d'éloignement s'élevaient à 34,7 M€ lors du précédent exercice budgétaire. On peut douter qu'une augmentation de cette dotation de 5,26 % soit à la hauteur des enjeux pour mettre en œuvre une politique réellement ambitieuse d'éloignement des étrangers séjournant sans titre sur le territoire français.

Les crédits de l'action n° 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* sont portés à 1,40 Mds€ en AE (+18,08 %) et 1,32 Mds€ en CP (+2,71 %). 345,9 M€ en AE et en CP sont prévus pour financer les 46 632 places du parc des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Une dotation de 48 M€ en AE et de 45,2 M€ en CP est par ailleurs destinée à financer le parc de 4 136 places des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), qui prennent en charge les migrants avant leur orientation vers les lieux d'hébergement. Enfin, 433,5 M€ en AE et 351,5 M€ en CP sont prévus pour financer les 51 796 places du parc d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

467 M€ (AE et CP) sont prévus pour financer l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), versée à ceux-ci pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA. Cette dotation est en progression de 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (+ 18,2 M€). Une provision de 20 M€ est également prévue pour financer un éventuel dépassement de l'ADA au-delà de 467 M€ ⁽²⁾. En prenant en compte cette provision, la dotation pour l'ADA représentera 487 M€, soit une progression de 8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (+ 38,2 M€). Si l'on y ajoute les frais de gestion de l'ADA ⁽³⁾, qui font l'objet de 6 M€ d'AE et de CP, on aboutit à un montant budgété en 2022 qui permet de couvrir une dépense globale pouvant atteindre 493 M€. Le montant prévu en 2022 est ainsi supérieur au montant exécuté en 2020, qui était de 485,2 M€.

À ce sujet, votre rapporteur relève avec satisfaction qu'un renforcement des contrôles du versement de l'ADA en 2020 a permis de dégager 24,6 M€ d'économies sur le versement de cette allocation, dépassant l'objectif fixé par la DGEF à l'OFII (qui était de 18 M€). Le tableau ci-après retrace les mesures mises en œuvre afin de réaliser ces économies.

(1) Avion de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

(2) Les documents budgétaires précisent que si, à la fin du premier semestre de l'année prochaine, il apparaît que ce dépassement ne se réalisera pas, la provision en cause sera utilisée pour la création de 4 900 nouvelles places d'hébergement : 3 400 places en CADA et 1 500 places en CAES.

(3) La gestion de l'ADA est assurée par l'OFII.

ACTIONS MENÉES ET GAINS RÉALISÉS EN 2020

Mesures de pilotage mises en œuvre	Économies
Arrêt de versement aux personnes placées sous procédure Dublin (en fuite ou transférées)	2 426 211
Arrêt de versement du pécule aux personnes hébergées par l'Etat (P 177)	1 267 250
Arrêt de versement du pécule aux personnes hébergées par des tiers	1 106 744
Autres mesures de contrôle (refus ou abandon d'hébergement, fraude, hors délai)	4 939 857
Contrôle des fichiers de paiement et des régularisations	14 814 841
TOTAL	24 554 903

Source : ministère de l'Intérieur

Votre rapporteur regrette qu'aucun d'objectif d'économie lié au renforcement des contrôles n'ait été fixé à l'OFII en 2021 et recommande qu'un tel objectif lui soit assigné en 2022.

L'action n° 1 *Circulation des étrangers et politiques des visas* vise à financer des dispositifs de simplification des procédures de délivrance des visas. Elle voit son financement par rapport à l'année 2021 inchangé à 520 000 € en AE et en CP. Cette stabilisation peut être attribuée au fait que les dépenses de fonctionnement de la sous-direction des visas sont en partie transférées sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ⁽¹⁾.

L'action n° 4 *Soutien* enregistre pour sa part une baisse de 0,38 % (avec 5,68 M€ en AE et en CP). Le budget dédié aux développements, à la maintenance et à l'hébergement des différents systèmes d'information de la DGEF est désormais financé par le programme 216 ⁽²⁾ à l'issue d'un transfert de crédits à hauteur de 32,7 M€ effectué à la suite de la création de la direction du numérique (DINUM) (direction du ministère de l'Intérieur qui, depuis le 1^{er} janvier 2020, pilote de manière transversale la stratégie du ministère en matière de numérique ainsi que la conception et la réalisation des grands projets informatiques).

2. Le programme Intégration et accès à la nationalité française

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* (qui comporte cinq actions) voit ses crédits pour l'année 2022 portés à 438,7 M€ en AE et en CP, soit une hausse de 1,80 %.

L'action n° 15 *Accompagnement des réfugiés* connaît une modification de son périmètre dans le présent projet de loi de finances. 21,5 M€ en AE et CP sont en effet transférés vers l'action n° 12. Ceci se traduit par une baisse de 18,73 % des AE et des CP de cette action. L'action se voit ainsi dotée de 93,2 M€ en AE et en CP. À périmètre constant, toutefois, le montant des crédits demandés est identique

(1) Au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

(2) *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).

à celui de la loi de finances initiale pour 2021. Ces crédits sont destinés à soutenir des mesures d'accompagnement vers l'intégration, principalement à travers des dispositifs d'hébergement pour les bénéficiaires de la protection internationale.

L'action n° 12 *Intégration des étrangers primo-arrivants* enregistre corrélativement une forte hausse (+37,04 %), avec 79,5 M€ en AE et en CP demandés pour 2022. Le transfert précité de 21,5 M€ permet de regrouper au sein de l'action n° 12 l'ensemble des crédits destinés à l'intégration des étrangers primo-arrivants en situation régulière, y compris les bénéficiaires d'une protection internationale, qui seront désormais pilotés par la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN).

L'action n° 14 *Accès à la nationalité française* est pourvue de 992 022 € en AE et de 1,05 M€ en CP, à des niveaux inchangés par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Ces crédits sont destinés à assurer les moyens de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF) au sein de la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité du ministère de l'Intérieur.

L'action n° 16 *Accompagnement des foyers de travailleurs migrants* est dotée de 8,14 M€ en AE et CP, là aussi à des niveaux inchangés par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Ces crédits visent à financer la rénovation et la modernisation des foyers de travailleurs migrants leur transformation en résidences sociales.

L'action n° 11 *Accueil des étrangers primo-arrivants* voit ses crédits augmenter de 3,12 % pour atteindre 256,8 M€ en AE et en CP. Cette action porte le financement de l'OFII ainsi que de ses dépenses d'intervention. L'OFII est notamment chargé de l'intégration des étrangers en situation régulière pendant leurs premières années de séjour en France, et de l'accueil des primo-arrivants qui souhaitent s'installer durablement sur le territoire national. Cet accueil est formalisé par la signature d'un contrat d'intégration républicaine (CIR). La cible fixée pour le nombre de CIR signés pour 2022 est de 106 000 (dont 5 000 à Mayotte). Elle a été établie selon le nombre de CIR signés au cours de l'année 2019, prise comme année de référence avec 107 402 signatures ⁽¹⁾.

Les crédits de l'action n° 11 incluent, d'une part, la subvention pour charges de service public versée à l'OFII (finançant ses dépenses de personnel et de fonctionnement courant), pour un montant de 245,8 M€ en AE et en CP. Ils incluent, d'autre part, une contribution aux dépenses d'intervention de l'établissement finançant des aides au retour et à la réinsertion (11 M€ en AE et en CP).

(1) L'année 2020, avec 78 764 signatures de CIR, ne peut être retenue comme année de référence, compte tenu de l'impact de la crise de la Covid-19.

3. Les crédits figurant dans la mission « Plan de relance »

En complément des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », des crédits sont prévus par la mission « Plan de relance » (programme 363 *Compétitivité*) dans le cadre du financement de projets d'investissement et de modernisation des missions du ministère de l'Intérieur (hébergement, aide au retour des demandeurs déboutés du droit d'asile, intégration et externalisation des centres de rétention administrative). Ils s'élèvent à 19,9 M€ en AE et 34,2 M€ en CP.

Il est d'abord prévu 18,12 M€ de CP pour financer la deuxième année d'existence de places d'hébergement dont la création a été financée par la loi de finances initiale pour 2021. Ces places, prévues à la fois en centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) et en dispositifs de préparation aux retours (DPAR), ont vocation à faciliter la mise en œuvre de la politique d'orientation directive, réduire les tensions observées dans les régions confrontées aux flux les plus importants et fluidifier le parc d'hébergement grâce aux dispositifs incitatifs au retour volontaire.

Pour l'hébergement des bénéficiaires de la protection internationale dont le nombre risque d'augmenter sensiblement avec la hausse des capacités de décisions de l'OFPRA et de la CNDA à partir de 2021, le projet de loi de finances pour 2022 prévoit de financer 800 places en centres provisoires d'hébergement (CPH) à hauteur de 7,3 M€ en AE et CP.

En matière d'intégration, 2,6 M€ en AE et CP sont prévus pour développer le projet d'Accompagnement global et individualisé pour l'intégration des réfugiés (AGIR) qui vise à proposer un accompagnement vers l'accès au logement, à l'emploi et aux droits à l'ensemble des réfugiés. Le programme AGIR sera lancé en 2022 par la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité. Il sera porté en interministériel afin de prendre en compte les différents volets de l'intégration.

Le projet d'externalisation de certaines tâches non régaliennes dans les centres de rétention administrative (CRA) a été lancé dès 2018 à titre expérimental. 10 M€ en AE et 6,14 M€ en CP sont destinés à sa mise en œuvre en 2022 pour atteindre une généralisation au plus tard au début de l'année 2023. Cette externalisation vise à permettre le redéploiement de personnels de police vers d'autres missions.

II. FLUX IRRÉGULIERS ET DEMANDE D'ASILE : LA REPRISE

Après le tassement lié à la crise sanitaire et aux mesures qui l'ont accompagnée (confinements, fermeture des espaces aériens, contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne, etc.), l'année 2021 voit un redémarrage des flux migratoires en direction de l'Union européenne ainsi que de la demande d'asile.

A. DES ARRIVÉES CROISSANTES PRIVILÉGIANT LA MÉDITERRANÉE CENTRALE ET OCCIDENTALE

1. Une reprise des franchissements irréguliers des frontières

a. *Les frontières européennes*

Selon Frontex, le nombre de franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Europe a atteint, au cours des huit premiers mois de 2021, plus de 103 630, soit 64 % de plus que le total de l'année dernière alors que les restrictions sanitaires étaient en vigueur. De janvier à août 2021, la Méditerranée centrale a connu 41 000 franchissements illégaux des frontières, soit une augmentation de 92 % par rapport à l'année dernière.

D'après l'agence Frontex, les répercussions économiques et sociales de la pandémie dans de nombreux pays tiers, d'origine et de transit alimenteront les flux de personnes vers l'Union européenne au cours des prochains mois. On doit s'attendre en particulier à ce que les migrations reprennent au fur et à mesure que les mesures sanitaires de confinement ou de restriction à la mobilité seront levées ou allégées dans les pays de transit. Cette tendance sera soutenue par le redémarrage général du secteur des transports ainsi que par la volonté des filières criminelles de rétablir leur activité.

Rappelons par exemple que la Turquie accueille sur son territoire plus de quatre millions de réfugiés syriens, dont une part est susceptible de se tourner vers l'Europe. Sur les huit premiers mois de l'année 2021, 82 946 personnes en situation irrégulière ont été arrêtées sur le territoire turc. Depuis l'annonce du retrait des États-Unis d'Afghanistan, une augmentation des migrants afghans en Turquie est en outre observée. La dégradation de la situation sécuritaire en Afghanistan n'a fait qu'accroître les craintes au sein de la société turque d'un afflux encore plus important de migrants afghans. Même si aucune évolution ne semble avoir été constatée à la frontière irano-turque, les autorités turques estiment à cinq millions le nombre d'Afghans actuellement en Iran et susceptibles de chercher à pénétrer sur leur territoire. Pour éviter une nouvelle crise migratoire à l'image de 2015, Ankara s'efforce de rendre sa frontière avec l'Iran la plus hermétique possible par la construction d'un mur et le déploiement d'importants moyens policiers et militaires.

Quant à la Libye, l'Organisation internationale des migrations (OIM) y a recensé, au 30 avril 2021, près de 600 000 migrants originaires de quarante pays différents. Les deux tiers sont originaires de pays voisins : Niger (21 %), Égypte (18 %), Tchad (16 %), Soudan (14 %). La majorité des migrants présents en Libye sont originaires d'Afrique subsaharienne (56 %) ou d'Afrique du Nord (35 %), tandis qu'une minorité est originaire du Moyen-Orient (5 %) ou d'Asie (4 %). La majorité d'entre eux sont établis dans l'ouest de la Libye (56 %).

Une particularité est à noter également : l'arrivée en Biélorussie, depuis le mois de juin, de nombreux migrants, majoritairement irakiens, qui se dirigent

ensuite vers la Lituanie, la Lettonie et la Pologne. Au 31 août, 5 318 migrants ont été interceptés (65 % d'Irakiens)

b. Les frontières françaises

La pression migratoire aux frontières françaises a fortement baissé en 2020, en raison de la fermeture des frontières européennes destinée à contrer la propagation de l'épidémie de Covid-19, ainsi que des mesures mises en œuvre dans les pays de transit.

La pression est repartie à la hausse de manière très significative puisque, sur les huit premiers mois de 2021, le nombre des réadmissions vers des États étrangers et des non-admissions s'élève à 80 000, soit une hausse de 70 % par rapport à 2020. La DGEF estime que, à la fin de l'année 2021, on sera presque revenu au niveau de 2019, alors même que des restrictions de circulation ont marqué l'année en cours.

La frontière italienne compte pour environ 50 % de cette pression migratoire (étant rappelé que, depuis 2015, le Gouvernement français prolonge régulièrement le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures (RCFI), exception autorisée par le code Schengen).

Depuis le début de l'année 2021, 39 189 refus d'entrée ont été prononcés à la frontière franco-italienne (contre 14 668 pour les huit premiers mois de 2020, + 111 %). A la frontière franco-espagnole, sur les huit premiers mois de 2021, 31 213 refus ont été prononcés, en hausse de 146 % (12 694 pour la même période en 2020).

2. Des routes migratoires en évolution

L'évolution des différentes routes migratoires de 2017 à 2020 est retracée dans le tableau ci-après.

LA MIGRATION AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

Routes	2017	2018	2019	2020
Central Mediterranean Route	118,962	23,485	14,003	35,673
Western Balkan Route	12,179	5,869	15,152	26,969
Western African Route	421	1,323	2,718	23,029
Eastern Mediterranean Route	42,319	56,561	83,333	20,283
Western Mediterranean Route	23,063	56,245	23,969	17,228
Circular Route from Albania to Greece	6,396	4,550	1,944	1,365
Eastern Borders Route	872	1,084	722	677
Total	204,750	149,117	141,846	125,226

Source : Frontex

La pression migratoire est aujourd’hui ressentie principalement sur la route de la Méditerranée centrale, avec des arrivées de Libye et de Tunisie en augmentation de 83 % par rapport à 2020. Cette route, empruntée notamment par les Tunisiens, les Bangladais et les Égyptiens, concentre 40 % de la pression migratoire aux frontières de l’Union européenne.

La route de la Méditerranée occidentale est également préoccupante, avec une arrivée de 20 500 personnes sur les huit premiers mois de 2021, soit + 50 % par rapport à 2020. Elle est particulièrement empruntée par des nationalités fortement implantées en France (Algériens, Marocains, Maliens, Ivoiriens, Sénégalais, *etc.*).

La troisième route utilisée est celle de la Méditerranée orientale, avec 15 000 migrants répertoriés entre la Grèce et la Turquie, soit – 5 % par rapport à 2020. Il s’agit de la route traditionnellement empruntée par les Afghans, les Turcs, les Syriens ou encore les Somaliens ⁽¹⁾.

3. Les incertitudes liées à l’Afghanistan

La situation afghane est à suivre de près. L’arrivée au pouvoir des talibans en Afghanistan n’a certes pas entraîné à ce jour de vague d’arrivées d’Afghans en Europe et en France. Selon Frontex, entre janvier et le 12 septembre 2021, 5 983 franchissements illégaux de frontières par des ressortissants afghans ont été enregistrés aux frontières extérieures de l’Union européenne, soit 72 % de moins qu’au cours de la même période en 2019 et 32 % de moins qu’au cours de la même période en 2020. La Pologne et, dans une certaine mesure, l’Italie, la Bulgarie et la Croatie, ont cependant signalé des augmentations du nombre d’arrivées irrégulières de migrants afghans au cours de l’année 2021, principalement en raison de mouvements de personnes déjà présentes dans les zones proches des frontières (notamment à travers la route du Sud-Est et celle des Balkans occidentaux).

On peut s’attendre également à des flux secondaires provenant des pays qui bordent l’Afghanistan. Lors de la survenue d’événements dramatiques comme la prise de pouvoir des talibans, les populations ont en effet tendance à se déplacer d’abord vers les pays limitrophes, et à y rester un certain temps avant de décider dans un second temps d’émigrer vers un autre pays. Il y a actuellement un grand nombre d’Afghans au Pakistan et en Iran. Les immigrations afghanes à venir dépendront ainsi de la maîtrise par les talibans, sur leurs frontières, de la situation socio-économique dans le pays et de l’attitude des pays limitrophes. D’après Frontex, la situation en Afghanistan semble avoir revitalisé les mouvements de ressortissants afghans qui avaient quitté leur pays bien avant les récents événements.

(1) *L’immigration irrégulière en provenance des Proche et Moyen-Orient traverse généralement la Turquie, puis la Grèce, tandis que celle en provenance d’Asie passe davantage par les pays de l’Est.*

4. L'aggravation de la situation dans la Manche

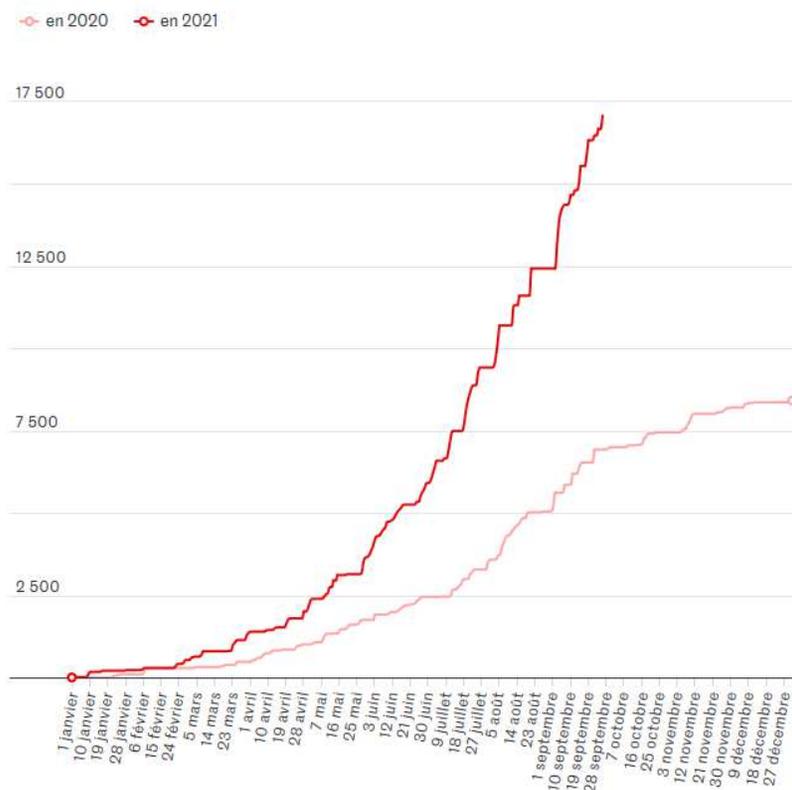
Malgré le renforcement des activités de patrouille des États côtiers, la route de la Manche continue plus que jamais d'être considérée comme une option viable pour les migrants souhaitant atteindre le Royaume-Uni, principalement à partir des côtes françaises (Dunkerque, Grande Synthe, Calais, *etc.*). Le profil des migrants est formé essentiellement par les nationalités irakienne, iranienne, syrienne, afghane, érythréenne, soudanaise ou encore vietnamienne. Au premier semestre 2021, le vecteur maritime (59 %) a pour la première fois dépassé le vecteur routier (41 %) en représentant désormais la principale voie utilisée par les migrants pour rejoindre le Royaume-Uni. Les migrants continuent certes de s'introduire dans les poids lourds pour se rendre au Royaume-Uni, mais ce mode opératoire est devenu secondaire ; depuis le début de l'année, 11 375 migrants ont été interceptés à bord de poids lourds, en baisse de 11 % par rapport à l'année dernière. Le plus grand nombre des montées continue à s'effectuer depuis la Belgique (38 %).

Le *modus operandi* impliquant des petites embarcations (« small boats ») ne devrait pas changer à moyen terme, sachant que le taux de réussite est élevé et que le délai de recherche et de sauvetage en cas de naufrage est court. Les passeurs tendent à utiliser de petites embarcations surpeuplées (avec un nombre de personnes à bord leur permettant de quitter rapidement les côtes françaises sans être détectées). Toutefois, si la demande de traversées continue d'augmenter, on peut anticiper le recours à de nouveaux types de bateaux de plus grande capacité. On note, de manière récente, la présence de familles avec enfants pour certaines traversées.

On compte 9 000 traversées en « small boats » réussies, sur 17 000 traversées, sur les huit premiers mois de l'année 2021. L'annonce par la ministre de l'Intérieur britannique d'un projet de réforme visant à durcir le système d'asile du Royaume-Uni, tout en prévoyant des pouvoirs élargis de l'*UK Border Force* agissant en mer, a vraisemblablement eu un effet incitatif en faveur de ce mode opératoire pour un certain nombre de migrants. La tendance est nettement à l'augmentation du nombre de traversées, comme le montre le schéma ci-après.

Deux fois plus d'arrivées en *small boats* en 2021 qu'en 2020

Nombre cumulé de migrants interpellés sur les côtes britanniques



Source : Le Monde du 5 octobre 2021 (chiffres provenant des communications du Home Office compilées par l'agence de presse britannique Press Association (seules les arrivées prises en charge par les autorités du Royaume-Uni sont considérées ici).

En août 2021, le nombre de tentatives de traversées en « *small boats* » a atteint à nouveau un niveau record : 4 867 tentatives et réussites sur le mois isolé, deuxième statistique la plus élevée depuis 2019 après les 6 025 tentatives et réussites du mois de juillet. Du fait d'un nombre plus important de mises à l'eau et des départs simultanés sur des créneaux horaires restreints, le taux de réussite a augmenté, passant de 56 % en juillet à 62 % en août.

Les autorités française et britannique ont signé une déclaration conjointe à Calais le 20 août 2015. Cet accord a permis de renforcer la coopération en matière de sécurité et de lutte contre les filières criminelles dans le Calaisis, tout en élargissant son champ à la prise en charge humanitaires et à l'accueil des migrants.

Trois conventions ont été signées entre le *Home Office* et le ministère de l'Intérieur (2015-2017) au titre de la prise en charge des migrants et des mineurs isolés, ainsi que de l'hébergement. La participation financière britannique rattachée à la mission « Immigration, asile et intégration » s'est élevée à 26,3 M€. Le traité de Sandhurst relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune, signé le 18 janvier 2018 entre la France et le Royaume-Uni, a aussi cherché à renforcer le cadre de coopération bilatéral. Cinq conventions ont été signées depuis 2018 pour un montant total de financement de 20,3 M€. Le dernier rattachement de fonds britanniques sur le programme 303 « Immigration et asile » s'est élevé à 5 M€ en 2021.

B. DEMANDE D'ASILE : UNE DYNAMIQUE CONFIRMÉE

Depuis 2015, la France, comme l'ensemble de l'Europe, a été confrontée à une augmentation rapide de la demande d'asile. Celle-ci a connu une diminution purement conjoncturelle avec la crise sanitaire, qui ne remet pas en cause la tendance de fond.

1. La demande examinée par l'OFPRA et la CNDA

a. Le rebond des demandes auprès de l'OFPRA

En 2019, l'OFPRA a reçu plus de 132 800 demandes d'asile. Ce chiffre sans précédent faisait de la France le deuxième pays d'accueil en Europe derrière l'Allemagne. Sur les trois premiers mois de 2020, l'OFPRA recevait 11 000 demandes mensuelles, avec donc un maintien au niveau de 2019. Les demandes ont ensuite connu une forte baisse lors du premier confinement, s'expliquant notamment par la fermeture des guichets des préfectures (GUDA⁽¹⁾). Purement conjoncturelle puisque liée au contexte de crise sanitaire, la réduction de la demande d'asile en 2020 (en recul de 27 % avec environ 96 500 demandes sur l'année) n'a pas remis en cause le dynamisme antérieur de la demande.

Depuis la fin des restrictions sanitaires, l'OFPRA reçoit entre 6 000 et 8 000 demandes mensuelles, la tendance des derniers mois étant au dépassement des 8 000 demandes mensuelles. Ce chiffre est monté à 12 000 demandes d'asile déposées à l'OFPRA au mois de septembre 2021, ce qui correspond à la capacité mensuelle maximum de traitement des demandes par l'OFPRA. Il s'agit là d'un seuil d'alerte puisque, à ce niveau de demandes, l'Office n'est plus en mesure de réduire son stock de demandes en instance. Le chiffre du mois d'octobre devrait également être élevé, compte tenu des demandes d'asile déposées par les ressortissants afghans évacués par avion par la France (évaluées à un chiffre compris entre 2 000 et 2 500). Sur les neuf premiers mois de l'année 2021, l'OFPRA a, selon les dernières données provisoires disponibles, reçu 70 888 demandes d'asile, dont 60 299 premières demandes. Au cours de la même période, l'Office a rendu

(1) Guichets uniques pour demandeurs d'asile.

103 583 décisions, dont 25 299 accords, 77 497 rejets et 787 clôtures, ce qui correspond à un taux de protection de 24,6 %.

Le contexte géopolitique (impact économique de la crise sanitaire dans les pays du Sud, évolution de la situation en Afghanistan, au Liban, en Irak, *etc.*) et l'existence d'un « effet de rattrapage » des migrations momentanément « gelées » par la crise sanitaire ne laissent pas augurer d'un renversement de tendance, mais au contraire d'une accélération de la dynamique de l'asile observée depuis 2015.

L'OFPPRA dispose aujourd'hui de moyens importants pour faire face à ces demandes. Ses effectifs ont été notablement renforcés en 2020 (+ 200 ETP) pour atteindre les 1 000 agents. L'Office dispose désormais des moyens pour pouvoir rendre 170 000 décisions en 2022 (sachant qu'un officier de protection conduit en moyenne quatre demi-journées d'entretien par semaine). Alors qu'il comptabilisait 88 000 dossiers en stock à l'automne 2020, on n'en comptait plus que 54 000 à la fin du mois d'août 2021 (soit le même niveau qu'au dernier trimestre de 2018).

Pour améliorer ses capacités de traitement, l'OFPPRA s'est par ailleurs engagé dans un processus de dématérialisation d'une partie de sa relation avec les demandeurs. Depuis l'été 2020, un dispositif d'espace numérique sécurisé (pour la réception de documents liés à la demande d'asile tels que les convocations pour les entretiens, les décisions, *etc.*) a été mis en place à titre expérimental en Bretagne et en Nouvelle Aquitaine. Le dispositif devrait être généralisé sur l'ensemble du territoire au début de l'année 2022.

S'agissant des nationalités des demandeurs, la situation a peu évolué depuis 2019. Les nationalités les plus représentées dans les demandes déposées en 2021 sont les Afghans (une des seules nationalités à ne pas avoir connu de baisse en valeur absolue en 2020, soit environ 10 000 personnes), les Ivoiriens, les Guinéens, les Bangladais (à un niveau moins élevé cependant que les années précédentes), les Comoriens (demandes déposées à Mayotte), les Nigériens, les Albanais, les Somaliens, les Turcs et les Haïtiens ⁽¹⁾. Les demandes ukrainiennes ont atteint des niveaux significatifs dans les premiers mois de l'année 2021 puis sont retombées à la suite du démantèlement de filières criminelles d'immigration clandestine ⁽²⁾. La crise sanitaire a donc eu un impact sur la quantité de demandes mais peu sur la physionomie de la demande.

(1) Il s'agit presque exclusivement de demandes provenant de Guyane où l'OFPPRA dispose d'une antenne. On voit poindre par ailleurs dans les demandes déposées en Guyane des demandes (encore minimes) de populations syriennes et palestiniennes installées au Brésil.

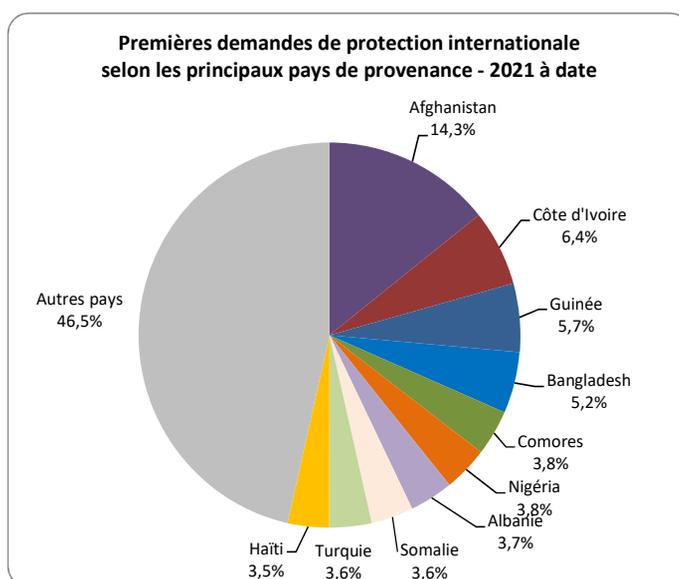
(2) Les Albanais et les Géorgiens faisaient partie des plus grands demandeurs jusqu'en 2019. On a observé ensuite une baisse de leurs demandes en raison de la crise sanitaire, des accords bilatéraux passés entre la France et l'Albanie et du traitement plus rapide des demandes d'asile albanaises et géorgiennes.

**DIX PRINCIPALES NATIONALITÉS REPRÉSENTÉES
DANS LES PREMIÈRES DEMANDES D'ASILE À L'OFPPA EN 2021**

	janvier-septembre 2021
Afghanistan	8 609
Côte d'Ivoire	3 852
Guinée	3 464
Bangladesh	3 106
Comores	2 313
Nigéria	2 281
Albanie	2 217
Somalie	2 166
Turquie	2 154
Haïti	2 126
<i>Autres pays</i>	<i>28 011</i>
Total premières demandes	60 299

Source : OFPPA

PRINCIPALES NATIONALITÉS REPRÉSENTÉES DANS LES PREMIÈRES DEMANDES



Source : OFPPA

En ce qui concerne le profil des demandeurs, en 2020, 67 % des demandeurs étaient de sexe masculin, le pourcentage variant toutefois selon les nationalités (ainsi 90 % des demandeurs afghans sont des hommes). 20 % sont des mineurs (quasiment tous accompagnés). La moyenne d'âge des demandeurs est de 31 ans pour les hommes et de 34 ans pour les femmes. 60 % des demandeurs de

sexe masculin sont célibataires ; 44 % des demandeurs de sexe féminin sont célibataires.

Le taux moyen de protection accordée par l’OFPRA s’élevait à 23,7 % en 2020. Il est de 24,6 % sur les neuf premiers mois de l’année 2021. Les taux de protection les plus élevés bénéficient notamment aux Afghans, aux Érythréens et aux Syriens. En 2020, 60 % des personnes protégées l’ont été au titre de la Convention de Genève tandis que 40 % l’ont été au titre de la protection subsidiaire (s’agissant essentiellement d’individus venant de pays en proie à des conflits armés). La protection subsidiaire (issue des directives européennes) offre une protection plus précaire que la protection conventionnelle ⁽¹⁾, notamment en termes de possibilité de retrait de la protection et de durée. Au 31 décembre 2020, le nombre d’étrangers en France bénéficiant d’une protection accordée par l’OFPRA ou la CNDA était estimé à 455 295, mineurs inclus. Ce nombre est estimé aujourd’hui aux environs de 500 000.

b. L’accroissement du contentieux auprès de la CNDA

La France se distingue par l’existence d’une juridiction spécialisée examinant en appel les décisions prises en matière de protection : la Cour nationale du droit d’asile (CNDA). Trait particulier également : des personnalités désignées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) siègent en qualité d’assesseur avec voix délibérative dans la formation de jugement.

Le taux de recours contre les décisions de l’OFPRA se situe habituellement entre 80 et 85 % (84,9 % en 2019, 84 % en 2020). De 85 % en 2019, il est passé à 69 % en 2020, en raison de la crise sanitaire. Il tend aujourd’hui à revenir à son niveau habituel.

TAUX DE RECOURS MENSUEL EN 2021

Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin
49,8%	65,1%	73,7%	81,8%	67,9%	81,6%

Source : CNDA

La CNDA est confrontée à un niveau de plus en plus soutenu du contentieux de l’asile. De 2009 à 2019, la progression du contentieux s’est élevée à près de 140 % avec 20 143 recours en 2009 et près de 60 000 en 2019. L’évolution des saisines de la CNDA depuis 2016 est retracée dans le tableau ci-dessous.

SAISINES DE LA CNDA

2016	2017	2018	2019	2020	2021 fin août
39 986	53 581	58 671	59 091	46 043	44 111
3,40%	34%	9,50%	1%	- 22%	10% (par rapport à 2019)

Source : CNDA

(1) La protection fondée sur la Convention de Genève ouvre droit à un statut de réfugié valable dix ans. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire reçoivent quant à eux une carte de résident de quatre ans.

Après une année 2020 marquée par le confinement (-22 % de saisines), les entrées pour 2021 devraient se situer entre 65 000 et 75 000, soit une augmentation de 10 à 27 % par rapport à l'année 2019. À la fin août 2021, l'évolution constatée par rapport à la même période en 2019 est de +10 %. Sur la base des données actuelles, la CNDA prévoit de rendre entre 83 000 et 86 000 décisions en 2022.

Signalons que l'activité de la CNDA a été perturbée par les refus des barreaux des ressorts de certaines cours administratives d'appel opposés à la mise en place des vidéo-audiences, pourtant prévue par l'article L. 532-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les recours introduits conduisent, une fois sur quatre, la CNDA à annuler la décision attaquée. L'évolution du taux de protection octroyée par la CNDA est retracée dans le tableau ci-dessous.

TYPES DE PROTECTION OCTROYÉS PAR LA CNDA

	2019	2020	2021
Total décisions	66 464	42 025	44 494
Statut de réfugié	9 337	6 116	6 615
Protection subsidiaire	4 643	4 138	3 746
Total	13 980	10 254	10 361
Taux de protection	21,0%	24,4%	23,3%

Source : CNDA

La protection accordée relève de la Convention de Genève dans 64 % des cas et de la protection subsidiaire dans les autres cas. Comme l'a précisé la présidente de la CNDA à votre rapporteur, il s'agit bien sûr d'une répartition moyenne, certaines nationalités relevant plus de la protection subsidiaire (comme les Afghans ⁽¹⁾ ou les Somaliens), d'autres nationalités relevant davantage de la protection conventionnelle (comme les Syriens, les Turcs ou les Ivoiriens).

Les principales nationalités requérantes devant la CNDA sont énumérées dans le tableau ci-après.

(1) Avec l'arrêt des combats et une forme de stabilisation en Afghanistan, la protection pourrait être accordée par la Cour davantage sur le fondement de la Convention de Genève, au vu des risques encourus par les ressortissants, en cas de retour, de subir des tortures, des peines ou des traitements inhumains ou dégradants, voire la peine de mort.

PRINCIPALES NATIONALITÉS REQUÉRANTES DEVANT LA CNDA

Pays	Nombre de recours fin août 2021
Bangladesh	5 181
Guinée	3 022
Turquie	2 775
Afghanistan	2 698
Nigéria	2 632
Côte d'Ivoire	2 396
Pakistan	2 139
Sri Lanka	1 777
Rép. dém. du Congo	1 760
Haïti	1 101

Source : CNDA

Les principales nationalités de ceux à qui une protection est accordée sont, quant à elles, énumérées dans le tableau ci-après.

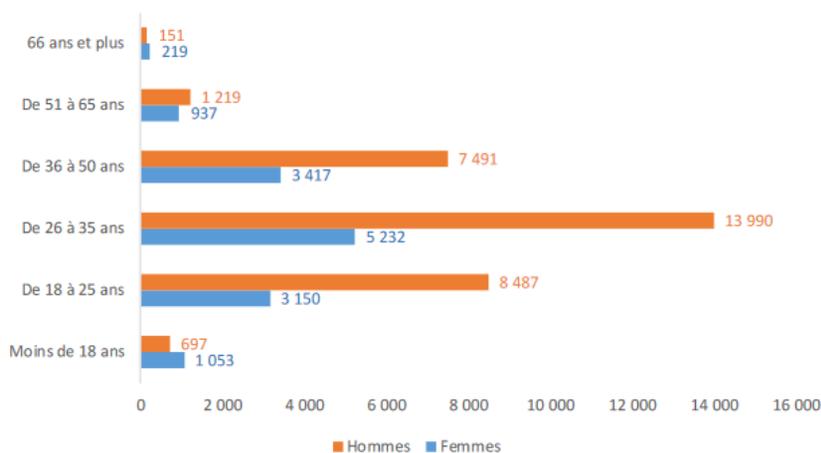
PRINCIPALES NATIONALITÉS DE CEUX À QUI UNE PROTECTION EST ACCORDÉE

Pays	Nombre de décisions d'annulation fin août 2021
Afghanistan	2 153
Guinée	928
Bangladesh	700
Syrie	615
Turquie	544
Côte d'Ivoire	533
Somalie	503
Nigéria	361
Sri Lanka	332
Rép. dém. du Congo	328

Source : CNDA

S'agissant du profil des demandeurs d'asile devant la CNDA, il est proche de celui constaté devant l'OFPRA, avec une prédominance d'hommes âgés de 18 à 35 ans.

LA RÉPARTITION DES RECOURS PAR ÂGE ET PAR SEXE DEVANT LA CNDA



Source : CNDA

En termes de délai de jugement, la CNDA avait réussi, malgré la hausse régulière et importante des entrées, à réduire de manière significative le délai moyen. Il était de 7 mois et 5 jours fin 2019 alors qu'il avoisinait les 13 mois en 2010. Ce délai s'est ensuite de nouveau allongé, en raison notamment des mouvements de grève des avocats contre la réforme du régime des retraites et de l'arrêt des audiences pendant le confinement. À la fin de l'année 2020, le délai moyen constaté était de 8 mois et 8 jours. Fin août 2021, il était, en année glissante, de 7 mois et 30 jours (3 mois et 26 jours pour les procédures accélérées, 10 mois et 10 jours pour les procédures normales).

2. Les étrangers accueillis dans un cadre particulier

a. Demandeurs d'asile accueillis au titre des programmes de relocalisation

La relocalisation consiste à déplacer des demandeurs d'asile depuis des pays de l'Union européenne qui subissent une pression exceptionnelle vers d'autres États membres où ils pourront entamer une procédure de demande d'asile. Seules les personnes ayant demandé une protection internationale dans l'État de première entrée peuvent prétendre à une relocalisation au sein de l'Union européenne.

La France participe depuis l'été 2018, sur une base volontaire et conjointement avec d'autres États membres, à des opérations de relocalisation en soutien aux États de première entrée dans l'espace Schengen (Italie, Malte, Espagne) qui sont notamment responsables de l'accueil des migrants secourus en mer par les navires d'organisations non gouvernementales. La France s'est par ailleurs engagée à relocaliser depuis la Grèce 1 000 personnes, dont 900 demandeurs d'asile (400 personnes vulnérables en famille, 500 mineurs non

accompagnés et 100 personnes bénéficiaires d'une protection internationale). Les personnes concernées sont entendues par l'OFPRA dans l'État de première entrée. Seules les personnes présentant un besoin manifeste de protection bénéficient d'une relocalisation vers la France, où le traitement de la demande d'asile est ensuite finalisé jusqu'à l'octroi d'une protection.

Au total, la France a relocalisé 791 demandeurs d'asile en 2020 et 422 du 1^{er} janvier au 31 août 2021.

b. Réfugiés accueillis au titre des programmes de réinstallation

La réinstallation consiste à accueillir en France des réfugiés particulièrement vulnérables ⁽¹⁾ auxquels le HCR a accordé sa protection dans des pays dits de premier asile où ils ne peuvent trouver une protection durable et effective.

La réinstallation est pilotée par la direction de l'asile du ministère de l'Intérieur, en lien étroit avec le HCR, l'OFPRA, la DIAIR ⁽²⁾, la DIHAL ⁽³⁾ et l'OIM ⁽⁴⁾ et avec l'appui du réseau consulaire et diplomatique. La France y participe depuis 2015. L'OFPRA coopère avec les pays de transit dans le cadre de missions de réinstallation, par exemple en Turquie ou en Égypte pour la réinstallation de Syriens, ou dans certains pays d'Afrique subsaharienne pour la réinstallation de ressortissants du Niger, du Tchad ou du Cameroun.

En 2020, 1 210 réfugiés ont ainsi été réinstallés, tous programmes de réinstallation confondus. Au 31 juillet 2021, 563 réfugiés avaient été réinstallés, tous programmes confondus.

3. Les demandeurs d'asile sous procédure Dublin

Le nombre de requêtes « Dublin » transmises par la France vers les États membres (requêtes dites « sortantes ») figure dans le tableau ci-après. Il s'agit donc du nombre de saisines d'un autre État effectuées par la France en vue du transfert d'un demandeur d'asile. Il s'est élevé à 18 139 au premier semestre 2021.

(1) *Compte tenu par exemple de besoins spécifiques en matière de santé.*

(2) *Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés.*

(3) *Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.*

(4) *Organisation internationale pour les migrations.*

**NOMBRE DE REQUÊTES « DUBLIN » TRANSMISES PAR LA FRANCE
VERS LES ÉTATS MEMBRES EN 2020 ET 2021**

État Membre	2020	État Membre	1 ^{er} semestre 2021
Italie	7 991	Italie	5 299
Allemagne	6 898	Allemagne	4 023
Espagne	3 808	Espagne	1 746
Autriche	1 691	Roumanie	1 507
Belgique	1 168	Autriche	1 064
Suède	1 106	Bulgarie	733
Suisse	1 085	Belgique	610
Pays-Bas	1 021	Suisse	573
Hongrie	966	Suède	483
Portugal	768	Hongrie	448
Bulgarie	727	Pays-Bas	406
Pologne	531	Slovénie	294
Slovénie	518	Malte	188
Roumanie	510	Croatie	158
Malte	450	Pologne	130
Grande-Bretagne	315	Danemark	121
Danemark	287	Norvège	80
Croatie	252	Portugal	69
Norvège	173	Luxembourg	65
Finlande	172	Finlande	39
Luxembourg	115	Slovaquie	25
Rép. Tchèque	115	Chypre	14
Lituanie	77	Rép. Tchèque	13
Slovaquie	63	Islande	12
Lettonie	45	Lettonie	12
Chypre	35	Lituanie	12
Islande	27	Grèce	6
Estonie	19	Irlande	6
Irlande	19	Liechtenstein	2
Grèce	6	Estonie	1
Liechtenstein	5	—	
TOTAL	30 963	TOTAL	18 139

Source : ministère de l'Intérieur

Le nombre de transferts de demandeurs d'asile enregistrés sous procédure Dublin réalisés par la France vers les États membres (transferts dits « sortants ») figure dans le tableau ci-après. Il s'agit donc ici du nombre d'éloignements de demandeurs d'asile sous procédure Dublin réalisés par la France. Il s'est élevé au total à 1 569 au premier semestre 2021.

État Membre	2020		État Membre	1 ^{er} semestre 2021
Allemagne	1 427		Allemagne	776
Espagne	489		Espagne	269
Italie	297		Italie	142
Grande-Bretagne	220		Belgique	89
Belgique	185		Grande-Bretagne	82
Autriche	137		Suède	65
Suisse	106		Suisse	39
Pays-Bas	73		Autriche	35
Suède	72		Pays-Bas	31
Portugal	48		Portugal	14
Pologne	34		Roumanie	8
Danemark	29		Luxembourg	7
Slovénie	25		Finlande	4
Finlande	11		Rép. Tchèque	4
Luxembourg	9		Malte	2
Malte	9		Pologne	1
Rép. Tchèque	8		Slovénie	1
Norvège	5		Bulgarie	0
Croatie	2		Chypre	0
Bulgarie	1		Croatie	0
Irlande	1		Danemark	0
Lituanie	1		Estonie	0
Chypre	0		Grèce	0
Estonie	0		Hongrie	0
Grèce	0		Irlande	0
Hongrie	0		Islande	0
Islande	0		Lettonie	0
Lettonie	0		Liechtenstein	0
Liechtenstein	0		Lituanie	0
Roumanie	0		Norvège	0
Slovaquie	0		Slovaquie	0
TOTAL	3 189		TOTAL	1 569

Source : ministère de l'Intérieur

Ces tableaux montrent bien le décalage entre le nombre de requêtes Dublin transmises par la France et le nombre de transferts Dublin réalisés. Les documents budgétaires indiquent que la création des pôles régionaux de mise en œuvre de la procédure Dublin a permis d'augmenter le nombre de transferts vers les États membres et que notre efficacité dans la mise en œuvre du règlement Dublin s'est améliorée, avec un nombre de personnes transférées vers les pays européens responsables de l'examen de leurs demandes d'asile multiplié par dix entre 2015 (525) et 2019 (5 674). Le ministère de l'Intérieur précise que le nombre de transferts de demandeurs sous procédure Dublin attendu pour 2022 s'élève à 5 840, soit un niveau comparable à celui enregistré en 2019, sachant qu'un certain nombre de contraintes d'acheminement liées au contexte sanitaire persistent. Les critiques émises par votre rapporteur dans son avis de l'année dernière sur un système Dublin « à bout de souffle » demeurent malheureusement d'actualité.

III. ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS SANS TITRE : LE PARCOURS D'OBSTACLES

Les mesures d'éloignement, qu'elles aient donné lieu ou non à un jugement validant la décision administrative, sont très faiblement exécutées. Votre rapporteur se concentrera sur plusieurs raisons structurelles qui sont à l'origine de ce problème et qui font de l'éloignement des étrangers sans titre un véritable parcours d'obstacles : un manque de coopération – pour ne pas dire une mauvaise volonté – des pays d'origine, des moyens administratifs insuffisants et un dispositif juridictionnel inadapté.

Au-delà de ces raisons structurelles, l'éloignement des étrangers en situation irrégulière vers leur pays d'origine est actuellement entravé de manière plus conjoncturelle, en raison du contexte durable de crise sanitaire. Leur éloignement est affecté par la suspension des vecteurs aériens, principal moyen de réalisation des éloignements, ainsi que par les restrictions de vols dues aux protocoles sanitaires, dont l'exigence d'un test PCR négatif à l'embarquement, mis en place par les pays tiers et les compagnies aériennes. Ainsi, même si un laissez-passer consulaire (LPC) est délivré dans les délais, l'éloignement est régulièrement entravé en raison de l'obligation de présenter un test PCR négatif à l'embarquement, le refus de s'y soumettre constituant désormais un des principaux obstacles à l'éloignement ⁽¹⁾. Toutefois, la possibilité introduite par l'article 2 de la loi relative à la gestion de la crise sanitaire du 5 août 2021 de qualifier le refus de test de délit (faisant encourir une peine de trois ans d'emprisonnement et dix ans d'interdiction du territoire français) pourrait faire évoluer la situation.

A. DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT LARGEMENT INEXÉCUTÉES

Les mesures d'éloignement prononcées, qu'elles aient donné lieu ou non à un jugement validant la décision administrative, sont très faiblement exécutées, comme le montrent les tableaux suivants.

MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES ⁽²⁾

	2016	2017	2018	2019	2020	2020/ 2019
Retour RPT ⁽³⁾	77 886	81 866	100 642	119 804	105 427	– 12,0%
Réadmissions RPT dans UE	8 305	17 251	27 651	27 585	16 448	– 40,4%
Renvois ressortissants UE	5 939	4 823	4 685	4 792	3 838	– 19,9%
Total mesures prononcées	92 130	103 940	132 978	152 181	125 713	– 17,4%

Source : MI- DGEF et DCPAF

(1) Aux termes de l'article 16-3, alinéa 1^{er}, du code civil, il ne peut être porté atteinte à l'intégrité du corps humain qu'en cas de nécessité médicale pour la personne ou à titre exceptionnel dans l'intérêt thérapeutique d'autrui. C'est pourquoi il n'est pas possible de contraindre un étranger à procéder à un test PCR afin d'exécuter une mesure de police administrative.

(2) Champ : France métropolitaine, tous pays

(3) RPT : Ressortissant de pays tiers.

ELOIGNEMENTS ET DÉPARTS EXÉCUTÉS DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE ⁽¹⁾

		2016	2017	2018	2019	2020	2020/ 2019
Eloignements non aidés	retours forcés RPT	6 539	6 909	7 348	9 060	3 544	- 60,9%
	<i>dont vers les pays tiers</i>	6 166	6 596	7 105	8 858	3 329	- 62,4%
	réadmissions RPT	3 338	4 589	5 372	6 890	3 664	- 46,8%
	renvois forcés RUE ⁽²⁾	3 084	2 772	2 957	2 956	1 903	-35,6%
	Total forcés	12 961	14 270	15 677	18 906	9 111	- 51,8%
	retours spontanés RPT	2 150	1 861	1 878	1 750	1 259	- 28,1%
	renvois spontanés RUE	537	358	332	338	356	+ 5,3%
Total spontanés	2 687	2 219	2 210	2 088	1 615	- 22,7%	
Total éloignements non aidés		15 648	16 489	17 887	20 994	10 726	- 48,9%
Eloignements aidés	retours aidés RPT	809	1 066	2 066	2 752	1 655	- 39,9%
	renvois aidés RUE	32	12	4	0	3	
Total éloignements aidés		841	1 078	2 070	2 752	1 658	- 39,8%
Total éloignements (A)		16 489	17 567	19 957	23 746	12 384	- 47,8%
Départs volontaires aidés	départs volontaires RPT aidés	2 504	3 734	4 758	2 512	930	- 63,0%
	départs volontaires RUE aidés	123	44	17	3	0	
Total départs volontaires aidés (B)		2 627	3 778	4 775	2 515	930	- 63,0%
Départs spontanés (C)		5 591	5 438	5 544	5 143	2 635	- 48,8%
Total sorties du territoire (A) + (B) + (C)		24 707	26 783	30 276	31 404	15 949	- 49,2%

Source : DGEF/DSED-DCPAF

NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS DE 2015 À 2021

	ANNEE 2015	ANNEE 2016	ANNEE 2017	ANNEE 2018	ANNEE 2019	ANNEE 2020	Évolution 2019/2020	CUMUL 08 mois 2020	CUMUL 08 mois 2021	Évolution 08 mois 2020/2021
Eloignements	19 991	16 489	17 567	19 957	23 746	12 384	-48 %	7 717	8 561	11 %
<i>dont éloignements forcés</i>	15 485	12 961	14 270	15 677	18 906	9 111	-52 %	5 842	6 360	9 %
<i>dont réadmissions Dublin</i>	626	1 276	2 495	3 488	5 255	2 607	-50 %	1 636	1 896	16 %

Source : DCPAF

Comme le font apparaître ces tableaux, en 2019, 152 181 mesures d'éloignement ont été prononcées. La même année, 23 746 éloignements ont été réalisés, dont 18 906 éloignements forcés. En 2020, 125 713 mesures d'éloignement

(1) Champ : France métropolitaine, tous pays, majeurs.

(2) RUE : Ressortissants de l'Union européenne.

ont été prononcées. La même année, 12 384 éloignements ont été réalisés, dont 9 111 éloignements forcés.

Le taux d'éloignement à l'issue d'un placement en CRA s'établissait en 2020 à 42,4 %. Le projet annuel de performance de la mission « Immigration » fait état d'une prévision de 45 % pour l'année 2021.

Même si les comparaisons internationales sont délicates, compte tenu de la différence des systèmes ⁽¹⁾, le tableau ci-dessous ne fait guère ressortir une grande performance du dispositif français d'éloignement.

**MESURES D'ÉLOIGNEMENT PRONONCÉES ET EXÉCUTÉES
EN FRANCE, EN ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI**

État	Éloignement	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France	Mesures prononcées	79 950	81 000	84 675	105 560	123 845	108 395
	Mesures exécutées	12 195	10 930	12 270	15 445	15 615	6 930
	Taux d'exécution	15 %	13 %	14 %	15 %	13 %	6 %
Allemagne	Mesures prononcées	54 080	70 005	97 165	52 930	47 530	36 330
	Mesures exécutées	53 640	74 080	44 960	29 055	25 140	12 265
	Taux d'exécution	99 %	105 %	46 %	55 %	53 %	34 %
Royaume-Uni	Mesures prononcées	70 020	59 895	54 910	21 490	22 275	n.c.
	Mesures exécutées	40 965	36 445	29 090	24 455	19 950	n.c.
	Taux d'exécution	58%	61%	53%	113%	89%	n.c.

Source : DGEF

La conséquence immédiate de l'absence d'exécution des mesures d'éloignement consiste dans le maintien sur notre territoire d'un nombre élevé de personnes séjournant de manière irrégulière, y compris de déboutés du droit d'asile. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), dispositif qui donne un accès aux soins aux étrangers en situation irrégulière, constitue un premier indice permettant d'évaluer cette population, étant précisé que l'AME est attribuée sous conditions de résidence stable (trois mois de résidence ininterrompue en France) et de ressources. Une base nationale de données des bénéficiaires de l'AME a été créée par la caisse nationale d'assurance maladie. Un titre annuel d'admission à l'AME est remis en main propre au bénéficiaire.

(1) En Allemagne, par exemple, la gestion des éloignements est prise en charge par les Länder.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT (AME) ⁽¹⁾

	2016	2017	2018	2019	2020	2020/ 2019
Bénéficiaires de l'AME	311 310	315 800	314 586	335 483	368 890	+ 10 %

Source : CNAMTS

Au 30 septembre 2020, 368 890 personnes étaient bénéficiaires de l'AME. Ce chiffre était en hausse (+10 %) par rapport à celui relevé à la même date en 2019. Le nombre véritable d'étrangers en situation irrégulière est évidemment plus élevé, un certain nombre d'entre eux ne souhaitant pas y recourir par crainte d'être identifiés comme séjournant sans titre.

Le rapporteur attire l'attention des membres de la commission sur l'absence de prise en compte de la situation de Mayotte dans les données sur l'AME. En effet, le Centre Hospitalier de Mayotte est le seul établissement de ce type en France - avec le Centre Hospitalier de Saint-Pierre-et-Miquelon - à ne pas appliquer la tarification à l'activité. Dès lors, les soins prodigués aux étrangers en situation irrégulière dans le département ne sont repris ni en ce qui concerne leur volume, ni en ce qui concerne leur coût. Selon les dernières estimations, sur les 300 000 résidents de Mayotte, au moins un tiers seraient en situation irrégulière. De plus, selon différentes sources locales, plus de la moitié des actes prodigués par le Centre Hospitalier de Mayotte concernerait des étrangers en situation irrégulière.

Proposition n° 1 : Inclure les dépenses de santé prodiguées aux étrangers en situation irrégulière à Mayotte dans le décompte des données relatives à l'AME.

B. DES ÉTATS ÉTRANGERS PEU COOPÉRATIFS

L'un des principaux freins aux éloignements tient à la difficulté d'identifier la nationalité des étrangers sans titre et d'obtenir des laissez-passer consulaires (LPC) de leur pays d'origine. Le taux d'obtention est très variable d'un pays à l'autre. Depuis le printemps 2020, un net ralentissement de la coopération avec les pays des nationalités prioritairement suivies a été constaté. Cette dégradation observée concerne la plupart des pays et plus particulièrement les pays du Maghreb, comme le montre le tableau ci-après.

(1) L'observation est au 31 décembre pour 2016 et 2017, et au 30 septembre pour 2018, 2019 et 2020.

NOMBRE DE LAISSEZ-PASSER CONSULAIRES DEMANDÉS, DÉLIVRÉS ET REFUSÉS

Pays	LPC demandé		LPC délivré		Refus de LPC	
	2020	1er semestre 2021	2020	1er semestre 2021	2020	1er semestre 2021
Algérie	2044	1132	332	24	50	29
Maroc	1026	721	187	129	31	11
Tunisie	1029	627	256	144	ns	ns
Albanie	610	377	427	221	ns	ns
Géorgie	434	249	360	194	ns	ns
Roumanie	302	183	185	121	ns	ns
Guinée	152	114	77	51	ns	ns
Libye	99	47	ns	ns	ns	ns
Nigeria	97	51	23	ns	ns	ns
Soudan	79	26	20	ns	ns	ns

Source : ministère de l'Intérieur

Les autorités algériennes, au cours des derniers mois, se sont montrées tout particulièrement réticentes à délivrer des LPC. Au premier semestre 2021, 24 LPC ont ainsi été délivrés par celles-ci sur les 1 132 demandés par la France. Pour inciter les autorités algériennes à se montrer plus coopératives, votre rapporteur suggère d'envisager la dénonciation de l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 qui régit de manière spécifique la circulation, le séjour et le travail des ressortissants algériens en France.

Proposition n° 2 : Faute de progrès dans la délivrance des laissez-passer consulaire (LPC) par les autorités algériennes, dénoncer l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968.

Plus généralement, votre rapporteur est favorable à la limitation de l'octroi de visas aux ressortissants algériens, marocains et tunisiens si les autorités des pays concernés ne montrent pas davantage de coopération dans la reprise de leurs ressortissants éloignés.

Proposition n° 3 : Réduire l'octroi de visas aux ressortissants de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie en l'absence d'amélioration de la coopération en matière de retour.

Pour aider à l'identification des ressortissants étrangers sans titre (qui souvent se sont défaits de tous éléments susceptibles de déterminer leur nationalité), la loi du 10 septembre 2018 ⁽¹⁾ a introduit la possibilité pour l'officier de police judiciaire, dans le cadre de la vérification du droit de circulation et de séjour ⁽²⁾, de procéder à l'inspection visuelle ou à la fouille des bagages et effets personnels de la

(1) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

(2) Actuellement régie par les articles L. 813-1 à L. 813-16 du CESEDA.

personne. Une mesure complémentaire utile serait d'élargir cette possibilité à l'inspection des supports numériques (clés usb, téléphones portables, *etc.*) de la personne concernée.

Proposition n° 4 : Autoriser l'officier de police judiciaire, dans le cadre de la vérification du droit de circulation et de séjour, à procéder à l'inspection des supports numériques de la personne retenue.

C. DES MOYENS ADMINISTRATIFS INSUFFISANTS

1. Des services préfectoraux débordés

Les agents des services de l'immigration et de l'intégration des préfectures font part régulièrement des grandes difficultés liées à l'exercice de leurs missions en matière d'éloignement. Ces services apparaissent débordés, voire asphyxiés.

La complexité du droit des étrangers oblige à une très grande technicité dans la rédaction et la motivation des décisions d'éloignement, souvent longues de plusieurs pages. Du temps où l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) était en vigueur, l'arrêté en question, ainsi que la décision fixant le pays de renvoi, pouvaient ne pas dépasser une page, en incluant les mentions des voies et délais de recours. Aujourd'hui, la décision équivalente, c'est-à-dire une OQTF sans délai, est longue d'au moins trois pages. Les fonctionnaires des préfectures doivent désormais motiver l'OQTF elle-même, l'absence de délai de départ volontaire, le pays de renvoi, l'interdiction de retour sur le territoire français (IRTF), l'assignation à résidence, l'inscription au système d'information Schengen, les voies et délais de recours, l'aide au retour, *etc.* Si l'on ajoute la décision de refus de séjour, qui peut être multiple quant aux fondements de la demande, et la décision fixant le délai de départ volontaire, l'OQTF peut atteindre cinq pages. Beaucoup d'agents des préfectures tendent par ailleurs à « surmotiver » leurs décisions dans l'espoir de renforcer leur solidité juridique et de limiter les risques d'annulation.

Les bureaux des étrangers dans les préfectures, déjà extrêmement mobilisés par leur activité de délivrance et de renouvellement des titres de séjour, sont sous-dimensionnés pour répondre à l'ampleur de la tâche. Le renforcement de leurs effectifs doit être une priorité.

Proposition n° 5 : Renforcer les effectifs des services d'éloignement des préfectures.

La question de la formation des agents en préfecture est également essentielle, en raison notamment de l'existence foisonnante d'accords et d'arrangements en matière de réadmission, tant nationaux qu'euro-péens, qui rend complexe leur pleine application par les agents.

En matière contentieuse, peu nombreux sont les services qui arrivent à défendre l'ensemble de leurs décisions devant les juridictions administratives. Ils

sont obligés de faire des choix, de ne pas défendre, de ne plus venir aux audiences ou de venir aux audiences mais sans défense écrite. La solidité juridique des décisions préfectorales est d'ailleurs parfois relative, en raison de la complexité de la matière, d'une formation parfois trop sommaire et du roulement important des agents employés dans ces services. Les services de l'éloignement dans les préfetures sont en effet probablement parmi les moins attractifs et donc toujours sous tension alors qu'ils nécessitent une très grande technicité de la part des agents en charge des dossiers d'éloignement. Ajoutons que le très faible taux d'exécution des OQTF donne aux agents préfectoraux concernés un profond sentiment d'inutilité de leur travail.

2. Une rétention parfois problématique

Le parc de rétention est aujourd'hui constitué de 25 CRA (21 en métropole et quatre en outre-mer ⁽¹⁾), représentant désormais une capacité immobilière de 1 719 places soit 1 946 places au total ⁽²⁾. Les CRA ont accueilli 19 212 retenus au premier semestre 2021 dont 6 453 en métropole, pour une durée moyenne de rétention de 24,63 jours en métropole et 3,46 jours outre-mer. Le taux d'occupation moyen sur la même période est de 79 % en métropole et 44 % outre-mer.

L'augmentation du nombre de places en CRA est un point de satisfaction. Le nombre de places en CRA en métropole est en effet passé de 1 490 en 2017 à 1 689 en 2020, soit une augmentation de 199 places immobilières. Le nouveau CRA de Lyon (140 places) sera mis en service en janvier 2022. Le nombre de places en CRA sera dès lors de 1 859 places en métropole. En 2022, la livraison de l'extension du CRA de Perpignan (10 places) portera la capacité immobilière totale des CRA en métropole à 1 869 places. Enfin, en 2023 devraient être livrés les CRA de d'Olivet (90 places) et de Bordeaux (140 places). L'objectif est d'atteindre un total de 2 203 places d'ici décembre 2025.

Le maillage territorial des CRA pose toutefois question. La région Grand Est dispose de deux CRA (Metz et Strasbourg) tandis que la Région Bourgogne-Franche-Comté n'en compte aucun. Un projet de construction d'un CRA d'une centaine de place est à l'étude depuis plus de deux ans sans jamais avoir vu le jour dans cette région. L'installation d'un CRA en Côte-d'Or est pourtant jugée indispensable par tous les acteurs de la lutte contre l'immigration clandestine.

L'allongement de la durée maximum de rétention opérée par la loi du 10 septembre 2018, de 45 jours à 90 jours (en cas de dépôt de demande d'asile, de comportement d'obstruction ou de demande dilatoire de protection internationale), constitue également un point de satisfaction. Il est notamment de nature, en principe, à améliorer les possibilités d'obtention des laissez-passer consulaires.

(1) Mayotte, Guadeloupe, Guyane, La Réunion.

(2) Incluant l'extension de 30 places inaugurée en 2021 au sein du CRA de Lille.

Cet allongement a toutefois contribué à complexifier la gestion du fonctionnement des CRA, notamment pour la police aux frontières. L'augmentation de la durée moyenne de rétention a offert aux retenus plus de temps pour élaborer des stratégies d'évasion. Par ailleurs, de plus en plus de retenus (de l'ordre de 50 à 60 %) sont issus de la filière judiciaire (sortants de prison ou de garde à vue). La population issue du milieu carcéral est endurcie et supporte moins bien le milieu de la rétention administrative. Un certain nombre d'entre eux sont enregistrés au FSPRT (fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste). La crise sanitaire a en outre été un facteur aggravant du climat au sein des CRA, rendant la mission de garde encore plus difficile. Les personnels de police sont ainsi de plus en plus exposés tant aux violences physiques de la part des retenus qu'à une charge mentale importante. De nombreux incidents graves se sont produits au cours des dernières semaines dans plusieurs CRA (Mesnil-Amelot, Perpignan, Hendaye, Rennes, Coquelles), dont plusieurs incendies criminels (Marseille, Perpignan, Hendaye).

L'un des moyens de remédier à ces difficultés serait d'anticiper bien davantage la fin de peine des détenus visés par une procédure d'éloignement afin de préparer en amont la mise en œuvre de celle-ci et d'éviter, ou de limiter, le passage par un CRA.

Proposition n° 6 : Anticiper davantage la fin de peine des détenus visés par une procédure d'éloignement afin de préparer en amont la mise en œuvre de celle-ci et d'éviter, ou de limiter, le passage par un CRA.

3. Une police aux frontières sous pression

Les fonctionnaires de la police aux frontières (PAF) doivent donc exercer leurs missions dans des conditions de plus en plus difficiles, au sein des CRA, mais également dans l'exécution des éloignements (avec une augmentation significative des refus d'embarquer du fait du refus d'un test PCR préalable à un trajet en avion) ou encore sur le terrain sur les côtes de la Manche (des groupes de plusieurs dizaines de personnes n'hésitant pas à s'opposer violemment aux interventions avec notamment des jets de projectiles). Dans la continuité des trois mois précédents, le mois d'août 2021 a été marqué par de nombreux faits impliquant le port ou l'usage d'armes par des migrants sur les côtes de la Manche ⁽¹⁾.

Sur une autre de leurs missions, le contrôle aux frontières intérieures (RCFI) apparaît opérationnellement assez dérisoire. La plupart des structures bâtementaires ayant été démantelées dans les zones frontalières, les déploiements d'effectifs de la PAF ne sont aucunement en capacité de maîtriser les flux de personnes avec les États voisins.

(1) Entre le 11 et le 28 août 2021, les sapeurs-pompiers sont intervenus à sept reprises dans le camp de migrants de Grande-Synthe pour porter secours à des blessés, dont trois par arme blanche ou arme à feu, dans le contexte des guerres de territoires entre passeurs.

Les brigades mobiles de recherche (BMR) de la PAF sont elles aussi confrontées à des difficultés. Elles sont trop mobilisées par des activités en lien notamment avec les CODAF (contrôle de chantiers et de commerce en lien avec les administrations fiscales et du travail), ce qui les détourne du cœur de leurs missions qui est l'investigation et le démantèlement des filières d'immigration irrégulière et de traite des êtres humains.

Dans les brigades mobiles de recherche (BMR) comme sur le terrain dans le Calais ou encore s'agissant des escortes lors de la mise à exécution des mesures d'éloignement, les effectifs de la PAF paraissent aujourd'hui insuffisants face à l'ampleur des enjeux.

Par ailleurs, une réforme est actuellement expérimentée, tendant à mettre en place des « directions départementales de la police nationale » (DDPN). Cette réforme vise à regrouper sous une direction unique les effectifs de la DCSP ⁽¹⁾, de la DCPAF et de la DCPJ ⁽²⁾. Elle est fondée sur la volonté de mettre fin au fonctionnement actuel en silo des différentes directions d'emploi qui agissent sur un même territoire. Si le but recherché paraît légitime, les officiers de la PAF s'inquiètent cependant d'un risque d'absorption par la sécurité publique de leur métier qui comporte de nombreuses spécificités. Il importe donc de veiller à ce que les futures « DDPN » préservent le savoir-faire des personnels de la PAF et leur technicité, tout en s'adaptant toujours aux réalités locales. L'échelle du département ne paraît pas, par exemple, la plus pertinente pour coordonner la lutte contre l'immigration clandestine.

D. UN DISPOSITIF JURIDICTIONNEL INADAPTÉ

1. Des juridictions administratives engorgées

Le droit des étrangers constitue année après année un contentieux sans cesse plus massif pour les juridictions administratives. Le tableau ci-après manifeste le poids de ce contentieux dans l'activité des tribunaux administratifs ⁽³⁾.

(1) Direction Centrale de la Sécurité Publique.

(2) Direction Centrale de la Police Judiciaire.

(3) Conseil d'État, Données arrêtées au 9 septembre 2021 le sur le contentieux des étrangers de 2017 à 2021 dans les juridictions de première instance.

PLACE DU CONTENTIEUX DES ÉTRANGERS DANS L'ACTIVITÉ DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Affaires enregistrées	2017	2018	2019	2020	du 1 ^{er} septembre 2020 au 31 août 2021	Évolution année glissante 2020 / à même période de 2019
Total activité	195 989	212 562	230 922	210 275	237 635	14,3 %
Étrangers	66 086	79 785	94 173	78 456	97 280	24,1 %
% du contentieux des étrangers dans l'activité	33,7 %	37,5 %	40,8 %	37,3 %	40,9 %	

Source : USMA

Ces chiffres montrent une augmentation toujours croissante de la part du contentieux des étrangers (à l'exception de l'année 2020 marquée par la crise de la Covid-19) ⁽¹⁾. L'évolution pour l'année 2021 confirme cette tendance puisque, au 31 août, le nombre d'affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs dépassait déjà celui de l'année 2019. Le contentieux des étrangers représente aujourd'hui en moyenne 41 % des affaires jugées par les tribunaux administratifs. Il dépasse même 50 %, voire 60 %, dans certaines juridictions. Ce poids considérable a un effet d'éviction sur les autres contentieux tels que l'urbanisme et la fiscalité, au détriment du justiciable.

Les magistrats administratifs pointent la complexité extrême atteinte par le droit des étrangers. Comme cela a été dit plus haut, les services de la préfecture ont tendance à viser le maximum d'articles du CESEDA dans le but de sécuriser leurs OQTF. Un certain nombre d'avocats, de leur côté, utilisent des requêtes stéréotypées soulevant de manière systématique plusieurs dizaines de moyens, essentiellement de forme. Le juge administratif rend en conséquence des jugements excessivement longs consacrés à répondre point par point à tous les moyens soulevés. Surtout, l'inexécution massive des OQTF ne peut que créer un sentiment de lassitude chez les magistrats administratifs. Ils ne peuvent que s'interroger sur le sens de leur travail dès lors que des milliers d'OQTF prises par les préfectures, et soumises à leur appréciation, ne sont pas exécutées. Si les décisions validées par les tribunaux administratifs ne sont pas exécutées, le contentieux tourne à vide et un tiers du budget de la juridiction administrative ne sert à rien.

2. Un droit excessivement complexe

Au-delà de la masse des recours introduits, c'est la complexité du droit des étrangers qui contribue à emboliser le système.

(1) La répartition du contentieux entre les différents types de recours est donnée en annexe 3 du présent avis.

La législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers s'est progressivement construite par l'adoption de multiples lois, complétant ou modifiant les textes précédents, en partie sous l'influence du droit de l'Union européenne, de la jurisprudence constitutionnelle et des décisions de la CEDH. Le droit de l'immigration souffre ainsi d'un manque de cohérence d'ensemble qui se traduit par un foisonnement de décisions administratives et une grande complexité des règles applicables au contentieux.

La succession depuis 1980 d'une trentaine de réformes de la législation relative aux étrangers a entraîné une complexité extrême d'un droit qui n'a pas été conçu globalement mais par sédimentations. L'encadré suivant donne une liste, non exhaustive, des principaux textes adoptés en matière d'immigration depuis 1989.

Principales réformes du droit de l'immigration depuis 1989

- La loi n° 89-548 du 2 août 1989 crée la possibilité d'un recours juridictionnel contre les mesures d'éloignement.
- La loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 restreint les conditions d'acquisition de la nationalité française pour les personnes d'origine étrangère nées sur le sol français, en supprimant l'acquisition de plein droit de celle-ci entre seize et vingt-et-un ans.
- Les lois n° 93-992 du 10 août 1993 et n° 93-1027 du 24 août 1993 allègent le cadre juridique des contrôles d'identité aux abords des frontières intérieures de l'espace Schengen et restreignent les conditions du regroupement familial.
- La loi n° 98-349 du 11 mai 1998 impose la motivation du refus de titre de séjour dans certains cas, notamment celui des enfants de moins de vingt-et-un ans ou à charge de ressortissants français, au nom du droit à mener une vie familiale normale.
- La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 augmente la durée maximale de rétention administrative de douze à trente-deux jours.
- L'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004 codifie la partie législative du droit des étrangers.
- La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 crée la procédure de l'OQTF et rend obligatoire le contrat d'accueil et d'intégration.
- La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 introduit, pour la procédure du regroupement familial, un examen de connaissance de la langue française et des valeurs de la République, des seuils en matière de ressources exigibles ainsi qu'une formation sur les droits et devoirs des parents et le respect de l'obligation scolaire.
- La loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 transpose trois directives européennes sur les conditions d'entrée et de séjour des immigrés pour un emploi hautement qualifié, sur les sanctions à l'encontre des employeurs de main-d'œuvre sans papier et sur les conditions de retour des immigrés en situation irrégulière. Elle porte en outre à quarante-cinq jours la durée maximale de rétention de l'étranger, avec intervention du juge administratif avant le JLD.
- La loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 transpose des dispositions de la directive européenne du 16 décembre 2008 dite « directive retour » en instituant une retenue pour vérification de situation d'une durée maximum de seize heures qui remplace le régime applicable de la garde à vue.

— La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile parachève la transposition de la directive « accueil » du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 et transpose la directive « procédures » du 26 juin 2013 ainsi que la directive « qualification » du 13 décembre 2011.

— La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers généralise les titres de séjour pluriannuels et réforme le régime contentieux de la rétention administrative.

— La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Cette complexité se manifeste dans la variété des documents de séjour qui peuvent être octroyés mais aussi dans la multiplicité des décisions possibles relatives à l'éloignement et des délais de recours et de jugement qui s'y appliquent. Le tableau ci-dessous récapitule les mesures possibles d'éloignement ainsi que les délais de recours et de jugement qui leur sont applicables.

LISTE DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT ET DES DÉLAIS AFFÉRENTS

Mesures concernées	Délai de recours	Délai de jugement
OQTF et autres mesures d'éloignement (sauf expulsion) assortie d'une assignation ou d'une rétention	48 heures	Juge unique 96 heures
OQTF sans délai fondée sur les 3°, 5° et 6° du L. 611-1	48 heures	Formation collégiale 3 mois
OQTF sans délai fondée sur les 1°, 2°, 4° du L. 611-1	48 heures	Juge unique 6 semaines
OQTF avec délai fondée sur les 3°, 5°, 7° et 8° du L. 511-1 I	30 jours	Formation collégiale 3 mois
OQTF avec délai fondée sur les 1°, 2°, 4° du L. 611-1	15 jours	Juge unique 6 semaines
Remises Schengen/accords bilatéraux	2 mois	Droit commun
Transfert Dublin III	15 jours	Juge unique 15 jours
Arrêté de reconduite d'office Schengen	2 mois	Droit commun
Arrêté d'expulsion	2 mois	Droit commun
OQTF sans délai pour l'étranger détenu devant faire l'objet d'une libération proche	48 heures	3 mois ou 6 semaines voir juge unique 8 jours

Source : USMA

Les magistrats administratifs auditionnés par votre rapporteur ne contestent pas la répartition du contentieux qui a été trouvée entre le juge judiciaire, gardien des libertés individuelles, chargé du contrôle de la rétention au-delà de 48 heures,

et en particulier des actes de procédure judiciaire, et le juge administratif, chargé du contrôle des toutes les autres mesures administratives. Cet équilibre est issu de notre dualisme juridictionnel et de notre Constitution. Revenir sur cette répartition n'aurait, selon eux, que peu d'effets sur la politique publique de contrôle de l'immigration.

En revanche, il apparaît impératif de simplifier les règles d'un contentieux des étrangers devenu inefficace et trop complexe, cette complexité tenant à la multiplicité des procédures juridictionnelles et des délais applicables. Il existe en effet dans le droit en vigueur une douzaine de procédures différentes, avec des variations dans les délais de recours contentieux et de jugement, le caractère suspensif ou non du recours, les formations de jugement, les dispenses de conclusions du rapporteur public, les délais pour faire appel ou encore les possibilités de solliciter le juge des référés.

Le rapport du Conseil d'État du 5 mars 2020 ⁽¹⁾ contient à cet égard des propositions très intéressantes. Il y est proposé notamment de « *remplacer la douzaine de procédures actuelles par trois procédures, une ordinaire et deux d'urgence, définies dans une partie dédiée du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, séparément des textes relatifs aux décisions administratives* » et de « *définir la procédure applicable au contentieux des différentes décisions administratives en fonction des exigences réelles de célérité de l'action administrative* ».

Proposition n° 7 : Simplifier le contentieux des étrangers en passant d'une douzaine à trois procédures juridictionnelles, adaptées à leur réel degré d'urgence.

(1) Conseil d'État, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, 5 mars 2020.

CONCLUSION

Si des efforts ont été faits par rapport au précédent budget, avec notamment des crédits de paiement en augmentation de 3,17 %, le Gouvernement ne paraît toutefois pas avoir pris la mesure de l'ampleur des défis qui se profilent pour notre pays en matière migratoire et d'asile.

Les premiers mois de l'année 2021 montrent, après la parenthèse de la crise sanitaire, une reprise des franchissements irréguliers des frontières, des tentatives de traversées de la Manche, de la demande d'asile et du contentieux à la CNDA et dans les tribunaux administratifs. Face à ces enjeux, les moyens de la mission « Immigration, asile et intégration » ne sont pas au rendez-vous.

Les moyens ne sont pas non plus au rendez-vous pour mener une véritable politique d'éloignement des étrangers sans titre, dont votre rapporteur a montré qu'elle constituait un véritable parcours d'obstacles tant notamment les moyens humains et matériels dans l'ensemble de la chaîne administrative paraissent sous-dimensionnés.

C'est pourquoi votre rapporteur invite à émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 20 octobre 2021, la commission examine le présent avis budgétaire.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* sont destinés à la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des immigrés en situation régulière et la mise en œuvre du droit d'asile. Alors que les autorisations d'engagement proposées l'année dernière étaient en diminution, du fait de la réduction des flux migratoires durant la pandémie, le Gouvernement propose de les augmenter substantiellement car les demandes d'asile sont réparties à la hausse.

Le rapport fait état des progrès réalisés, comme l'augmentation des places dans les centres de rétention administrative (CRA) et des motifs d'inquiétude face à une certaine dégradation de la situation : insuffisance des personnels pour le traitement des obligations de quitter le territoire français (OQTF), inexécution de ces dernières ainsi que des décisions de justice, complexification croissante du droit applicable, engorgement des préfectures et des tribunaux par les décisions administratives et les recours contentieux.

Par ailleurs, notre rapporteur a consacré des développements aux procédures d'éloignement et aux moyens consacrés à cette mission. Ces questions sont pleinement d'actualité, comme le montre la tension survenue entre la France, l'Algérie, le Maroc – ces deux derniers pays entretenant des différends – et la Tunisie au sujet des laissez-passer consulaires.

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, je me suis penché sur l'efficacité des mesures d'éloignement des étrangers qui n'obtiennent pas de permis de séjour ou ne se voient pas reconnaître la protection internationale. C'est une question d'une particulière actualité. Au vu des décisions récentes du ministre de l'intérieur, il apparaît nécessaire de proposer des pistes d'amélioration de notre système.

Les crédits de paiement (CP) de la mission augmentent légèrement, d'un peu plus de 3 %, pour atteindre 1,9 milliard d'euros, après une hausse de 2 % l'année dernière. Les autorisations d'engagement (AE) augmentent plus nettement, de l'ordre de 14 %, alors qu'elles étaient en baisse en 2021.

Le programme 303 *Immigration et asile* représente 77 % des crédits de la mission. Les CP augmentent cette année de 3,6 %. Pour l'essentiel, ces financements servent – à hauteur de 1,3 milliard –, à régler les dépenses liées aux demandeurs d'asile : hébergement, allocation, prise en charge médico-psychologique et fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* représente 23 % des crédits de la mission. Les CP augmentent cette année de 1,8 %. La majeure partie de ces crédits – soit 257 millions – est consacrée au financement de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII), qui est chargé de l’accueil et de l’intégration des étrangers en situation régulière mais qui exerce aussi des compétences relevant de la politique de l’asile.

D’autres crédits de paiement figurent au sein de la mission *Plan de relance*, pour un montant de 34,2 millions. Ils ont vocation à financer des places en centres provisoires d’hébergement (CPH), l’accompagnement des réfugiés vers le logement et l’emploi, ainsi que l’externalisation de certaines tâches considérées comme non régaliennes dans les CRA. Ces chiffres montrent le poids financier représenté par la politique de l’asile dans notre budget.

Les crédits de paiement destinés à la lutte contre l’immigration irrégulière sont en augmentation. Ils servent principalement à financer le séjour en CRA et le dispositif de préparation au retour pour ceux qui se déclarent volontaires pour un retour aidé.

Toutefois, avec un montant de seulement 36,5 millions consacré aux frais d’éloignement, contre 34,7 millions en 2021, il n’apparaît pas que le Gouvernement ait pris la mesure des enjeux migratoires auxquels nous sommes aujourd’hui confrontés.

En effet, après le ralentissement observé au plus fort de la crise sanitaire, l’année 2021 voit un net redémarrage des flux migratoires en direction de l’Union européenne (UE), ainsi que de la demande d’asile. On a dénombré 103 630 franchissements illégaux des frontières extérieures de l’Europe au cours des huit premiers mois de 2021. Ce chiffre est supérieur de 64 % au total des franchissements recensés l’année dernière.

S’agissant de la France, la pression aux frontières est repartie à la hausse de manière très significative. Elle se fait sentir principalement sur la route de la Méditerranée centrale : les arrivées de Libye et de Tunisie sont en augmentation de 83 % par rapport à 2020. La route de la Méditerranée occidentale est également inquiétante, puisque 20 500 personnes l’ont empruntée au cours des huit premiers mois de 2021, ce qui marque une hausse de 50 % par rapport à l’année dernière. Les arrivées maritimes aux Canaries enregistrent de leur côté une progression de 136 % en 2021.

On sait que 600 000 migrants attendent aujourd’hui, en Libye, de pouvoir gagner l’Europe. Plus de 4 millions de réfugiés syriens stationnent en Turquie. Au Liban, les réfugiés syriens représentent plus de 20 % de la population, dans un pays plus instable que jamais. De nombreux Afghans vivent dans des États limitrophes de leur pays, notamment en Iran, où leur nombre est estimé à 5 millions. Les flux migratoires irréguliers, repartis à la hausse ces derniers mois, pourraient prendre

beaucoup d'ampleur en peu de temps. Y sommes-nous préparés ? J'en doute, à la lecture du présent budget.

La reprise des flux d'immigration irrégulière a des incidences sur la situation migratoire le long des côtes de la Manche, comme je peux l'observer dans ma circonscription. D'après les données du ministère de l'intérieur britannique, plus de 17 000 migrants ont réussi à rejoindre l'Angleterre en traversant la Manche depuis le début de l'année ; ils sont deux fois plus nombreux que sur l'ensemble de l'année 2020.

La demande d'asile connaît elle aussi un rebond. Sur les neuf premiers mois de l'année, l'OFPRA a reçu 70 888 demandes d'asile, dont 12 000 au mois de septembre, ce qui correspond à sa capacité mensuelle maximum de traitement des demandes. Le chiffre attendu pour octobre devrait également être particulièrement élevé. Quant à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), elle devrait enregistrer, en 2021, entre 65 000 et 75 000 affaires, soit une augmentation comprise entre 10 et 27 % par rapport à 2019.

Dans ce contexte, l'enjeu immense, évoqué rapport après rapport et projet de loi après projet de loi, est celui du devenir des ressortissants étrangers qui n'obtiennent pas de titre de séjour ou ne se voient pas reconnaître une protection internationale. Déjà, dans un rapport de 2015, la Cour des comptes avait estimé à plus de 96 % la proportion des déboutés du droit d'asile qui demeuraient en France malgré le rejet de leur demande. Ce chiffre met en lumière l'absurdité qu'il y a à disposer d'un système complexe et coûteux d'examen de la demande d'asile, s'il aboutit au maintien des déboutés sur le territoire national.

Il est un fait que les mesures d'éloignement, en particulier les OQTF, demeurent très largement inexécutées. Leur taux d'exécution, compris entre 13 et 15 % entre 2015 et 2019, a été de seulement 6 % en 2020, une année particulière.

Non seulement l'État perd toute autorité et toute crédibilité en se montrant incapable de faire exécuter ses propres décisions, mais il ne respecte pas les ressortissants étrangers qui présentent des éléments justifiant leur protection ou qui sollicitent et obtiennent un titre de séjour sur l'un des fondements prévus par la loi.

Ainsi, un nombre élevé de personnes en situation irrégulière demeurent sur le territoire. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale de l'État (AME) constitue un premier indice pour évaluer cette population : ils étaient près de 370 000 au 30 septembre 2020, chiffre en hausse de 10 % par rapport à l'année précédente. Mais le nombre des étrangers en situation irrégulière est évidemment plus élevé, puisqu'une certaine proportion ne recourt pas au dispositif par crainte d'être identifiés. Par ailleurs, ce chiffre n'inclut pas les étrangers en situation irrégulière recevant des soins à Mayotte, le centre hospitalier de Mayotte n'étant pas soumis à la tarification à l'activité. On l'oublie souvent lorsqu'on évoque le coût financier et le nombre de bénéficiaires de l'AME, alors que, dans ce département, près d'un tiers des habitants est en situation irrégulière.

Quelques raisons conjoncturelles peuvent expliquer cette incapacité de l'État à éloigner les étrangers en situation irrégulière : de nombreuses personnes refusent d'effectuer un test PCR, un résultat négatif étant exigé à l'embarquement.

Mais il y a surtout des raisons structurelles. Les personnes concernées détruisent généralement tout moyen d'identifier leur nationalité et nombre d'États étrangers sont réticents à reconnaître leurs ressortissants et à délivrer les laissez-passer consulaires. Il est indispensable d'adopter vis-à-vis de ces États une attitude ferme, sans naïveté. Réduire l'octroi des visas est une réponse ; dénoncer l'accord dérogatoire qui régit actuellement le séjour des ressortissants algériens en France en est une autre. Je propose dans mon rapport une mesure qui faciliterait l'identification des ressortissants étrangers retenus dans le cadre de la vérification du droit de circulation et de séjour : elle consisterait à permettre à l'officier de police judiciaire d'effectuer une inspection des supports numériques.

D'autres raisons sont moins connues. Toute la chaîne administrative est sous pression et sous-dimensionnée pour traiter la question de l'éloignement. Les services préfectoraux sont débordés par le nombre de décisions à rédiger, qui sont de plus en plus longues et complexes. Devant le faible taux d'exécution des OQTF, les agents préfectoraux ont d'ailleurs un profond sentiment d'inutilité de leur travail.

Si la durée de la rétention administrative a été allongée et le nombre de places augmenté au sein des CRA, la gestion par la police aux frontières (PAF) est de plus en plus difficile. La présence croissante de sortants de prison, voire de personnes enregistrées dans le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), rend le travail des fonctionnaires de police particulièrement éprouvant. De nombreux incidents graves, parmi lesquels des incendies criminels, se sont produits au cours des dernières semaines. Des progrès doivent être accomplis, qui ne paraissent pas hors d'atteinte car il s'agit d'une question d'organisation : il faudrait anticiper davantage la fin de la peine des détenus visés par une procédure d'éloignement afin de préparer en amont la mise en œuvre de celle-ci et d'éviter, ou de limiter, le passage de l'individu dangereux par un CRA.

J'insiste dans mon rapport sur les missions de PAF, qui ne se limitent pas aux aéroports et aux CRA, mais incluent l'investigation et le démantèlement des filières d'immigration irrégulière et de traite des êtres humains. Ces missions sont nombreuses et complexes. Il nous revient de donner à ces services les moyens de les accomplir.

Enfin, l'embolie touche le dispositif juridictionnel lui-même. Le contentieux des étrangers représente plus de 40 % de l'activité des tribunaux administratifs, voire 60 % dans certaines juridictions. Ce poids considérable a un effet d'éviction sur d'autres contentieux, fiscaux ou de l'urbanisme, au détriment du justiciable.

La grande complexité du droit des étrangers rend les jugements de plus en plus longs et détaillés. À l'instar des fonctionnaires des préfectures, les magistrats administratifs s'interrogent sur l'utilité de consacrer 40 % de leur temps – et 40 % du budget de leurs juridictions –, à ce contentieux, si les OQTF dont ils reconnaissent la légalité ne sont pas exécutées. Le Conseil d'État a fait plusieurs propositions pour simplifier et rationaliser ce contentieux. Il recommande ainsi de faire passer le nombre de procédures juridictionnelles de douze à trois.

Si des efforts ont été faits, par exemple pour étendre le parc de rétention, le Gouvernement n'a pas pris conscience de l'ampleur des enjeux migratoires qui nous attendent.

C'est pourquoi j'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Mme Sonia Krimi (LaREM). J'ai entendu beaucoup de termes tels que « incapacité de l'État », « y a qu'à », « faut qu'on ». L'immigration est un sujet complexe, qui nécessite une réponse politique globale. On ne peut aucunement réduire cette question à la problématique des frontières. Si le problème est si simple, comment expliquer que les gouvernements, de droite comme de gauche, n'aient pas su le résoudre ? Il faut mener une politique d'aide au développement et de coopération internationale étroite, en particulier à l'échelle de l'UE – dont la France, je le rappelle, assurera la présidence au premier semestre 2022. Les règles relatives à l'asile, élaborées par la Commission européenne à la suite de la crise migratoire de 2015, n'ont jamais été véritablement appliquées. Le Président Emmanuel Macron poursuivra ses efforts pour renforcer la coopération européenne.

L'immigration est un sujet structurel, qui a toujours existé. Cela doit nous conduire à nuancer quelques chiffres : 3 millions de personnes disposent d'un titre de séjour, soit 4 % de la population française. On recense, dans le monde, 280 millions d'immigrés, de personnes déplacées. Peut-on présenter l'arrivée de quelques dizaines de milliers de personnes en Europe comme la fin du monde ? Dans des pays comme le Liban ou la Jordanie, les gens rient lorsqu'ils entendent de tels propos dans la bouche de personnalités politiques. Il faut analyser les choses de manière nuancée.

Le budget présente de nombreux points positifs. Il y a quatre ans, il s'élevait à 1 milliard d'euros, contre 1,9 milliard aujourd'hui. Il progresse de 3 % par rapport à l'année dernière, ce qui représente une hausse de 58 millions. Il faut y ajouter les crédits du plan de relance et la création de 800 places dans les centres provisoires d'hébergement, de 1 500 places dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), et de 3 400 places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Le programme 303 voit ses crédits augmenter de 4 % par rapport à l'année dernière.

Je rappelle, enfin, que le président Macron a doublé les effectifs de la PAF, alors que Nicolas Sarkozy avait supprimé 10 000 postes de policiers, avant que la gauche ne les rétablisse.

La réduction du nombre de visas ne saurait conduire, *ipso facto*, à la diminution du nombre de migrants se rendant en France. Nous avons adopté, à l'unanimité, la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui prévoit notamment une hausse de l'aide publique au développement. Nous avons estimé, au cours des débats, qu'un levier d'action efficace consisterait à sanctionner les élites des pays concernés.

Le groupe La République en marche votera en faveur des crédits.

Mme Maud Gatel (Dem). Je tiens à saluer un budget ambitieux, doté de 1,9 milliard d'euros en CP, contre 1 milliard d'euros il y a quatre ans. La mobilisation budgétaire a été réaffirmée chaque année depuis le début du quinquennat, ce qui atteste la volonté politique sur cette question. Ce budget répond à des enjeux majeurs : adapter le système d'accueil face aux flux migratoires, tout en préservant l'indispensable droit d'asile et en faisant preuve de fermeté envers ceux qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire national. Après un ralentissement des arrivées en raison de la situation sanitaire, nous assistons à un redémarrage des flux migratoires lié à la situation géopolitique, aux effets du Brexit et, demain, peut-être, à la crise en Afghanistan.

Le programme 303 prévoit un renforcement des moyens de l'OFPRA. L'objectif est de continuer à réduire la durée de traitement des dossiers et de passer de 150 jours à une période comprise entre 60 et 90 jours. La numérisation en cours devrait aussi y contribuer. Les services préfectoraux devraient également être concernés par l'accroissement du nombre d'équivalents temps plein (ETP), car le temps de délivrance et de renouvellement des titres de séjour soulève un réel problème du point de vue de l'accès des étrangers au droit.

Le budget de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est en progression de 4 %. Le parc d'hébergement sera porté à plus de 103 000 places, ce qui constitue un effort très significatif.

Les crédits relatifs à la lutte contre l'immigration illégale sont également en augmentation. Le renforcement des contrôles aux frontières, les mesures d'éloignement et la lutte contre les filières d'immigration clandestine constitue un axe primordial pour préserver notre système d'accueil.

Je partage votre analyse quant à l'embolie du dispositif juridictionnel en matière de droit des étrangers. Au-delà des besoins humains, auxquels il est indispensable de répondre, il faut activer tous les leviers pour que les décisions d'éloignement soient appliquées, et notamment améliorer la coopération consulaire.

Le programme 104 enregistre également une hausse de ses crédits. Nous accueillons chaque année 100 000 nouveaux arrivants non européens en France. Ce

programme finance les outils dédiés à ces arrivées, comme le contrat d'intégration républicaine (CIR). Celui-ci va incontestablement dans le bon sens et mériterait d'être encore un peu plus individualisé selon les besoins prioritaires du bénéficiaire. L'élément clé pour 2022 est le déploiement du programme de généralisation de l'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR), qui doit permettre de mieux coordonner les acteurs.

Bien évidemment, le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés votera ce budget, à la hauteur de ses ambitions.

Mais la politique migratoire n'est pas simplement une question nationale, elle relève d'une politique globale, qui passe par la diplomatie avec les pays de départ et de transit, l'aide au développement et la coopération européenne. Le manque de solidarité européenne, l'obsolescence du cadre juridique appellent des actions ambitieuses, qui devraient être au cœur de la présidence française de l'Union européenne.

M. Christian Hutin (SOC). Ce sujet a partie liée à l'histoire de notre pays, il est au cœur des enjeux de l'élection présidentielle et je suis surpris qu'un certain nombre de partis ne soient pas représentés dans cette discussion.

Je soutiens pleinement la décision du Président de la République de restreindre l'octroi de visas aux pays qui refusent le retour de leurs ressortissants après que ceux-ci ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire. Ces États se moquent de nous et la récente déclaration de l'ambassadeur d'Algérie confine à l'ingérence.

J'en viens au bras de fer avec le Royaume-Uni. Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et, plus généralement, les sauveteurs en mer secourent des dizaines de personnes par jour. Cela ne peut plus durer !

Je suis en désaccord avec vous sur l'AME. En tant que médecin, j'estime qu'il vaut mieux soigner des clandestins plutôt que d'assister à la recrudescence de maladies, comme ce fut le cas pour la rougeole, il y a cinq ou six ans.

Je pense qu'il est essentiel de doubler les effectifs de la PAF.

La Turquie retient 4 millions de réfugiés sur son sol et obtient en échange 4 milliards de l'Europe. On connaîtra la même situation avec d'autres pays, en particulier des voisins de l'Afghanistan. Je partage vos conclusions sur ce sujet.

En tant que député de Grande-Synthe, je connais bien les problèmes migratoires que vous évoquez. Voilà quinze ans que cela dure. La situation des habitants s'est améliorée mais les migrants vivent dans des conditions abominables et les passeurs s'enrichissent au-delà de l'imaginable. Des réseaux de prostitution s'étendent. Cela ne peut pas continuer ainsi !

Le groupe socialiste s'abstiendra sur ces crédits.

M. Jean-Michel Clément (LT). Je vous félicite pour la profondeur de vos analyses sur ce sujet qui m'est très cher et auquel nous ne pouvons rester indifférents, malgré nos différences de points de vue. Je suis toujours gêné d'entendre parler d'asile et d'immigration sous un prisme budgétaire. Derrière ces chiffres, il y a des hommes, des femmes et des détresses humaines.

Alors que le Président de la République avait promis que chacun trouverait un toit lors de son quinquennat, la loi de finances de 2021 prévoyait que 65 % des demandeurs d'asile seraient hébergés – seuls 59 % l'ont été. Ce chiffre, bien qu'en hausse par rapport aux années précédentes, reste évidemment trop faible : tant que des gens vivront dans la rue, dans les conditions que l'on sait, ce sera toujours un échec.

Nous sommes donc très surpris de constater que le Gouvernement se fixe un objectif ambitieux de 90 % de demandeurs d'asile hébergés en 2023, d'autant plus difficile à atteindre que le nombre de places d'hébergement augmente trop lentement au regard des besoins. Certes, 800 places dans les CPH ont été créées dans le cadre du plan de relance et le Gouvernement annonce la création de 4 900 places dans les CAES et les CADA d'ici à mi-2022. Toutefois, ces ouvertures sont conditionnées au fait que le coût global de l'ADA n'excède pas les prévisions : autant dire que nous n'y arriverons pas ! Cette conditionnalité est pour le moins étonnante et inappropriée.

Par ailleurs, le PLF pour 2022 insiste sur le développement des CRA. Or cette politique d'enfermement pose problème, alors que les durées de rétention s'allongent et que des problèmes de sécurité demeurent – un incendie s'est produit récemment au CRA d'Hendaye. Il est nécessaire de consacrer davantage d'attention et de moyens à la prise en charge sanitaire et sociale des personnes retenues et de développer d'autres solutions que ces centres. Ce n'est pas parce que des personnes restent longtemps dans des CRA qu'elles seront éloignées plus facilement : dans au moins huit cas sur dix, elles ne pourront pas être éloignées du tout, pour les raisons que vous avez évoquées. Ainsi, nous entretenons des structures de rétention dont nous connaissons l'inefficience.

Il est évidemment nécessaire de raccourcir le délai des procédures contentieuses, mais cela doit passer par une hausse des moyens des juridictions et non par une déshumanisation des jugements. Les avocats qui défendent des demandeurs d'asile se sont récemment mis en grève et sont allés protester devant la CNDA – il m'est moi-même arrivé de le faire quand j'étais en activité. Mes confrères, que je rencontre régulièrement, me décrivent les difficultés auxquelles ils sont confrontés : ils dénoncent la dégradation inacceptable de la justice rendue par la CNDA. De plus en plus souvent, celle-ci rejette les recours des demandeurs d'asile par ordonnance, sans même auditionner les intéressés.

On nous demande de donner un avis sur ce budget. Voter pour reviendrait à approuver des crédits insuffisants, mais voter contre reviendrait à rejeter des crédits pourtant nécessaires. Un humoriste a dit un jour : « Je ne suis ni pour ni contre, bien au contraire. » Moi aussi, je m'abstiendrai.

M. le président Jean-Louis Boulanges. Permettez-moi de me moquer de ma propre famille politique en rappelant cette définition classique du centrisme : « Je ne suis ni de droite ni de gauche, bien au contraire. »

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Madame Krimi, il ne me revient pas de juger s'il est opportun ou non de traiter tel ou tel sujet. L'immigration est indéniablement un sujet important, pour une raison très simple : selon les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 10 % de la population française est considérée comme immigrée. Autrement dit, en France, 6,5 millions de personnes sont nées étrangères à l'étranger. Vous m'avez accusé de présenter mon rapport sur le mode « yakafokon », et vous avez expliqué que la présidence française de l'UE sera l'occasion pour notre pays de défendre une vraie ambition européenne dans ce domaine. Nous y sommes évidemment tous favorables : il faudra effectivement harmoniser les taux de protection des différents pays européens, de même que les procédures applicables.

Pourquoi certains pays obtiennent-ils de bien meilleurs résultats, alors qu'ils sont soumis aux mêmes règlements au sein du même espace européen ? Pourquoi, en France, une personne déboutée de sa demande d'asile ne se voit-elle pas directement signifier une OQTF, alors qu'une telle notification est automatique en Allemagne ? Pourquoi 13 % seulement des mesures d'éloignement prononcées ont-elles été exécutées en 2019 en France, contre 53 % en Allemagne et 89 % au Royaume-Uni ? Ces questions sont légitimes. Peut-être nos voisins ont-ils trouvé des solutions que nous n'appliquons pas. Ils ne font pas d'affichage politique en augmentant le nombre d'obligations de quitter le territoire délivrées lorsqu'ils savent que ces dernières ne pourront être suivies d'effet. Une telle pratique ne peut que désespérer les différents acteurs de la chaîne juridictionnelle, les préfetures et les étrangers, quel que soit leur statut. Elle augmente en outre les possibilités de séjour clandestin.

Vous avez évoqué des suppressions de postes opérées lors d'un précédent quinquennat. Sans vouloir faire de politique politicienne, je rappellerai que le monde a connu moins de tensions entre 2007 et 2012 qu'entre 2012 et 2017. Après la guerre en Syrie, nous assistons désormais au retour au pouvoir des talibans en Afghanistan : ne comparez donc pas des situations qui n'ont rien à voir ! D'ailleurs, si nous étudions les taux de crimes commis et élucidés entre 2007 et 2012 et depuis 2012, je ne suis pas sûr que la comparaison serait à la faveur du gouvernement que vous soutenez. Quand le taux de criminalité est moins élevé – ce qui était le cas lors du quinquennat de Nicolas Sarkozy –, on peut faire mieux avec moins.

Comme vous, j'ai toujours été très favorable à l'augmentation du nombre de places en CADA – tous mes avis budgétaires vous le montreront. Je rappelle toutefois que 15 % des places existantes sont indûment occupées par des personnes qui n'ont rien à faire dans des CADA : des réfugiés ayant obtenu le statut mais qui ne trouvent pas de toit ou des étrangers déboutés de leur demande d'asile qu'on ne peut placer en CRA. Cela empêche les demandeurs d'asile éligibles d'accéder à ces établissements spécifiquement créés pour eux ; ils doivent alors chercher une place dans le parc privé ou dormir sous des ponts, à moins qu'ils ne tombent à la merci de passeurs ou de marchands de sommeil. La situation est donc liée à un problème d'expulsion.

Tous les gouvernements ont cherché à réduire les délais de décision de l'OFPRA puis de la CNDA afin que les personnes éligibles au droit d'asile soient rapidement protégées et que celles qui ne peuvent pas en bénéficier soient rapidement déboutées de leur demande, soit pour solliciter autre chose qu'une protection internationale – un titre de séjour, par exemple –, soit pour être expulsées avant qu'on ne perde leur trace. Or, après avoir bénéficié d'une très forte augmentation du nombre d'emplois dans le PLF de 2020 et mené à bien les recrutements correspondants pendant la crise, l'OFPRA n'obtient, dans ce PLF pour 2022, aucun ETP supplémentaire. Je disais tout à l'heure que l'Office avait reçu 12 000 demandes d'asile en septembre 2021 et, par là même, atteint un seuil de saturation : au-delà de cette limite, les dossiers en stock vont augmenter – ils sont aujourd'hui au nombre de 54 000 – et les délais vont s'allonger.

Je pense que les objectifs assignés au CIR doivent être beaucoup plus ambitieux. Je pense en particulier à la maîtrise de la langue française, qui est indispensable à l'intégration. Contrairement à de nombreux pays européens, nous n'imposons pas aux étrangers de maîtriser le français ou d'avoir atteint un niveau de langue minimal pour obtenir un titre de séjour, mais leur demandons d'avoir fait preuve d'assiduité aux cours de langue. Nous devrions être beaucoup plus à cheval sur cette question, quitte à ouvrir un plus grand nombre d'heures de cours, comme nous l'avons d'ailleurs déjà fait.

M. Hutin a évoqué la récente déclaration de l'ambassadeur d'Algérie en France. J'évoquerai, pour ma part, la déclaration du président Abdelmadjid Tebboune, qui a exigé de la France le « respect total de l'État algérien ». J'ai peut-être été un peu taquin, dans mon rapport, en réclamant la dénonciation de l'accord franco-algérien de 1968. Dès lors que le président algérien demande que nous traitions son pays de la même façon que les autres États, il n'y a aucune raison de prévoir des règles dérogatoires s'agissant de l'entrée et de l'accueil des Algériens en France ! Je ne suis pas certain que l'ensemble des membres de notre commission approuvent ma proposition ; je considère cependant que ce serait pleinement respecter la volonté de l'État algérien que de dénoncer cet accord.

J'en viens à la question de l'AME. Personne ne propose de priver de couverture santé les personnes présentes sans droit ni titre sur le territoire français si elles sont atteintes, par exemple, de maladies infectieuses. Dans le cas du covid,

chacun a admis qu'il fallait soigner, isoler et vacciner les étrangers en situation irrégulière au même titre que les autres personnes présentes dans notre pays. La question porte en réalité sur le panier de soins : l'AME doit-elle concerner tout type de soins ou se limiter aux maladies infectieuses ? Cette question revient chaque année, et chacun connaît ma position.

Il existe un moyen d'accroître les moyens dont dispose la PAF sans trop augmenter les dépenses : expérimenter l'externalisation de certaines missions, comme celle de conduire les étrangers retenus devant un juge. Cela permettrait de déployer davantage d'effectifs dans les CRA ou sur le terrain. Certes, une décision du Conseil constitutionnel remet en cause une partie des externalisations déjà expérimentées, mais il est nécessaire de trouver, dans un dialogue avec les Sages, une manière d'avancer enfin dans ce sens.

Il est vrai que l'ADA est systématiquement sous-budgétisée. Aussi le fait de conditionner l'ouverture de nouvelles places d'hébergement à une limitation des dépenses relatives à l'ADA me semble-t-il tout à fait ubuesque. Il est évident que l'enveloppe dédiée à l'ADA sera dépensée en totalité. À partir du moment où le seuil de saturation de l'OFPPRA est atteint, les demandes d'asile non traitées vont s'accumuler et les personnes qui en sont à l'origine continueront de percevoir l'ADA. Dès lors que le Gouvernement a choisi de ne pas augmenter le nombre d'ETP pour l'OFPPRA, il y a fort à parier que l'enveloppe dédiée à l'ADA sera entièrement consommée et qu'aucune place d'hébergement supplémentaire ne pourra être créée.

Oui, des avocats protestent devant la CNDA pour dénoncer la dégradation de la justice. Mais les avocats spécialisés en droit des étrangers constituent un petit monde et peuvent se compter sur les doigts d'une main dans certaines juridictions. C'est aussi cette situation oligopolistique, de fait, qui rend moins fluide la présentation des étrangers devant un juge.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous avons pris la mesure des évolutions plus ou moins importantes qui permettraient d'améliorer le système. Il n'en demeure pas moins que l'écart entre le nombre d'étrangers déboutés du droit d'asile et le nombre d'individus effectivement éloignés du territoire est tel que toutes les mesures administratives que vous préconisez, qui pourraient certes améliorer les choses, ne permettraient pas de venir à bout du problème.

Il y a une sorte de contradiction entre les mesures qui pourraient être envisagées – je pense notamment à une rétention administrative plus ou moins prolongée, plus ou moins contraignante –, qui ne manqueraient pas d'être contestées devant les cours nationales, le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme, et la situation absurde que vous décrivez où un ensemble de procédures ne débouchent sur absolument rien. Un grand nombre de mes collègues de la Cour des comptes qui, arrivés à l'âge de la retraite, viennent porter main-forte à la CNDA, m'ont fait part de leur très grande difficulté à porter un jugement éclairé sur les situations qui leur sont soumises : certains requérants adoptent un

comportement tactique et racontent des histoires, mais leur situation est objectivement terrible. Finalement, les individus déboutés de leur demande d'asile disparaissent, les chiffres sont hallucinants.

Monsieur le rapporteur, les difficultés que vous observez et qui vous conduisent à donner un avis défavorable à ces crédits sont réelles, mais le problème auquel nous sommes confrontés est très profond. Pour les décideurs publics, le dilemme est important. C'est un domaine que nous ne pouvons aborder qu'en tremblant, et je vous remercie pour cet excellent rapport qui nous a tous fait réfléchir.

M. Frédéric Petit. Même s'il est difficile de la cantonner à une seule catégorie de maladies, la protection médicale des étrangers est limitée : elle ne correspond pas à une couverture santé comme nous en avons tous ici.

Maud Gatel a rappelé le travail d'informatisation et de numérisation réalisé par l'OFPPA afin de permettre à ses effectifs de mener une action plus efficace. Ce n'est donc pas parce que l'Office ne bénéficiera pas d'ETP supplémentaires que son efficacité n'augmentera pas.

S'agissant du CIR, la vie ou la mort d'une personne ne peut dépendre du résultat à un examen de français ! Même si l'on considère que l'étranger doit atteindre un certain niveau de maîtrise de la langue, ce ne peut être une condition absolue du contrat indispensable à l'obtention d'un titre de séjour.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je ne suis saisi d'aucun amendement. Je rappelle que M. le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Immigration, asile et intégration sans modification.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Inclure les dépenses de santé prodiguées aux étrangers en situation irrégulière à Mayotte dans le décompte des données relatives à l'AME.

Proposition n° 2 : Faute de progrès dans la délivrance des laissez-passer consulaire (LPC) par les autorités algériennes, dénoncer l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968.

Proposition n° 3 : Réduire l'octroi de visas aux ressortissants de l'Algérie, du Maroc et de la Tunisie en l'absence d'amélioration de la coopération en matière de retour.

Proposition n° 4 : Autoriser l'officier de police judiciaire, dans le cadre de la vérification du droit de circulation et de séjour, à procéder à l'inspection des supports numériques de la personne retenue.

Proposition n° 5 : Renforcer les effectifs des services d'éloignement des préfectures.

Proposition n° 6 : Anticiper davantage la fin de peine des détenus visés par une procédure d'éloignement afin de préparer en amont la mise en œuvre de celle-ci et d'éviter, ou de limiter, le passage par un CRA.

Proposition n° 7 : Simplifier le contentieux des étrangers en passant d'une douzaine à trois procédures juridictionnelles, adaptées à leur réel degré d'urgence.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Claude d'Harcourt, directeur général des étrangers en France, M. Olivier Marmion, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière, et Mme Laureline Bonin, chargée de mission au Service du pilotage et des systèmes d'information
- M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)
- Mme Dominique Kimmerlin, présidente de la Cour nationale du droit d'asile, et M. Olivier Massin, secrétaire général
- M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, Mme Lydie Aragnouet, sous-directrice de l'immigration et de l'éloignement, et M. Xavier Delrieu, commissaire divisionnaire, chef de l'Office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi des étrangers sans titre (OCRIEST)
- M. Emmanuel Laforêt, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), et M. Mathieu Lauranson, magistrat, rapporteur public au Tribunal administratif de Montpellier
- Table ronde des syndicats de police : Alternative police nationale (M. Sylvain Durante, secrétaire général adjoint, et M. Vincent Vilard, référent national Police aux Frontières), Unité SGP Police FO (M. Yann Bastiere et M. Cédric Castes), Alliance Police Nationale (M. Frédéric Lagache, délégué général, M. Gregory Goupil, secrétaire national adjoint Île-de-France, M. Youcef Lasri, délégué Alliance Police Nationale en fonction au CRA de Lesquin), UNSA Police (Mme Ingrid Lecoq, déléguée nationale pôle province, et M. Régis Debord, délégué national pôle CRS)

ANNEXE 1 : PREMIERS TITRES DÉLIVRÉS À DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS PAR TYPE DE MOTIF

Pays	Motifs	2018	2019	2020 prov.
Maroc	A. Economique	4 834	6 847	3 612
	B. Familial	14 649	14 317	12 795
	C. Etudiants	11 297	12 548	12 680
	D. Divers	953	915	655
	E. Humanitaire	352	467	403
Total Maroc		32 085	35 094	30 145
Algérie	A. Economique	1 144	1 510	1 380
	B. Familial	19 048	17 895	14 743
	C. Etudiants	6 608	5 693	6 029
	D. Divers	1 662	1 546	1 132
	E. Humanitaire	754	808	622
Total Algérie		29 216	27 452	23 906
Tunisie	A. Economique	5 456	6 039	3 504
	B. Familial	8 075	8 185	7 380
	C. Etudiants	4 662	4 657	4 002
	D. Divers	537	596	375
	E. Humanitaire	130	175	151
Total Tunisie		18 860	19 652	15 412
Côte d'Ivoire	A. Economique	627	970	1 050
	B. Familial	3 200	3 468	2 775
	C. Etudiants	2 319	2 665	2 556
	D. Divers	507	779	995
	E. Humanitaire	929	1 606	1 782
Total Côte d'Ivoire		7 582	9 488	9 158
Chine (Hong-Kong)	A. Economique	1 306	1 468	896
	B. Familial	1 715	1 648	1 043
	C. Etudiants	9 688	10 054	5 052
	D. Divers	544	1 196	469
	E. Humanitaire	1 060	1 132	1 117
Total Chine (Hong-Kong inclus)		14 313	15 498	8 577
Sénégal	A. Economique	1 013	1 131	864
	B. Familial	2 790	2 950	2 421
	C. Etudiants	4 015	3 793	3 582
	D. Divers	165	236	145
	E. Humanitaire	419	537	504
Total Sénégal		8 402	8 647	7 516
Guinée	A. Economique	561	1 011	1 489
	B. Familial	1 043	1 138	883
	C. Etudiants	944	1 168	948
	D. Divers	400	687	1 298
	E. Humanitaire	1 348	1 900	2 080
Total Guinée		4 296	5 904	6 698
Cameroun	A. Economique	336	389	346
	B. Familial	2 197	2 324	2 224
	C. Etudiants	1 767	2 048	2 053
	D. Divers	332	340	277
	E. Humanitaire	535	594	510
Total Cameroun		5 167	5 695	5 410
Etats-Unis d'Amérique	A. Economique	2 411	2 586	1 352
	B. Familial	1 157	1 224	993
	C. Etudiants	2 599	3 480	2 383
	D. Divers	1 246	1 733	603
	E. Humanitaire	1	7	5
Total Etats-Unis d'Amérique		7 414	9 030	5 336
Afghanistan	A. Economique	19	21	13
	B. Familial	95	166	111
	C. Etudiants	61	46	44
	D. Divers	65	201	88
	E. Humanitaire	5 119	5 106	5 032
Total Afghanistan		5 359	5 540	5 288

Source : DGEF - DSED - AGDREF
Champ : Pays tiers, France entière

Pays	Motifs	2018	2019	2020 prov.
Mali	A. Economique	1 131	1 285	1 520
	B. Familial	1 722	1 331	1 259
	C. Etudiants	908	1 040	1 009
	D. Divers	642	680	855
	E. Humanitaire	492	767	644
Total Mali		4 895	5 103	5 287
Comores	A. Economique	20	40	21
	B. Familial	4 619	6 132	4 097
	C. Etudiants	426	474	703
	D. Divers	163	178	98
	E. Humanitaire	192	247	193
Total Comores		5 420	7 071	5 112
Inde	A. Economique	2 464	2 471	1 186
	B. Familial	1 355	1 429	827
	C. Etudiants	3 698	4 666	2 606
	D. Divers	257	280	126
	E. Humanitaire	45	41	23
Total Inde		7 819	8 887	4 768
Turquie	A. Economique	595	726	462
	B. Familial	2 864	2 833	2 170
	C. Etudiants	915	995	787
	D. Divers	610	559	432
	E. Humanitaire	732	959	845
Total Turquie		5 716	6 072	4 696
Liban	A. Economique	295	401	502
	B. Familial	292	325	490
	C. Etudiants	1 584	2 006	3 159
	D. Divers	49	85	230
	E. Humanitaire	17	21	24
Total Liban		2 237	2 838	4 405
Brésil	A. Economique	1 072	1 201	635
	B. Familial	2 040	1 992	1 592
	C. Etudiants	2 152	2 126	1 237
	D. Divers	531	721	387
	E. Humanitaire	36	48	24
Total Brésil		5 831	6 088	3 875
Fédération de Russie	A. Economique	628	680	400
	B. Familial	1 530	1 516	1 046
	C. Etudiants	1 294	1 485	1 144
	D. Divers	667	861	445
	E. Humanitaire	991	961	724
Total Fédération de Russie		5 110	5 503	3 759
Congo, République démocratique du	A. Economique	163	195	159
	B. Familial	1 792	1 593	1 349
	C. Etudiants	722	702	566
	D. Divers	516	473	335
	E. Humanitaire	1 614	1 722	1 239
Total Congo, République démocratique du		4 807	4 685	3 648
Congo, République démocratique du	A. Economique	74	92	67
	B. Familial	1 226	1 191	1 066
	C. Etudiants	795	1 154	1 504
	D. Divers	297	288	232
	E. Humanitaire	496	526	381
Total Congo, République démocratique du		2 888	3 251	3 250
Madagascar	A. Economique	174	190	105
	B. Familial	1 498	1 758	1 445
	C. Etudiants	897	1 045	932
	D. Divers	205	250	157
	E. Humanitaire	48	72	49
Total Madagascar		2 822	3 315	2 688
Total 20 premiers pays		180 239	194 813	158 934
Total tous pays		267 426	287 443	225 890

ANNEXE 2 : VISAS ET TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS ANNUELLEMENT ENTRE 2015 ET 2021

Demande et délivrance de visas

		2016	2017	2018	2019	2020	2020 /2019
Total visas demandés		3 551 864	4 002 677	4 291 040	4 290 482	870 798	-79,7%
refusés		390 750	537 479	674 798	686 862	168 228	-75,5%
délivrés	Visa court séjour ou transit	2 879 587	3 210 173	3 348 269	3 298 753	563 750	-82,9%
	Visa long séjour	195 014	210 223	224 057	236 246	148 567	-37,1%
Total visas délivrés		3 074 601	3 420 396	3 572 326	3 534 999	712 317	-79,8%

Source : DGEF - SD visas

Champ : périmètre Métropole DOM, Schengen

Délivrance des visas de long séjour par motif

Motif	2016	2017	2018	2019	2020	2020/ 2019
Économique	23 962	27 605	33 416	38 050	19 624	- 48,4%
Familial	46 674	46 842	49 396	52 393	34 316	- 34,5%
Étudiants et stagiaires	90 127	99 859	101 746	101 819	73 054	- 28,3%
Divers	25 719	26 759	27 166	31 738	17 000	- 46,3%
<i>dont visiteurs</i>	13 584	14 517	15 770	17 160	7 013	- 59,1%
Humanitaire	8 532	9 158	12 333	12 246	4 573	- 62,7%
Total général	195 014	210 223	224 057	236 246	148 567	- 37,1%

Source : DGEF - SD visas

Champ : périmètre Métropole DOM, Schengen

Premiers titres de séjour délivrés

Motifs d'admission	2016	2017	2018	2019	2020 provisoire	2020/ 2019
Economique	22 982	27 467	33 675	39 131	26 583	- 32,1%
Familial	89 124	88 737	91 017	90 502	75 482	- 16,6%
Etudiants	73 644	80 339	83 700	90 336	72 306	- 20,0%
Humanitaire	29 862	36 429	34 979	37 851	30 739	- 18,8%
Divers	14 741	14 464	15 558	19 586	14 192	- 27,5%
Total	230 353	247 436	258 929	277 406	219 302	- 20,9%
<i>dont VLS/TS</i>	99 926	104 158	112 964	126 407	89 070	- 29,5%

Source : AGDREF/DSED.

Champ : France métropolitaine, Pays tiers, hors mineurs

ANNEXE 3 : RÉPARTITION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DES ÉTRANGERS ENTRE TYPES DE RECOURS EN PREMIÈRE INSTANCE

Situation au 31/08/2021

Affaires enregistrées en données nettes	2017	2018	2019	2020	du 1 septembre 2020 au 31 août 2021	Evolution année glissante 2020 / à même période de 2019
Total activité contentieuse	195 989	212 562	230 922	210 275	237 635	14,3%
16 - ETRANGERS	66 086	79 785	94 173	78 456	97 280	24,1%
% Etrangers dans activité contentieuse	33,7%	37,5%	40,8%	37,3%	40,9%	
1601 - TITRES ET VISAS DE SEJOUR	49 916	55 816	64 946	59 625	75 783	30,5%
160101 - TITRE SEJOUR + OQTF	22 230	22 740	26 693	24 928	28 595	18,5%
16010101 - TITRE SEJOUR + OQTF SANS DELAI	1068	1074	1349	1090	1347	23,4%
16010102 - TITRE SEJOUR + OQTF AVEC DELAI	21 162	21 666	25 344	23 838	27 248	18,3%
160102 - RETRAIT OU REFUS DE TITRE	7 067	8 078	9 033	9 978	14 631	61,8%
160103 - VISAS EXCES DE POUVOIR	3 184	3 500	3 835	3 356	3 426	-1,0%
160104 - VISAS CONTENTIEUX INDEMNITAIRE	33	29	24	48	61	60,5%
160105 - TITRES DE SEJOUR AUTRES	399	680	667	625	2227	310,0%
160106 - OQTF SANS DELAI	11 125	13 142	13 740	10 257	13 122	23,1%
16010601 - OQTF SANS DELAI RETENTION	6 862	7 030	6 489	3 187	4 395	8,4%
16010602 - OQTF SANS DELAI ASSIGN RESID	644	1224	1375	1483	1641	48,6%
16010603 - OQTF SANS DELAI AUTRES	3 619	4888	5 885	5 587	6 886	28,4%
160107 - OQTF AVEC DELAI	5908	7557	10945	10433	13721	34,8%
16010701 - OQTF AVEC DELAI RETENTION	246	290	318	197	684	180,3%
16010702 - OQTF AVEC DELAI ASSIGN RESID	144	207	654	386	460	14,7%
16010703 - OQTF AVEC DELAI AUTRES	5518	7060	9973	9850	12577	31,9%
1602 - TITRES DE TRAVAIL	201	274	207	236	168	-18,8%
1603 - RECONDUITE A LA FRONTIERE	120	104	120	89	107	28,9%
1604 - EXPULSION	236	304	358	299	473	75,2%
1606 - REFUGIES ET APATRIDES	12 124	19 414	24436	14219	14 850	-8,6%
160601 - DROIT D'ASILE - ZONE D'ATTENTE	629	699	1007	586	637	-10,4%
16060101 - REFUS D'ENTRÉE SEUL	584	657	916	562	600	-7,3%
16060102 - REFUS D'ENTRÉE+TRANSFERT	45	42	91	24	37	-42,2%
160602 - ASILE MAINTIEN EN RÉTENTION	382	462	532	219	199	-37,0%
160603 - ASILE TRANSFERT 15 JOURS	3559	5597	9288	5382	5 797	-4,1%
160604 - ASILE TRANSFERT 90H / 144H	5442	7363	4582	2110	2 250	-8,0%
16060401 - ASILE TRANSFERT+RÉTENTION	926	504	383	181	227	9,7%
16060402 - ASILE TRANSFERT+ASSIGNATION	4516	6859	4199	1929	2023	-10,6%
160605 - ASILE ÉVACUATION DE LOCAUX	244	345	469	236	306	21,4%
160609 - ASILE AUTRES	1888	4948	8451	5671	5654	-11,5%
1607 - DIVERS ETRANGERS	1033	1237	1246	1760	2636	97,3%
1608 - RETENTION	429	517	468	270	362	5,2%
160801 - MISE EN RETENTION	123	54	62	32	39	-13,3%
160802 - MAINTIEN EN RETENTION	306	463	406	238	323	8,0%
1609 - ASSIGNATION A RESIDENCE	1283	1377	1450	1300	1985	68,4%
1610 - INTERDICTION RETOUR TERRITOIRE	366	363	547	362	494	28,6%
1611 - AUTRES MESURES D'ÉLOIGNEMENT	378	379	395	295	420	44,8%
161101 - READMISSION	171	116	100	64	97	56,5%
161102 - READMISSION ASILE	81	43	56	10	7	-72,0%
161103 - SIGNALEMENT SCHENGEN	9	6	11	5	7	-30,0%
161104 - INTERDICT. JUDICIAIRE TERRIT.	35	46	68	84	134	64,2%
161105 - AUTRES MESURES ÉLOIGNEMENT AUTRES	82	168	180	132	175	41,1%

ANNEXE 4 : PRINCIPALES ROUTES MIGRATOIRES

Principales routes migratoires	2018	2019	2020	2021 (chiffres au 30/08/2021)
Méditerranée orientale	56 561	81 026	19 941	9 703
Balkans occidentaux	5 869	6 983	26 928	22 378
Méditerranée centrale	23 485	14 876	36 415	39 183
Méditerranée occidentale	57 034	16 240	41 861	20 491
Total <i>(Evolution en pourcentage pour l'ensemble des routes migratoires)</i>	150 114 -26 %	121 015 -19,4 %	125 145 -+3 %	91 755 -26 %

Source : Frontex Risk Analysis 2019 et rapport ISAA n° 241

ANNEXE 5 : ÉLOIGNEMENTS VIA VOLS FRONTEx PAR DESTINATION (2015 À 2021)

Destination	2016		2017		2018		2019		2020		2021 (8 mois)		Total par destination	
	Nombre de vols	Nombre d'éloignés	Vols	Eloignés										
Albanie	18	278	52	1007	48	995	47	1228	34	900	34	730	233	5138
Géorgie					6	34	12	141	8	93	2	24	28	292
Kosovo	1	3			1	13			1	5	1	13	4	34
Nigeria	1	2	1	3	1	3	3	11					6	19
Guinée-Conakry				0	2	16							2	16
Arménie				0	1	9							1	9
Ukraine			1	6									1	6
Serbie				0	1	4					1	1	2	5
Moldavie				0								5	0	5
Egypte				0	1	1							1	1
Total	20	283	54	1016	61	1075	62	1380	43	998	38	773	278	5525

Source : DCPAF

ANNEXE 6 : EFFECTIF DES PERSONNES DÉTENUES (STRUCTURE SELON LA NATIONALITÉ AU 1^{ER} JANVIER DE 2015 À 2021)

Au 1 ^{er} janvier	Personnes de nationalité française	Personnes de nationalité étrangère *	Ensemble des personnes détenues	Pourcentage de personnes de nationalité étrangère
2015 **	52 397	13 873	66 270	20,9%
2016	52 669	14 009	66 678	21,0%
2017	53 348	15 084	68 432	22,0%
2018	53 556	15 418	68 974	22,4%
2019	53 908	16 151	70 059	23,1%
2020	54 325	16 414	70 739	23,2%
2021	47 335	15 338	62 673	24,5%

Champ: France entière

* dont apatrides et nationalités mal définies

** données de réropolation reconstruites à partir de l'infocentre pénitentiaire Genesis.