

N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2772),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 28

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteurs spéciaux : MM. JEAN-NOËL BARROT ET ALEXANDRE HOLROYD

Députés

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS	5
I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE	9
A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION REFLÉTANT UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE ACCRUE	9
1. Des crédits en progression	9
2. La structuration des crédits	10
a. Le périmètre, la répartition et la nature des crédits.....	10
b. Les fonds de concours européens : une contribution croissante.....	12
3. Une sincérité budgétaire accrue en dépit de certaines réserves	14
B. DES INDICATEURS BUDGÉTAIRE AFFINÉS	16
1. Des indicateurs budgétaires affinés	16
2. Des adaptations complémentaires souhaitables	17
II. L'ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	19
A. LE PROGRAMME 303 : UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DESTINÉE À FAIRE FACE À UNE SITUATION MIGRATOIRE SOUS TENSION	19
1. Le contexte : une demande d'asile soutenue et singulière	19
a. Une demande d'asile soutenue	19
b. Une demande d'asile singulière	21
2. L'action n° 2 <i>Garantie de l'exercice du droit d'asile</i> : des dépenses en progression et sous tension.....	23
a. Un effort de recrutement sans précédent en faveur de l'OFPRA	23
b. L'allocation pour demandeurs d'asile : une dépense structurante.....	26
c. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile : des crédits stabilisés à l'appui d'une politique sous tension	29

3. L'action n° 3 <i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i> : des crédits en légère progression, hors dépenses d'investissement.....	35
a. La rétention administrative : la poursuite de l'accroissement du nombre de places	36
b. Les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière : des crédits au service d'une politique plus efficace	39
4. Les actions n° 1 <i>Circulation des étrangers et politique des visas</i> et n° 4 <i>Soutien</i> : des crédits limités.....	40
B. PROGRAMME 104 : DES CRÉDITS EN PROGRESSION CONSOLIDANT LA REFONDATION DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION ENGAGÉE EN 2018.....	41
1. Le contexte : une immigration légale en légère progression	41
2. Le financement de l'OFII (action n° 11 - accueil des étrangers primo arrivants) ..	43
a. Les crédits proposés et les missions de l'OFII	43
b. Les effectifs et leur instabilité	45
c. Des missions financières parfois éloignées du cœur de métier de l'OFII.....	45
3. Les crédits dédiés à l'accompagnement des réfugiés et des étrangers en situation régulière.....	46
a. L'action n° 15 <i>Accompagnement des réfugiés</i> : la confirmation de l'effort en faveur des centres provisoires d'hébergement	46
b. L'action n° 12 <i>Accompagnement des étrangers en situation régulière</i> : des crédits stabilisés.....	49
4. L'action n° 16 <i>Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants</i> : la poursuite du plan engagé en 1997.....	49
5. L'action n° 14 <i>Accès à la nationalité française</i> : des crédits modestes.....	50
EXAMEN EN COMMISSION	51
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX, DÉPLACEMENT ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	53

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

À cette date, **86,5 %** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX ET DONNÉES CLÉS

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 au titre de la mission *Immigration, asile et intégration* représentent **1 818 millions d'euros en crédits de paiement (CP)** et **1 933,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**. Ces montants, accordés au ministère de l'intérieur et à ses opérateurs, sont **en progression de près de 130 millions d'euros en CP (+ 7,68 %) et 82,5 millions d'euros en AE (+ 4,47 %)** par rapport à ceux figurant dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, soit un accroissement très supérieur à celui de l'ensemble de la dépense publique figurant dans le PLF (+ 2 % en valeur et + 0,9 % en volume).

Les crédits de cette mission reposent sur les programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité* (437,5 millions d'euros en CP et en AE) et 303 *Immigration et asile* (1 380,5 millions d'euros en CP et 1 496 millions d'euros en AE).

Ces crédits **s'inscrivent dans un contexte migratoire sous tension marqué par le maintien à un niveau élevé de la demande d'asile**. Si le rythme de progression ralentit, le nombre de demandes d'asile continue de croître de manière soutenue (+ **6,4 % de janvier à août 2019** auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides [OFPRA] et + **12 %** auprès des guichets uniques pour demandeurs d'asile [GUDA] des **préfectures**). Les crédits inscrits au PLF s'attachent à répondre à cette situation en prévoyant un **accroissement sans précédent des effectifs de l'OFPRA** et en stabilisant à un niveau élevé les efforts significatifs accomplis ces dernières années en matière d'hébergement des demandeurs d'asile. Les crédits proposés se caractérisent également par la poursuite de la politique conduite en matière de **lutte contre l'immigration irrégulière**.

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* confirment enfin la refondation de la politique d'intégration engagée en 2018 en faveur des étrangers résidant régulièrement sur notre territoire. L'année 2020 sera la première année pleine d'exécution des dispositifs mis en œuvre dans le prolongement du discours d'Orléans du Président de la République du 27 juillet 2017 dans lequel il affirme l'intention « *d'améliorer l'intégration dans la République* » avait été affirmée.

Les rapporteurs spéciaux approuvent les orientations mises en œuvre et sont favorables à l'adoption des crédits proposés en dépit de certaines réserves relatives notamment à l'hypothèse d'évolution de la demande d'asile retenue pour la construction du PLF.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) LFI 2019/ PLF 2020 (HORS FONDS DE CONCOURS)

(en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution en %
Programme 104 <i>Intégration et accès à la nationalité française</i>	408,7	437,5	+ 7,07 %
Programme 303 <i>Immigration et asile</i>	1 279,7	1 380,5	+ 7,88 %
Total	1 688,4	1 818	+ 7,68 %

Source : projet annuel de performance.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) LFI 2019/PLF 2020 (HORS FONDS DE CONCOURS)

(en millions d'euros)

	2019	2020	Évolution en %
Programme 104 <i>Intégration et accès la nationalité française</i>	408,6	437,5	+ 7,07 %
Programme 303 <i>Immigration et asile</i>	1 442,3	1 496	+ 3,73 %
Total	1 850,9	1 933,5	+ 4,47 %

Source : projet annuel de performance.

Opérateurs dans le périmètre du rapport spécial :

- Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur) : 91,67 millions d'euros (programme 303) ;

- Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII, établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur) : 267 millions d'euros (programme 104) et 447 millions d'euros (programme 303).

Mesure de périmètre et de transfert : 32,7 millions d'euros en AE et CP sont transférés de la mission vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* pour accompagner financièrement la création de la Direction du numérique du ministère de l'intérieur.

Nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) sur les programmes 104 et 303 : 2 173 emplois sous plafond (1 984 en 2019) (+ 189 ETPT) :

- OFPRA : 1 005 (805 en 2019, + 200) ;

- OFII : 1 168 (1 179 en 2019, - 11).

Prévision de rattachement des fonds de concours européens : 163,05 millions d'euros en AE et en CP.

Dépense fiscale : aucune dépense fiscale n'est rattachée aux programmes de la mission.

Le budget de la **mission *Immigration, asile et intégration*** est au centre du financement des politiques publiques en matière de maîtrise des flux migratoires, de garantie du droit d'asile, de lutte contre l'immigration irrégulière et d'intégration des personnes étrangères résidant régulièrement sur notre territoire.

Les **crédits** de cette mission **ne recouvrent cependant pas la totalité des dépenses de l'État engagées** en ce domaine. Le document transversal *Politique française de l'immigration et de l'intégration* indique ainsi qu'en complément des programmes 104 et 303, seize autres programmes répartis entre onze missions ⁽¹⁾ participent au financement des actions de l'État pour un montant cumulé de 6 670 millions d'euros en CP et 6 813 millions d'euros en AE.

Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* ne reflètent également pas les dépenses engagées par des collectivités territoriales en faveur de l'accueil et de l'intégration des populations étrangères et ne témoignent pas de l'engagement de nombreux bénévoles en ce domaine. Il reste que les crédits de la mission sont au centre de ces politiques publiques et sont directement mobilisés pour la mise en œuvre de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie dont les rapporteurs soulignent la célérité avec laquelle le ministère de l'intérieur a pris les mesures réglementaires d'application ⁽²⁾.

D'un point de vue budgétaire :

– l'analyse générale des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* souligne leur progression, leur sincérité accrue et le caractère satisfaisant de la maquette utilisée (I),

– l'analyse des crédits par programme suggère que le PLF s'inscrit dans le prolongement des orientations déterminées en 2017 (II).

(1) Il s'agit en plus de la mission *Immigration, asile et intégration* (2 programmes, n°s 104 et 303), des missions Action extérieure de l'État (programme n° 151), Administration générale et territoriale de l'État (programme, n° 216), Enseignement scolaire (3 programmes, n°s 140, 141 et 230), Recherche et enseignement supérieur (programme n° 150), Conseil et contrôle de l'État (programme n° 165), Justice (programme n° 101), Sécurité (2 programmes, n°s 152 et 176), Santé (programme n° 183), Solidarité, insertion et égalité des chances (programme n° 124), Cohésion des territoires (programme n°s 147 et 177) et Travail et emploi (2 programmes, n°s 111 et 155).

(2) Comme le ministère de l'intérieur l'a indiqué aux rapporteurs, « au sens du Secrétariat général du Gouvernement, cette loi appelait 39 mesures d'application, dont 28 relevaient de décrets en Conseil d'État et 11 de décrets simples. Le Gouvernement a réuni l'ensemble de ces mesures dans 5 décrets en Conseil d'État et 5 décrets simples [...]. À ce jour, un décret simple relatif à l'adaptation des conditions matérielles d'accueil en cas de fin du droit au maintien et l'arrêté relatif au schéma national d'accueil des demandeurs d'asile restent à prendre. ».

I. ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION ET DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION REFLÉTANT UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE ACCRUE

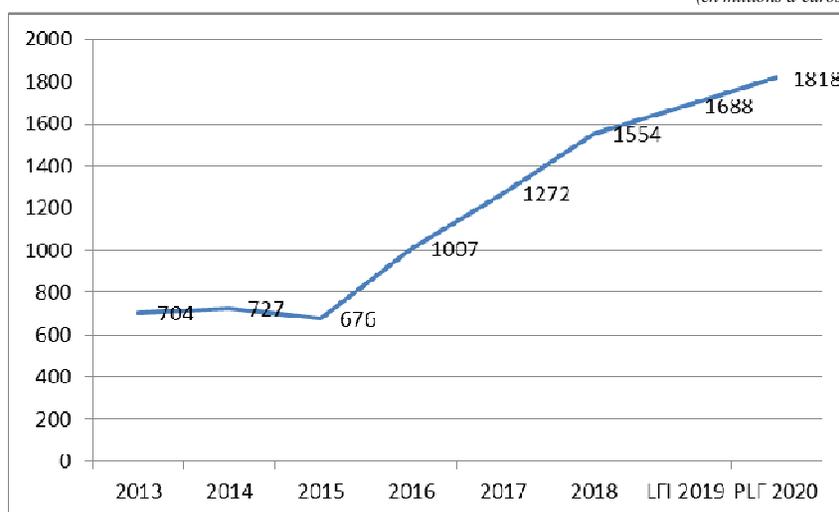
Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* sont en progression par rapport à ceux accordés par la LFI 2019. Ce choix témoigne de la volonté de poursuivre la politique actuelle tout en renforçant la sincérité budgétaire des actions engagées.

1. Des crédits en progression

Pour la cinquième année consécutive, le budget de la mission *Immigration, asile et intégration* est en hausse. Ses crédits s'élèvent à **1 933,5 millions d'euros en AE et 1 818 millions d'euros en CP, soit une croissance de 4,47 % en AE et 7,68 % en CP par rapport à la LFI 2019**. Cette hausse soutenue confirme celle observée lors des exercices précédents :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION* EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2013-2018, LFI 2019 ET PLF 2020

(en millions d'euros)



Source : notes d'exécution budgétaire 2013-2018, LFI 2019 et projet annuel de performance 2020.

2. La structuration des crédits

Outre leur progression, les crédits de la mission se caractérisent par le maintien de leur périmètre, la prépondérance du programme 303, la prédominance des dépenses d'intervention et la contribution significative des fonds de concours.

a. Le périmètre, la répartition et la nature des crédits

– Le **périmètre des crédits** de la mission *Immigration, asile et intégration* est **stable**. Seule une mesure limitée de transfert est à noter : un crédit de 32,7 millions d'euros est déplacé de la mission *Immigration, asile et intégration* vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Ce mouvement budgétaire - concernant l'essentiel des crédits informatiques de la Direction générale des étrangers en France (DGEF) - fait suite à la création, au 1^{er} janvier 2020, de la direction du numérique du ministère de l'intérieur.

– La répartition des crédits au sein de la mission est marquée par la **prépondérance du programme 303** qui représente, en AE comme en CP, **plus de 75 % des crédits octroyés** :

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES PROGRAMMES DE LA MISSION

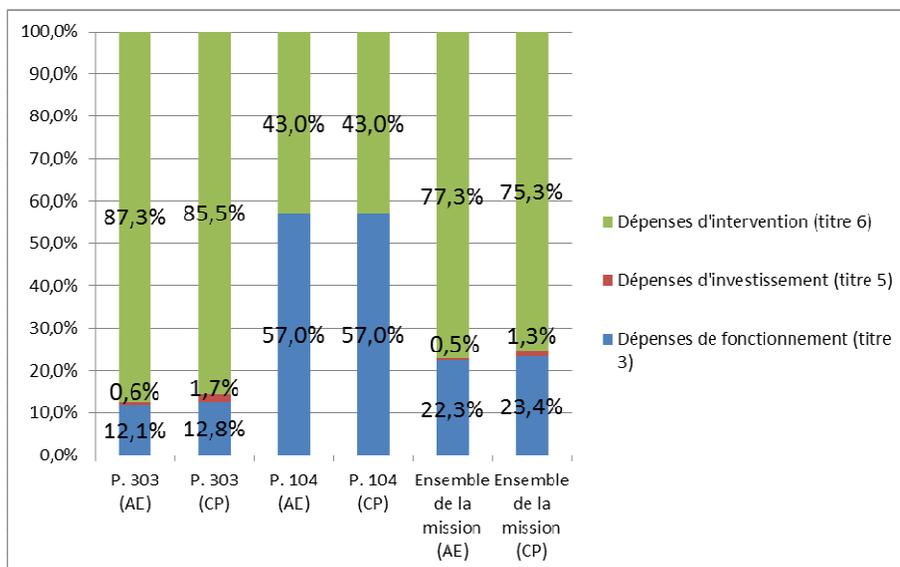
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 104	437,5	437,5
Programme 303	1 496	1 380,5
Total de la mission	1 933,5	1 818

Source : projet annuel de performance.

– **Les crédits de la mission sont essentiellement structurés autour des dépenses d'intervention** qui représentent les trois-quarts des CP (75,3 %) et des AE (77,3 %).

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION ENTRE DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION



Source : commission des finances (d'après le projet annuel de performance).

La part prédominante des dépenses d'intervention s'explique par le financement de **l'allocation pour demandeurs d'asile et des dispositifs d'hébergement**. Les dépenses de fonctionnement sont minoritaires (moins d'un quart des CP) et les dépenses d'investissement sont résiduelles (1,3 % des CP).

Les **crédits de fonctionnement** financent les missions de l'OFPPA et de l'OFII, le **fonctionnement courant des centres et locaux de rétention administrative**, les **frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière** et, de manière plus marginale, les actions de professionnalisation des organismes de formation linguistique et civique chargés de mettre en œuvre les prestations du contrat d'intégration républicaine (CIR).

Les **dépenses d'investissement (limitées au seul programme 303)** sont consacrées à la réalisation de travaux immobiliers dans les centres de rétention administrative et, de manière plus limitée, à des actions informatiques non transférées à la nouvelle direction du numérique du ministère de l'intérieur ⁽¹⁾.

(1) Un crédit de 3,8 millions d'euros est ainsi prévu au titre du financement d'équipements informatiques, de licences et de soutien applicatif (appelé « sac à dos numérique ») de la direction générale des étrangers en France.

La part réelle des dépenses d'investissement de la mission excède cependant légèrement 1,3 % des crédits dans la mesure où ce pourcentage ne prend pas en compte pas les dépenses d'investissement de l'OFPRA et de l'OFII qui sont incluses dans les subventions pour charges de service public octroyées à ces deux établissements ⁽¹⁾.

b. Les fonds de concours européens : une contribution croissante

La contribution des fonds de concours européens au financement de la mission est significative. Le projet annuel de performance recense quatre actions ⁽²⁾ concernées par ces contributions pour un montant cumulé de **163,05 millions d'euros** représentant **près de 9 % des CP de la mission, soit une proportion en forte croissance par rapport à la LFI 2019** (+ 78,09 millions d'euros). Ce mouvement s'inscrit dans une tendance de fond : **en six ans, le montant des fonds de concours européens soutenant la mission a été multiplié par plus de six** (26,8 millions d'euros en 2014 et 163,05 millions d'euros en 2020).

Les rapporteurs observent cependant que le **projet annuel de performance** mentionne uniquement des fonds de concours européens provenant du Fonds asile, immigration et intégration (FAMI) et du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). **Aucun fonds de concours n'est abondé par des versements britanniques** alors même que le traité de Sandhurst et ses prolongements prévoient des contributions financières du Royaume-Uni en matière de lutte contre l'immigration irrégulière dont la mise en œuvre relève en principe de la mission *Immigration, asile et intégration*.

(1) En 2020, les dépenses d'investissement de l'OFII s'établiront à 16,1 millions d'euros (projet annuel de performance, p.80). En 2019, les dépenses d'investissement de l'OFPRA s'élèvent à 0,76 million d'euros (réponse aux questions des rapporteurs).

(2) Pour le programme 104 : l'action n° 11 - Accueil des étrangers primo arrivants reçoit 11,23 millions d'euros et l'action n° 15 - Accompagnement des réfugiés reçoit 72,29 millions d'euros (accueil de personnes réinstallées dans le cadre de programmes européens et accompagnement vers le logement autonome, l'emploi ou la formation).

Pour le programme 303 : l'action n° 2 - Garantie de l'exercice du droit d'asile reçoit 22,46 millions d'euros (organisation des opérations de relocalisation volontaire et accompagnement socio administratif des demandeurs d'asile auprès de l'OFPRA et de l'OFII) et l'action n° 3 - Lutte contre l'immigration irrégulière reçoit 36,87 millions d'euros (amélioration de conditions de vie dans les centres de rétention administrative et les zones d'attente, accompagnement des mineurs étrangers acceptant le retour dans leur pays d'origine, aides au retour classique et éloignements).

Le traité de Sandhurst

Le 18 janvier 2018, la France et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont signé à Sandhurst (Royaume-Uni) un traité relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune.

Ce traité, dont le contenu a été publié en annexe du décret n° 2018-263 du 11 avril 2018, a certaines **implications financières**. Comme l'indique un communiqué de presse du ministère de l'intérieur du 24 janvier 2019 ⁽¹⁾, publié à la suite de la conclusion d'un plan d'action visant à renforcer les efforts en vue de lutter contre l'activité des migrants dans la Manche, « *le Royaume Uni a accepté d'allouer plus de 7 millions d'euros, notamment pour soutenir le plan d'action régional global mis en place par la France. [...] Environ la moitié des fonds proviendra des 50 millions d'euros déjà alloués au titre du traité de Sandhurst [...]. Un financement supplémentaire de 3,6 millions d'euros sera utilisé pour le matériel et les mesures de lutte contre l'immigration irrégulière* ». En août 2019, à la suite d'une autre rencontre entre le ministre de l'intérieur français et son homologue britannique, le principe d'une contribution financière britannique additionnelle a été déterminé, sans en arrêter le montant ⁽²⁾.

Le projet annuel de performance ne mentionne aucune de ces contributions.

Interrogé sur l'absence de fonds de concours britanniques, le ministère de l'intérieur a précisé que ces contributions ont été versées en 2018 (10,6 millions d'euros) et 2019 (14,5 millions d'euros) et qu'à ce stade, aucun versement n'était programmé en 2020.

En matière de fonds de concours, les rapporteurs ont également interrogé la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur sur les **suites données aux observations** définitives et aux recommandations formulées en juillet 2018 par la **Cour des comptes sur la gestion 2014-2017 des crédits du FAMI et du FSI** ⁽³⁾. En réponse, la DGEF a indiqué avoir adapté son organisation à la suite des préconisations de la Cour.

Les rapporteurs prennent acte de cette réorganisation et de la création annoncée d'un poste au sein de la représentation permanente de la France à Bruxelles en vue d'améliorer le suivi des contributions communautaires. Ils insistent sur la nécessité d'optimiser la gestion des fonds de concours européens afin d'accroître la part des dépenses cofinancées. L'enjeu est important et le sera plus encore dans les années à venir en raison des **perspectives d'accroissement du budget du FAMI dans le prochain cadre financier pluriannuel européen pour la période 2021-2027** ⁽⁴⁾.

(1) <https://www.interieur.gouv.fr/.../cp-conjoint-sjavid-ccastaner-24-janvier-2019.pdf>

(2) <https://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/Entretien-de-Christophe-Castaner-ministre-de-l-Interieur-avec-son-homologue-britannique-Priti-Patel>

(3) Cour des comptes - La gestion des crédits du FAMI et du FSI (exercices 2014 – 2017) - Observations définitives. Juillet 2018, pp. 4 et 5 (document non publié).

(4) Dans sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil présentée le 12 juin 2018, la Commission européenne a proposé d'allouer 10,4 milliards d'euros au Fonds Asile et migration (nouvelle

La question des fonds de concours intéresse également les associations intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques dans la mesure où ces structures reçoivent des financements FAMI en gestion directe ou (pour les sommes transitant par les fonds de concours) par le biais de la DGEF. De manière récurrente, la **lourdeur des procédures** et les **délais importants** de versement des fonds gérés par le ministère de l'intérieur sont regrettés. Lors de son audition, le directeur d'un réseau d'hébergement a notamment mis en cause la temporalité et la nature des contrôles effectués.

Si le principe de ces contrôles ne saurait être remis en cause, **les rapporteurs ont été surpris de constater que parmi les contrôles réalisés en 2019 certains portent encore sur les exercices 2014, 2015 et 2016**. Cette temporalité interroge dans la mesure où la vérification d'opérations anciennes est complexe et pose d'importantes difficultés de gestion aux opérateurs (les personnels en place en 2014 ne sont par exemple plus nécessairement en fonction en 2019). Lors de son audition, un opérateur a ainsi indiqué que le règlement de 3,25 millions d'euros était suspendu à l'achèvement de certains contrôles.

3. Une sincérité budgétaire accrue en dépit de certaines réserves

En dépit de certaines réserves, le niveau des crédits proposés confirme le renforcement de la sincérité budgétaire de la mission.

La mission *Immigration, asile et intégration* se caractérisait précédemment par un manque de sincérité budgétaire. En 2015, la Cour des comptes avait dénoncé dans un référé au Premier ministre la sous-budgétisation « *quasiment structurelle* » du programme 303⁽¹⁾. Des efforts importants ont été accomplis depuis. En 2018, le financement des dépenses du programme 303 s'est rapproché des besoins observés, ce que la Cour a reconnu en relevant « *un effort réel de programmation* »⁽²⁾.

En 2019, la dotation du programme 303 a crû dans des proportions importantes (+ 16,52 % en CP et + 35,9 % en AE). Certaines insuffisances demeuraient néanmoins. Dans le rapport spécial consacré à cette mission en 2018, les rapporteurs avaient ainsi noté que le montant prévu au titre du financement de l'ADA (335,9 millions d'euros) était inférieur de 3,75 % au montant versé au titre de cette allocation en 2017 (349 millions d'euros).

appellation proposée pour le Fonds asile, immigration et intégration) pour la période 2021-2027. Ce montant est en forte progression par rapport à la dotation initialement accordée au FAMI pour la période 2014-2020 (3,1 mds €) et à celle finalement exécutée (6,65 mds €) après le réajustement du montant de ce programme consécutif à la crise migratoire. Le Parlement européen a adopté le 13 mars 2019 une résolution sur cette base financière mais a corrigé l'appellation du fonds (pour retenir l'appellation de Fonds « Asile, migration et intégration ») ainsi que les modalités d'attribution et de destination de ces crédits. A la date de présentation de ce rapport, cette proposition de règlement n'a pas encore été définitivement adoptée.

(1) *Cour des comptes, référé au Premier ministre, 30 juillet 2015, p. 5.*

(2) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, mission Immigration, asile et intégration, p. 5.*

Les montants figurant au PLF sont plus satisfaisants. Ainsi, les crédits prévus au titre du financement de l'ADA (443,9 millions d'euros, + 108 millions d'euros) croissent de près d'un tiers par rapport à la LFI 2019 et sont supérieurs à la dépense observée sur ce poste en 2018 (434,1 millions d'euros). Cependant, en dépit de ces progrès, certaines réserves peuvent être formulées.

La première concerne la prise en charge par la mission *Cohésion des territoires d'une partie des tâches relevant en principe de la mission Immigration asile et intégration*. Ainsi, en raison de la saturation du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA), les dispositifs d'hébergement d'urgence de droit commun relevant du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires* participent à l'accueil des demandeurs d'asile.

La deuxième réserve concerne le niveau des crédits prévus au titre du financement de l'ADA (443,9 millions d'euros) qui devrait être inférieur aux montants versés en 2019 (environ 500 millions d'euros⁽¹⁾).

La dernière réserve concerne l'hypothèse d'évolution de la demande d'asile retenue pour la détermination des crédits de la mission *Immigration asile et intégration*. Cette hypothèse – dont l'incidence sur l'évolution des crédits est forte – repose sur l'anticipation d'une « stabilisation de la demande d'asile en 2020 et d'une baisse de 10 % des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin »⁽²⁾. Le ministère de l'intérieur fonde cette prévision sur les effets attendus de la loi précitée du 10 septembre 2018 et sur la conjonction de facteurs favorables : les flux migratoires méditerranéens diminuent, les transferts Dublin effectués par la France sont plus nombreux⁽³⁾ et la France est peu concernée par la demande d'asile croissante provenant de certains pays⁽⁴⁾.

Néanmoins, si ces éléments sont réels et si un ralentissement de la croissance de la demande d'asile a bien été observé dans notre pays en 2019, il n'est pas certain qu'une stabilisation de cette demande intervienne à partir de 2020. Le rythme annuel d'évolution de la demande d'asile demeure soutenu (+ 12 % en 2019 en GUDA et + 6,4 % de janvier à août 2019 à l'OFPRA) et aucun signe n'en préfigure un tassement soudain.

(1) Les crédits inscrits en LFI 2019 devraient être complétés dans la prochaine loi de finances rectificative pour 2019.

(2) *Projet annuel de performance*, p. 37. Un demandeur d'asile placé sous procédure Dublin (un « dubliné ») est un demandeur d'asile dont la demande relève en principe d'un autre État membre en application du Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

(3) Entre 2014 et 2018, le nombre de transferts Dublin réalisés par la France a été multiplié par 7,5, passant de 470 à 3 534.

(4) La France est ainsi peu concernée par la demande d'asile vénézuélienne alors qu'au deuxième trimestre 2019, le Venezuela est devenu le deuxième pays de provenance des demandeurs d'asile en Europe (Eurostat : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_quarterly_report#Where_do_asylum_applicants_come_from.3F).

Si les rapporteurs conviennent de la difficulté d'établir une hypothèse d'évolution de la demande d'asile, ils regrettent que le ministère de l'intérieur n'ait pu leur présenter en détail la méthodologie retenue pour élaborer cette hypothèse. Une forme d'empirisme semble dominer.

Les rapporteurs soulignent également que, **lors des derniers exercices, la projection inscrite au PLF ne s'est pas vérifiée**. Sur cette période, ces prévisions ont été quatre fois inférieures, ou sensiblement inférieures, à l'évolution réelle.

2015-2019 - COMPARAISON DE L'HYPOTHÈSE D'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE RETENUE DANS LE PLF ET DE L'AUGMENTATION DE LA DEMANDE D'ASILE ENREGISTRÉE À L'OFPRA

Année	Hypothèse d'évolution retenue dans le PLF	Nombre et évolution du nombre de demandes d'asile (OFPRA (1))		Écart entre la prévision budgétaire et les flux constatés
2015	+ 7,5 %	80 075	+ 23,5 %	- 16 points par rapport aux flux constatés
2016	+ 10 %	85 726	+ 7 %	+ 3 points par rapport aux flux constatés
2017	+ 10 %	100 755	+ 17,5 %	- 7,5 points par rapport aux flux constatés
2018	+ 10 %	123 625	+ 22,7 %	- 12,7 points par rapport aux flux constatés
2019 (jv-août)	+ 0 %	-	+ 6,4 %	- 6,4 points par rapport aux flux constatés

Sources : Cour des comptes et réponse aux questions des rapporteurs.

L'hypothèse d'évolution de la demande d'asile retenue dans le PLF appelle donc des **réserves des rapporteurs**. En raison de ces différents points, **le risque d'une insuffisante budgétisation de la mission ne peut être complètement écarté**. Cette crainte est cependant plus limitée qu'antérieurement en raison des progrès substantiels accomplis en matière de sincérité des crédits proposés.

B. DES INDICATEURS BUDGÉTAIRE AFFINÉS

Les indicateurs budgétaires de la mission ont été affinés mais d'autres ajustements pourraient être envisagés.

1. Des indicateurs budgétaires affinés

La structuration générale de la maquette de la mission est inchangée et repose sur **deux programmes décomposés en neuf actions**

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* comprend cinq actions et le programme 303 *Immigration et asile* en comporte

(1) Premières demandes d'asile, mineurs accompagnants inclus, réexamens, réouverture dossiers clos.

quatre ⁽¹⁾. Ces actions sont appréciées au moyen de **huit indicateurs** (trois pour le programme 104 et cinq pour le programme 303 ⁽²⁾) et **quatorze** sous indicateurs (cinq pour le programme 104 et neuf pour le programme 303).

Quelques modifications ont été apportées à ces **instruments de mesure**.

S'agissant du programme 303, l'indicateur « délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPPRA » a été enrichi d'un **sous-indicateur dédié au « nombre de décisions rendues dans l'année »**. **Les rapporteurs accueillent favorablement cette adaptation qui satisfait une de leurs recommandations formulées en 2018**. Par ailleurs, l'indicateur du « nombre de retours forcés exécutés » est désormais apprécié au moyen d'un nouveau sous-indicateur relatif au « nombre de retours forcés de ressortissants de pays tiers vers des pays tiers » et l'amélioration de l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière est appréciée sur la base d'un sous-indicateur de « taux d'éloignement à l'issue d'un placement en CRA ».

S'agissant du programme 104, un nouvel indicateur est créé portant sur la « part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi qui s'y sont inscrites pendant la durée du CIR ». Par ailleurs, le sous-indicateur de « coût moyen de gestion de la formation linguistique dans le cadre du CIR » est supprimé et remplacé par un sous-indicateur relatif au « taux de conformité aux exigences de la grille d'évaluation des modules de formation constaté pour les prestations auditées ».

Ces adaptations satisfont les rapporteurs mais pourraient être complétées en certains points.

2. Des adaptations complémentaires souhaitables

Comme en 2018, les **rapporteurs** considèrent que la mission pourrait être enrichie par un indicateur présentant l'élasticité-coût de la durée d'instruction des demandes d'asile et ils demeurent **favorables à la suppression de l'action n° 1 Circulation des étrangers et politique des visas** (appartenant au programme 303) **dont le montant est très limité** (0,52 million d'euros).

(1) *Actions du programme 104 : accueil des étrangers primo arrivants (action n° 11), accompagnement des étrangers en situation régulière (action n° 12), accès à la nationalité française (action n° 14), accompagnement des réfugiés (action n° 15) et accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (action n° 16). Actions du programme 303 : circulation des étrangers et politique des visas (action n° 1), garantie de l'exercice du droit d'asile (action n° 2), lutte contre l'immigration irrégulière (action n° 3) et financement des moyens nécessaires au fonctionnement de la DGEF (action n° 4).*

(2) *Indicateurs du programme 104 : efficacité de la formation linguistique dans le cadre du CAI/CIR (contrat d'accueil et d'intégration / contrat d'intégration républicaine), part des personnes ayant bénéficié d'une orientation vers le service public de l'emploi qui s'y sont inscrites pendant la durée du CIR, efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation. Indicateurs du programme 303 : part des demandeurs d'asile hébergés, part des places occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées, délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPPRA, nombre de retours forcés exécutés et nombre d'éloignements et de départs aidés exécutés.*

Dans le prolongement de leur récent rapport sur les mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière⁽¹⁾, **les rapporteurs recommandent également de transférer au programme 176 *Police nationale* (relevant de la mission *Sécurités*) les crédits de fonctionnement des centres de rétention administrative et d'exécution des mesures d'éloignement relevant actuellement du programme 303.**

Cette mesure, portant sur un montant d'environ 100 millions d'euros, permettrait à la direction centrale de la police aux frontières de gérer l'ensemble des crédits relevant de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Les rapporteurs regrettent que cette recommandation n'ait pas été retenue et prennent acte du fait qu'ils ne pourront pas proposer sa mise en œuvre pour des raisons tenant aux règles de recevabilité des amendements.

En revanche, les rapporteurs ne croient pas qu'il faille réunir en un seul programme les dépenses en matière d'hébergement des programmes 177 et 303. Cette idée, défendue par le délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés lors de son audition, poserait des difficultés en termes de gestion administrative et financière des hébergements.

Par ailleurs, les rapporteurs sont satisfaits du contenu du document de politique transversale consacré à la politique française de l'immigration et de l'intégration et se félicitent de la toute prochaine communication du rapport annuel déposé par le Gouvernement devant le Parlement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration. Prévu par l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), ce document « *indique et commente les données quantitatives relatives à l'année civile précédente* ».

Jusqu'à présent, le ministère de l'intérieur respectait imparfaitement cette disposition puisqu'il communiquait, durant l'été, un rapport exposant les données de la pénultième année. C'est ainsi qu'à l'été 2019, un document présentant un état détaillé de l'année 2017 a été transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat. Récemment, le ministère de l'intérieur s'est engagé à adresser sous peu au Parlement le rapport présentant les données de l'année 2018. Cette évolution doit être saluée et en 2020, les rapporteurs souhaitent que, conformément aux dispositions de l'article L. 110-10, le document présentant les données de l'année N-1 soit remis avant le 1^{er} octobre afin de nourrir la discussion budgétaire et la probable prochaine déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur la politique migratoire de la France et de l'Europe.

(1) Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport n° 1990 (annexe 28), MM. Jean-Noël-Barrot et Alexandre Holroyd.

II. L'ANALYSE DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Les programmes seront analysés par ordre d'importance financière.

A. LE PROGRAMME 303 : UNE PROGRESSION DES DÉPENSES DESTINÉE À FAIRE FACE À UNE SITUATION MIGRATOIRE SOUS TENSION

Les crédits du programme 303 s'établissent à 1 380,5 millions d'euros en CP et 1 496 millions d'euros en AE en croissance de 7,88 % en CP et de 3,73 % en AE par rapport à la LFI 2019. Ces montants sont ainsi répartis.

VENTILATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

	PLF pour 2020		Évolution depuis LFI 2019	
	AE	CP	AE	CP
303 Immigration et asile				
1 Circulation des étrangers et politique des visas	0,52	0,52	0,00	0,00
2 Garantie de l'exercice du droit d'asile	1 377,09	1 251,82	+ 9,42 %	+ 12,47 %
3 Lutte contre l'immigration irrégulière	112,74	122,48	- 26,39 %	- 9,98 %
4 Soutien	5,70	5,70	- 81,05 %	- 81,05 %

Source : projet annuel de performance.

1. Le contexte : une demande d'asile soutenue et singulière

La demande d'asile observée en France en 2018 et durant le premier semestre 2019 a été soutenue par son volume et singulière par sa nature.

a. Une demande d'asile soutenue

En 2018, l'OFPPA a enregistré **123 625 demandes d'asile** ⁽¹⁾ provenant de 139 pays différents, soit un volume en progression de 22,7 % par rapport à 2017. Ce nombre constitue un **pic historique** et place la France au **deuxième rang** européen derrière l'Allemagne (184 000 demandes) ⁽²⁾.

Les dossiers instruits ont conduit à l'attribution par l'OFPPA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ⁽³⁾ d'une protection en qualité de réfugié, de titulaire de la protection subsidiaire ou d'apatride à **46 838 personnes**.

(1) Premières demandes d'asile, demandes de réexamen, demandes de réouverture et mineurs accompagnants inclus. En revanche, ce nombre n'inclut pas les demandes d'asile formulées aux frontières.

(2) Si on rapporte le nombre de demandes d'asile au nombre d'habitants, la France s'est située au neuvième rang européen.

(3) La CNDA est une juridiction spécialisée compétente pour connaître les recours formés contre les décisions de l'OFPPA. Son budget relève du programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Le taux de protection OFPRA – CNDA s'est établi à **35,9 %** ⁽¹⁾ Les ressortissants étrangers auxquels une de ces protections a été reconnue proviennent de 109 pays différents. Les nationalités les plus représentées sont les nationalités afghane (20 % de l'ensemble des protections), syrienne (13,9 %) et soudanaise (11,2 %). Au 31 décembre 2018, le nombre total de personnes placées sous la protection de l'OFPRA est estimé à 278 765 personnes.

La croissance du nombre de demandes d'asile observée en 2018 s'inscrit dans une tendance de fond ayant vu la demande d'asile enregistrée par l'OFPRA quasiment doubler en cinq ans et tripler en dix ans ⁽²⁾. Les huit premiers mois de l'année 2019 se caractérisent par un ralentissement de la croissance de la demande d'asile déposée en GUDA (+ 12 %) et à l'OFPRA (+ 6,4 %).

Les sources rendant compte de l'évolution de la demande d'asile

Deux indicateurs permettent d'apprécier l'évolution de la demande d'asile en France : les demandes enregistrées dans les guichets uniques pour demandeurs d'asile des préfectures (les GUDA ⁽³⁾) et celles déposées auprès de l'OFPRA.

La comparaison de ces données se heurte à des périmètres et des techniques de comptage différents.

Les GUDA :

– enregistrent les demandes d'asile déposées par « *tout étranger présent sur le territoire français* » (article L. 741-1 du Ceseda) y compris les demandes déposées par des personnes placées sous procédure Dublin dont la demande d'asile relève d'un autre État membre. Il appartient alors aux autorités de procéder à la détermination de l'État responsable de l'examen de cette demande

– en revanche, les GUDA n'enregistrent pas les demandes d'asile présentées hors de France dans le cadre d'un programme de réinstallation ⁽⁴⁾.

L'OFPRA enregistre pour sa part les demandes d'asile relevant « *de la compétence de la France* » (article L. 741-2 du Ceseda), c'est-à-dire :

– les demandes présentées par des personnes non « dublinées » et celles formulées par des personnes placées sous procédure Dublin après, par exemple, l'inaboutissement, dans les délais prévus, de leur transfert vers l'État responsable de leur demande ;

(1) Rapport d'activité 2018 de l'OFPRA, p.53.

(2) L'OFPRA a enregistré 66 251 demandes d'asile en 2013 et 42 599 en 2008.

(3) Mis en place fin 2015, les GUDA réunissent les services de la préfecture et de l'OFII. Trente-huit guichets uniques sont en fonction (33 en métropole et 5 outre-mer).

(4) Les opérations de réinstallation sont la suite d'un engagement pris par la France en octobre 2017 auprès du Haut-commissariat des Nations unies en vue d'accueillir 10 000 réfugiés « réinstallés » sur la période 2018-2019. Les intéressés ont trouvé refuge en Turquie, au Liban, en Jordanie, au Niger ou au Tchad et sont signalés aux autorités françaises par le HCR. Rencontrées hors de France par l'OFPRA, ces personnes – si elles satisfont aux critères de l'asile – se voient accorder le statut de réfugié ou de la protection subsidiaire dès leur arrivée en France. Au 31 août 2019, 8 528 personnes ont été accueillies dans ce cadre. Lors de son audition, M. Alain Régnier, délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, a indiqué que l'objectif de 10 000 personnes accueillies devrait être prochainement respecté.

– les demandes présentées et acceptées hors de France dans le cadre d'un programme de réinstallation.

Le périmètre des demandes enregistrées dans les GUDA et l'OFPRA diffère donc légèrement. Par ailleurs, les GUDA et l'OFPRA ont appliqué jusqu'en mars 2019 des méthodes de comptage différentes en matière de mineurs non accompagnés.

b. Une demande d'asile singulière

Soutenue par son volume, la demande d'asile enregistrée en France en 2018 a également été singulière par sa nature. **Trois singularités** sont à relever.

– La **première** concerne la **très grande concentration de la demande d'asile en Île-de-France** : 46 % des demandes d'asile ont été déposées dans cette région (contre 36 % en 2017⁽¹⁾), ce qui explique l'engorgement du système d'hébergement dans cette région. Cette forte concentration se confirme en 2019 puisque du 1^{er} janvier au 31 juillet, plus de 35 000 demandes d'asile ont été enregistrées en Île-de-France contre 29 500 sur la même période en 2018.

– La **deuxième singularité** concerne la **part élevée des demandes d'asile soumises par des personnes placées sous procédure Dublin et des ressortissants provenant de pays d'origine sûrs**. En 2018, les demandes d'asile présentées par des personnes sous statut Dublin ont représenté un peu plus d'un tiers (36,6 %) des demandes déposées dans les GUDA. Durant ce même exercice, 20 893 demandes d'asile ont été déposées auprès de l'OFPRA par des ressortissants provenant de pays d'origine sûrs.

Parmi les cinq premières nationalités ayant demandé l'asile, deux concernent des pays d'origine sûrs (l'Albanie et la Géorgie⁽²⁾) pourtant candidats à l'accession à l'Union européenne. Ces volumes élevés interpellent au regard de l'origine des demandeurs, du taux de protection accordé à ces nationalités très inférieur⁽³⁾ au taux de protection moyen (35,9 %) : en 2018, certains taux de protection OFPRA - CNDA sont très faibles : 1,8 % pour les Macédoniens (ARYM), 6,3 % pour les Géorgiens et 11,4 % pour les Serbes. Le poids des demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûr sur le dispositif d'hébergement est également certain : près de 15 % des places du DNA sont ainsi occupées par des ressortissants albanais (8,1 %) et géorgiens (6,6 %) ⁽⁴⁾.

(1) Rapport d'activité 2018 de l'OFPRA, page 18.

(2) En 2018, 9 683 demandes d'asile ont été présentées par des Albanais et 7 005 par des Géorgiens, soit 13,5 % de la demande totale.

(3) Certains de ces taux OFPRA - CNDA sont très faibles : 1,8 % pour les Macédoniens (ARYM), 6,3 % pour les Géorgiens et 11,4 % pour les Serbes.

(4) OFII, rapport d'activité 2018, p. 27.

Les pays d'origine sûrs

L'article L. 722-1 du CESEDA dispose qu'un « *pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, quelle que soit leur orientation sexuelle, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne* ». La dernière modification de cet article résulte de la loi précitée du 10 septembre 2018 (qui a ajouté la référence à l'orientation sexuelle).

Les demandes d'asile déposées par les ressortissants provenant de pays d'origine sûrs peuvent faire l'objet d'une **procédure spécifique, plus rapide**. La liste des pays d'origine sûrs est déterminée par le conseil d'administration de l'OFPRA. La liste actuelle résulte d'une décision du 9 octobre 2015 et comprend 16 pays, soit un nombre se situant dans la moyenne des États européens ayant établi une telle liste ⁽¹⁾. Le conseil d'administration de l'OFPRA a délibéré, le 12 juillet 2019, en faveur d'une prochaine actualisation de cette liste.

Comme le remarque le réseau européen des migrations, « *l'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs et le placement en procédure accélérée ne sont pas suffisants pour contenir l'évolution à la hausse de la demande d'asile* » ⁽²⁾.

– La **troisième singularité** concerne la **divergence existant entre l'évolution de la demande d'asile en France et celle observée dans l'Union européenne**. La croissance soutenue observée en 2018 dans notre pays contraste avec le recul moyen de 10 % de la demande d'asile constaté en Europe même si l'évolution de cette demande n'est pas homogène. En 2018, si quinze pays européens ont enregistré une baisse des flux, treize ont enregistré une hausse. En 2019, la singularité française s'estompe cependant puisque le nombre de demandes d'asile déposées en Europe repart à la hausse dans une proportion proche de celle observée dans notre pays ⁽³⁾.

(1) En 2018, sur 24 États membres de l'Union européenne ayant répondu à une enquête, 14 avaient dressé une liste de pays d'origine sûrs. L'Allemagne a déterminé une liste de 8 pays, l'Autriche une liste de 20 pays, le Royaume-Uni une liste de 24 pays et les Pays-Bas une liste de 32 pays (Safe Countries of origin, European commission, European migration network, 2018). L'Italie devrait se doter sous peu d'une liste de pays d'origine sûr.

(2) Réseau européen des migrations, rapport annuel 2018 sur les politiques d'immigration et d'asile en France, p. 55.

(3) Le nombre de premières demandes d'asile a crû de 4 % au second trimestre 2019 par rapport au deuxième trimestre 2018 (Eurostat).

Interrogé sur ce sujet, le ministère de l'intérieur explique la situation française par l'exposition de notre pays aux flux méditerranéens et par l'importance des mouvements secondaires en provenance d'autres États membres de l'Union européenne. De plus en plus, la France constitue une **destination de rebond** pour les demandeurs d'asile déboutés dans un ou plusieurs autres pays européens. Dans une étude récente, le directeur général de l'OFII considérait qu'« en 2018 près de 40 % des demandeurs d'asile en France [sont] déjà passés par un autre pays européen, en particulier par l'Allemagne »⁽¹⁾. Le ministre de l'intérieur a indiqué que « nous étions en moyenne à 1,7 dépôt pour un Afghan avant qu'il arrive en France »⁽²⁾.

2. L'action n° 2 **Garantie de l'exercice du droit d'asile : des dépenses en progression et sous tension**

L'action n° 2, d'un montant de 1 251,8 millions d'euros en CP et 1 377,1 millions d'euros en AE, constitue – très nettement – le premier poste budgétaire de la mission et sert au financement de l'OFPRA, de l'ADA et des structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile.

a. **Un effort de recrutement sans précédent en faveur de l'OFPRA**

Le PLF prévoit d'accorder à l'OFPRA une subvention pour charges de service public d'un montant de 91,67 millions d'euros. Cette dotation, qui constitue la quasi-totalité des ressources de cet établissement, connaît sa huitième hausse consécutive et s'inscrit en nette progression par rapport à la LFI 2019 (+ 29,9 %) en raison d'un effort de recrutement sans précédent.

Évolution de la subvention pour charges de service public attribuée à l'OFPRA

(en millions d'euros)

LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020
37,1	39,3	46	53,6	65	69,9	70,57	91,67

Source : Cour des comptes, mission Immigration, asile et intégration, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, p. 70 (hors donnée PLF 2020).

Le renforcement des crédits de l'OFPRA vise à permettre le **recrutement de 200 personnels supplémentaires** répartis entre 150 officiers de protection et 50 agents occupant des fonctions support⁽³⁾ et la prise en charge des dépenses liées (aménagement de postes de travail, etc.). Ces créations de postes s'accompagnent du relèvement du plafond d'emplois de l'OFPRA de 805 à 1 005 ETP. **Les rapporteurs approuvent ces recrutements et soulignent leur ampleur. En 2020, les effectifs de l'OFPRA croîtront de près d'un quart** et devraient permettre de **réduire la durée de traitement des demandes d'asile**.

(1) *Migrations : la France singulière*, Didier Leschi, Fondation pour l'innovation politique, octobre 2018, p. 12.

(2) *Audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale*, 6 juin 2019.

(3) Une partie de ces recrutements (60) a été effectuée dès septembre 2019 et une autre (15) devrait intervenir d'ici la fin de l'année.

Objectifs et état actuel de la durée de traitement des demandes d'asile

Dans son discours d'Orléans du 27 juillet 2017, le Président de la République a fixé un **objectif de traitement moyen d'une demande d'asile dans un délai de six mois**. L'atteinte de cet objectif suppose un traitement des dossiers par l'**OFPRA** dans un délai de **deux mois** et, en cas de contestation des décisions rendues par cet établissement, une décision de la **CNDA** dans un délai de **quatre mois**.

Pour l'heure, cet objectif n'est pas atteint. En 2018, le délai global moyen était proche d'un an et se décomposait en un délai d'environ cinq mois à l'**OFPRA** et de six mois et demi à la **CNDA**. Des progrès importants ont cependant été accomplis puisque ce délai global était de quatorze mois en 2016⁽¹⁾. Néanmoins, depuis le début de l'année 2019, le délai moyen de traitement se dégrade en raison de la progression du nombre de demandes d'asile : l'**OFPRA** statue dans un délai moyen de 5,5 mois et la **CNDA** dans un délai moyen de 7 mois⁽²⁾. Le nombre de demandes « en stock » à l'**OFPRA** s'accroît et s'établit à 51 229 en août 2019 contre 42 586 en janvier 2010.

Les recrutements exceptionnels prévus en faveur de l'**OFPRA**, et ceux réalisés concomitamment à la **CNDA**⁽³⁾, doivent permettre de se rapprocher puis, à moyen terme, de respecter le délai de traitement de six mois. Le nombre annuel de décisions rendues par l'**OFPRA** devrait passer de 122 000 en 2018 à 160 000 en 2020 ce qui pourrait permettre de respecter le délai de traitement en deux mois aux environs de 2021 tandis que la **CNDA** espère atteindre le délai de quatre mois en 2020.

Les rapporteurs soulignent l'importance de la réduction des délais de traitement de la demande d'asile. Pour les personnes concernées, une décision plus prompte leur permet d'être plus rapidement fixées sur leur sort. Pour les autorités, un délai de traitement plus court limite la charge financière représentée par l'hébergement et par le versement de l'**ADA**. Un intérêt particulier réside donc dans l'accélération du traitement des demandes.

Les rapporteurs précisent cependant que **la réduction des délais de traitement doit s'appuyer non seulement sur des recrutements supplémentaires mais également sur la rénovation des méthodes de travail de l'OFPRA**. À ce titre, ils notent avec satisfaction que cet opérateur a rénové en 2018 son dispositif de convocation et d'affectation des dossiers pour que la date de rendez-vous au premier entretien soit déterminée au moment de l'introduction

(1) Dossier de presse du plan « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires », 12 juillet 2017, page 8.

(2) Réponse au questionnaire des rapporteurs. Cette tendance n'est cependant pas définitive. D'ici la fin de l'année 2019 la **CNDA** espère réduire son délai de jugement. Lors de son audition du 25 septembre 2019 devant la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, Mme Kimmerlin, présidente de la **CNDA**, a indiqué que, de janvier à août 2019, le nombre de recours s'était réduit de 3,5 % par rapport à la période janvier - août 2018 et que le nombre d'affaires jugées avait crû de 55 %.

(3) Le **PLF** prévoit d'accroître les effectifs de la **CNDA** de 59 ETP (dont 32 rapporteurs).

de la demande et non plus postérieurement à celle-ci ⁽¹⁾. Cette modernisation des procédures se poursuivra en 2020 par la mise en œuvre d'une notification électronique des décisions, dite « télé-service sécurisé » dans les conditions prévues par la loi précitée du 10 septembre 2018.

Les rapporteurs notent enfin que les prochains renforts en personnel de l'OFPPRA soulèvent certaines interrogations sur le fonctionnement de cet établissement. Cet opérateur devra tout d'abord étendre ses locaux pour accueillir ses nouveaux effectifs, ce qui pèsera sur ses coûts de fonctionnement ⁽²⁾.

L'OFPPRA devra également répondre aux **questions posées par la proportion croissante des personnels non titulaires au sein de son effectif**. Le plan de recrutement portera la part des emplois contractuels dans le total des emplois attribués à l'établissement de 28 % à 42 %. Cette situation peut être source de fragilité car elle favorise un certain *turnover* notamment parmi les officiers de protection qui sont essentiellement recrutés sous statut contractuel. De janvier à août 2019, le taux de rotation parmi ces personnels s'est ainsi élevé à 15,5 %. Cette situation a un coût car l'OFPPRA doit sans cesse former de nouveaux entrants. En réponse, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'un **plan destiné à titulariser 47 personnels contractuels en 2020**, ce qui permettra d'abaisser la part des emplois contractuels à 37 %. Les rapporteurs approuvent le principe de ce plan mais soulignent également que l'ensemble des personnels contractuels n'ont pas vocation à être titularisés. L'OFPPRA doit conserver une souplesse dans la gestion de ses effectifs en vue de pouvoir les adapter lorsque son activité déclinera.

Le statut des personnels de l'OFPPRA

Depuis une réforme intervenue en 2016 :

– les agents des catégories B et C de l'OFPPRA (les secrétaires administratifs et les adjoints administratifs) ont intégré les corps des agents B et C du ministère de l'intérieur ;

– les agents de catégorie A de l'OFPPRA (les officiers de protection) ont intégré le corps interministériel à gestion ministérielle des attachés d'administration de l'État. Le régime applicable aux officiers de protection est cependant spécifique : le Directeur général de l'OFPPRA (et non le ministre de l'intérieur) constitue leur autorité de rattachement, ce qui lui permet, par exemple, d'organiser des concours spécifiques.

Source : commission des finances d'après une note remise par l'OFPPRA aux rapporteurs.

(1) Cf. communiqué du 18 décembre 2018 : <https://ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/reduction-des-delais-a-l-ofpra>.

(2) Trois nouvelles surfaces, totalisant près de 70 postes de travail, ont d'ores et déjà été prises à bail et aménagées.

Enfin, les rapporteurs observent que l'OFPPRA fait face à l'accroissement important des frais irrépétibles mis à sa charge à l'issue de contentieux en application des articles 37 et 75 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

ÉVOLUTION DES FRAIS IRRÉPÉTIBLES À LA CHARGE DE L'OFPPRA

Exercice budgétaire	Montant des dépenses	Nombre de décisions	Montant moyen
2013	149 515 €	160	934 €
2014	186 915 €	153	1 221 €
2015	194 310 €	185	1 050 €
2016	156 118 €	150	1 040 €
2017	370 030 €	362	1 022 €
2018	725 445 €	695	1 043 €
2019 (8 mois)	961 185 €	983	977 €

Source : OFPPRA

b. L'allocation pour demandeurs d'asile : une dépense structurante

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA) vise à répondre aux besoins élémentaires de subsistance des demandeurs d'asile durant la procédure d'instruction de leur demande d'asile.

Le PLF prévoit un crédit de **443,9 millions d'euros** (en AE et en CP) au titre de l'ADA et de 4,1 millions d'euros à l'OFII au titre des frais de gestion. Si le montant des frais de gestion est stable par rapport à la LFI 2019, les crédits prévus au titre du versement de l'allocation sont en **croissance de près d'un tiers**.

Gérée par l'OFII, l'ADA est une **allocation ouverte sous conditions d'âge et de ressources aux demandeurs d'asile** ayant accepté les conditions matérielles d'accueil leur ayant été proposées (article L. 744-9 du Ceseda). Les intéressés peuvent prétendre à l'ADA quelle que soit la procédure sous laquelle leur demande d'asile a été introduite (procédure normale ou accélérée). En application de l'article L. 744-10 du Ceseda, l'ADA peut également être versée à deux autres catégories d'étrangers : les victimes de la traite des êtres humains et les bénéficiaires de la protection temporaire ⁽¹⁾.

En pratique, les demandeurs d'asile représentent cependant la quasi-totalité des allocataires puisque, de janvier à septembre 2019, seuls 29 ménages en moyenne ont bénéficié de l'ADA en tant que ressortissants étrangers victimes de la traite des êtres humains.

(1) Définie aux articles L. 811-1 et suivants, la protection temporaire concerne des étrangers relevant de la directive n° 2001-55 du 20 juillet 2001/2001/55/CE et du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil. Aucun étranger ne bénéficie actuellement de ce régime en France.

En septembre 2019, le nombre de personnes bénéficiant de cette allocation s'élevait à 150 799, en progression de 11,7 % sur un an. Le **montant** de l'ADA s'établit à **6,80 euros par jour pour une personne seule** (ce qui était le cas de 81,5 % des bénéficiaires en 2018) **et à 17 euros par jour pour un couple avec deux enfants**. En complément, un montant additionnel de 7,40 euros par jour (couramment appelé le « pécule ») est versé à l'allocataire n'ayant pas accès gratuitement à un hébergement ou un logement.

Ces montants sont applicables sur tout le territoire à l'exception, d'une part, de la Guyane et de Saint-Martin ⁽¹⁾ où des montants minorés sont en vigueur et, d'autre part, de Mayotte, où l'ADA n'est pas proposée. Ces différents montants ne devraient pas être revalorisés en 2020 (sauf décision juridictionnelle contraire ⁽²⁾). En 2018, le **montant moyen mensuel versé** au titre de l'ADA s'établissait à 267 euros par individu bénéficiaire et à 378 euros par ménage. Sur l'année 2019, la proportion des allocataires percevant le « pécule » s'établit à 53 %.

Les montants en vigueur sont actuellement stables tout au long de la procédure, quelle que soit l'origine géographique du demandeur d'asile. Un demandeur provenant d'un pays d'origine sûr perçoit ainsi le même montant qu'un demandeur d'asile provenant d'un autre pays, y compris durant la phase de contestation éventuelle de la décision de l'OFPPA devant la CNDA. Cette uniformité des montants interpelle au regard du faible taux d'admission des demandes d'asile présentées par les ressortissants provenant de pays d'origine sûr.

L'ADA fait l'objet d'une gestion rigoureuse par l'OFII. Des mesures, prises notamment sur le fondement de la loi précitée du 10 septembre 2018, sont susceptibles d'avoir un effet similaire en 2020. Tel est par exemple le cas de l'amélioration des échanges d'informations entre les SIAO ⁽³⁾ et l'OFII qui devrait permettre de limiter le versement indu du « pécule » à certains demandeurs d'asile hébergés dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun. Le raccourcissement attendu des délais de traitement des demandes d'asile devrait également réduire la durée moyenne d'indemnisation.

(1) Dans ces territoires, le montant de base s'établit à 3,80 euros pour une personne seule et le pécule s'élève à 4,70 euros par jour.

(2) Le décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 portant diverses dispositions relative à l'allocation pour demandeur d'asile, qui a revalorisé le montant du pécule à 7,40 euros par jour, fait l'objet d'une requête en annulation devant le Conseil d'État. Une revalorisation du pécule ne peut donc être exclue. Le montant de l'ADA « de base » n'a, pour sa part, pas été revalorisé depuis 2015.

(3) Les SIAO sont les Systèmes intégrés d'accueil et d'orientation intervenant dans la gestion du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun. L'instruction interministérielle n° DGCS/SDIA/DGEF/2019/143 du 4 juillet 2019 relative à la coopération entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour la prise en charge des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale vise à renforcer les liens entre l'OFII et les SIAO.

L'évolution des conditions de versement de l'ADA

Les conditions de versement de l'ADA doivent évoluer à compter du 5 novembre 2019. Depuis 2016, et en application de l'article D. 744-33 du Ceseda, cette allocation était versée mensuellement par alimentation d'une carte de retrait permettant un maximum de cinq retraits mensuels.

L'article 1^{er} (8°) du décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 a introduit la possibilité de verser l'ADA au moyen d'une carte de paiement. À l'été 2019, l'OFII a fait connaître son intention de procéder au **versement de l'ADA au moyen de l'alimentation d'une carte de paiement autorisant 25 paiements par mois** ⁽¹⁾. **Lors de son audition le Directeur général de l'OFII a cependant indiqué que ce plafond de 25 retraits par mois ne serait finalement pas appliqué et que la carte de paiement autorisera un nombre illimité de paiements sur le territoire français** (dans la limite des montants de l'ADA).

Dans un **courrier adressé au directeur général de l'OFII le 11 septembre 2019**, les rapporteurs avaient fait part de leurs interrogations sur ce projet et avaient souhaité recueillir des éléments financiers complémentaires. Lors de cette même audition, le Directeur général de l'OFII a précisé que :

- Le coût total de gestion de la carte (incluant un coût de fabrication et un coût de cotisation) s'est élevé à 3 456 820 euros en 2018,
- Le coût total de gestion de la carte pour 2020 ne peut pas être établi dans la mesure où le marché public concerné arrivera à échéance en août 2020.
- Cependant, sur la base de 120 000 cartes utilisées et, dans le cadre du marché en cours, le coût de cotisation mensuel d'une carte s'établit à 2,02 euros pour une carte autorisant cinq retraits (situation actuelle) et à 1,94 euros pour une carte de paiement illimitée (situation à compter du 5 novembre 2019).

L'OFII a également étudié, mais non retenu, l'hypothèse d'une carte mixte qui aurait fait office de carte de retrait et de carte de paiement. Le coût de cotisation unitaire d'une carte mixte autorisant 25 transactions par mois aurait été de 3,65 euros et celui d'une carte mixte autorisant des transactions illimitées aurait été de 3,96 euros. **Les rapporteurs souhaitent qu'un bilan du fonctionnement de la nouvelle carte soit établi dans un délai raisonnable**. Si cette mesure présente certains aspects positifs ⁽²⁾, elle suscite néanmoins des interrogations quant à son incidence sur les gestionnaires de centres (tenus de s'équiper en terminaux de paiement électronique) et les allocataires (dont certaines transactions de la vie quotidienne ne pourront aisément se faire au moyen d'une carte de paiement).

En définitive, les rapporteurs considèrent que **le montant des crédits de l'ADA inscrit au PLF est plus pertinent que celui figurant dans les précédentes lois de finances sans toutefois garantir une complète couverture des besoins dans le cas notamment où l'évolution de la demande d'asile en 2020 différerait de celle projetée dans le PLF**.

(1) À compter du 26^e règlement, chaque paiement étant facturé 50 centimes.

(2) Le nouveau dispositif permettra aux allocataires d'utiliser toute leur ADA alors que la carte de retrait précédemment en vigueur se heurtait parfois à l'impossibilité de retirer des sommes de faible montant (inférieures à 10 euros) auprès de certains réseaux bancaires. En 2018, les sommes en déshérence non retirées par les allocataires ont représenté, selon l'OFII, 5,6 millions d'euros.

c. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile : des crédits stabilisés à l'appui d'une politique sous tension

i. Des crédits en voie de stabilisation

Le programme 303 prévoit un crédit de **712,16 millions d'euros en CP et 837,43 millions d'euros en AE au titre du financement de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile**. Ce niveau de crédit est globalement stable par rapport à la LFI 2019 (706 millions d'euros en CP et 852 millions d'euros en AE) et servira au financement de près de 100 000 places d'hébergement (98 564).

Cette dépense concentre l'essentiel des crédits engagés en matière d'hébergement des demandeurs d'asile mais ne les réunit pas tous. Comme indiqué précédemment, il est rappelé que la mission *Cohésion des territoires* contribue également à cette politique au moyen du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* pour lequel est inscrit, dans le PLF 2020, un crédit de 1 991,2 millions d'euros au titre notamment du financement de 146 531 places en centres d'hébergement d'urgence de droit commun⁽¹⁾. Ouverts à tous les publics, ces centres participent à l'accueil de certains demandeurs d'asile non hébergés dans des structures relevant du programme 303⁽²⁾. Les rapporteurs soulignent également que le programme 104 finance 8 700 autres places d'hébergement (pour un coût 81,9 millions d'euros) en centres provisoires d'hébergement (CPH) destinées aux réfugiés statutaires (et non aux demandeurs d'asile).

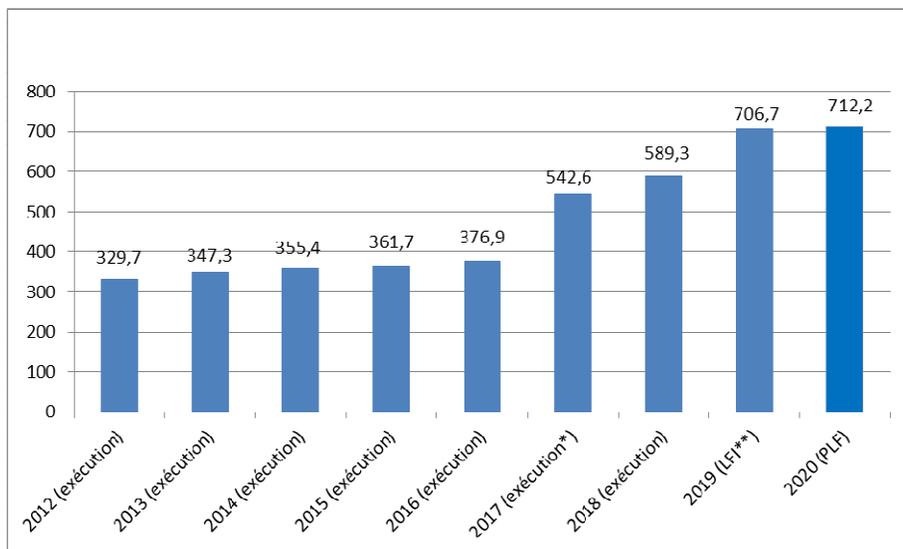
Au sein du programme 303, les crédits de l'action n° 2 dédiés au financement de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile ont connu une progression constante depuis 2015, mais cette hausse s'est nettement accentuée depuis 2017, avant la stabilisation proposée pour 2020.

(1) *Mission Cohésion des territoires, projet annuel de performance, pp. 40 et 43.*

(2) *Un récent rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat sur l'hébergement d'urgence indique que « lors d'une enquête réalisée auprès des opérateurs en mars 2019 par les services du ministère de la cohésion des territoires, 11 400 demandeurs d'asile ont été comptabilisés dans l'hébergement généraliste, ce qui représente 8 % des places du parc » (Sénat, rapport d'information n° 614, 2018-2019, MM. Guillaume Arnell et Jean-Marie Morisset, Hébergement d'urgence : renforcer le pilotage pour mieux maîtriser les financements, p. 32). En réponse aux rapporteurs, la DGEF a indiqué que le nombre de demandeurs d'asile accueillis dans l'hébergement d'urgence de droit commun, était estimé à environ 9 000 en juin 2019.*

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

(en millions d'euros)



* LFI 2017 : rattachement au programme 303 du financement des Centres d'accueil et d'orientation relevant antérieurement du programme 177 - ** LFI 2019 : rattachement au programme 303 du financement des Centres d'hébergement d'urgence – migrants (CHUM) d'Ile-de-France relevant antérieurement du programme 177. Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, mission Immigration, asile et intégration, p. 41 (hors données 2019 et 2020).

Si le PLF ne prévoit pas de créer de nouvelles places d'hébergement pour les demandeurs d'asile en 2020, il pérennise les efforts substantiels accomplis ces dernières années sans que les places supplémentaires créées récemment ne permettent cependant de faire face à une situation sous tension.

Les places du dispositif national d'accueil (DNA) sont réparties entre trois grands types de structures :

- Les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) dédiés à une mise à l'abri et à une évaluation rapide des situations des personnes accueillies avant une orientation vers d'autres lieux d'hébergement ⁽¹⁾;
- Les centres d'hébergement d'urgence (AT-SA ⁽²⁾, HUDA déconcentrés ⁽³⁾, CAO ⁽⁴⁾, nuitées hôtelières et PRAHDA ⁽¹⁾) dévolus à l'accueil des demandeurs d'asile, à titre provisoire ou plus durable ;

(1) Les CAES ont été mis en place en 2017 et sont notamment sollicités après des évacuations de campements ou en cas d'afflux massifs dans certains territoires.

(2) Les AT-SA (accueil temporaire service de l'asile) ont été mis en place en 2000.

(3) Les « HUDA déconcentrés » sont gérés en région et visent à faciliter la prise en charge des demandeurs en attente d'un hébergement en CADA, ou non éligibles à ce dispositif ou en fin de procédure.

(4) Les CAO (centres d'accueil et d'orientation) ont été mis en place en 2017 pour recevoir sur des durées courtes, des populations migrantes autrefois situées dans le Calais. Les CAO ont été pérennisés et sont notamment sollicités pour accueillir des personnes secourues en Méditerranée.

• Les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) dédiés à l'hébergement et à un accompagnement dans la durée (hors demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin).

Le tableau suivant présente la diversité de ces structures et de leur coût :

	Nombre de sites (au 31 décembre 2018)	Nombre de places (au 31 décembre 2018)	Projection du nombre de places fin 2020	Durée moyenne de séjour global (en jours, en 2018)	Coût moyen à la place / jour
Mise à l'abri et évaluation rapide des situations					
CAES (centres d'accueil et d'évaluation des situations)	31	2 688	3 136	81	25 € hors Ile-de-France (IDF) et 32 € en IDF
Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile					
ATSA (accueil temporaire service de l'asile) (désormais HUDA)	74	5 821	51 826	453	
HUDA déconcentré (hébergement d'urgence des demandeurs d'asile)	174 (dont des hôtels)	22 892		523	16,25 € hors IDF et 18 € en IDF
CAO (centres d'accueil et d'orientation)	167	8 431		225	24 €
PRAHDA (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile) Pour demandeurs d'asile en procédure Dublin	58	5 223		293	16,83 € hors IDF et 17,73 € en IDF
Accueil et accompagnement des demandeurs d'asile en procédure normale					
CADA (centres d'accueil de demandeurs d'asile)	360	41 370	43 602	451	19,50 €
Total :	864	86 425	98 564		

Source : commission des finances à partir des données OFII, Cour des comptes, rapports et projets annuels de performance.

Les rapporteurs soulignent l'importance des efforts accomplis : en cinq ans, la capacité d'accueil du DNA a plus que doublé (43 895 places en 2015 ⁽²⁾, 98 564 en 2020). Sur les seules années 2018 et 2019, plus de 16 500 places auront été créées ⁽³⁾. Ces efforts ne permettent cependant pas de faire pleinement face à une situation sous tension.

(1) Les PRADHA (programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile) ont été mis en place en 2017 et sont principalement dédiés à l'accueil du public de demandeurs d'asile en procédure Dublin.

(2) Forum réfugiés – Cosi, L'asile en France et en Europe État des lieux 2019, p. 175.

(3) Projet annuel de performance, p. 19.

Quelle est la capacité du dispositif national d'accueil ?

Trois données différentes quantifient les capacités du DNA.

Chaque mois, l'**OFII** publie sur son compte twitter la capacité d'hébergement du DNA. Depuis 2019, ce chiffre se limite aux **hébergements « stables »** et exclut les nuitées hôtelières, les places en CAES et les places en CPH (réservées aux réfugiés statutaires). En septembre 2019, la capacité d'accueil était de **85 152 places**.

Le **projet annuel de performance** mentionne une capacité d'accueil de « **plus de 98 500 places** ⁽¹⁾ » correspondant à l'addition de l'ensemble des capacités « stables et non stables » (y compris celles en CAES et les nuitées hôtelières) mais exclut les places en CPH.

Le 7 octobre 2019, lors de la déclaration du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, suivie d'un débat, sur la politique migratoire de la France et de l'Europe, le **Premier ministre** a indiqué que « *notre capacité d'accueil des demandeurs d'asile atteindra plus de 107 000 places à la fin de l'année 2019* ». Ce chiffre correspond à l'addition des capacités d'accueil (stables et non stables) et des places en CPH.

ii. Un hébergement sous tension

En dépit des efforts accomplis, seule une moitié des demandeurs d'asile est aujourd'hui hébergée dans le DNA ⁽²⁾. Si une partie des intéressés est logée chez des tiers (familles, amis, *etc.*) ou dans le dispositif d'hébergement d'urgence généraliste, d'autres ne disposent pas de solution – comme l'illustrent la présence et la reconstitution régulières de campements, notamment à Paris ⁽³⁾ – en raison de la saturation du dispositif d'accueil.

Les tensions dans le dispositif d'hébergement s'expliquent en partie par la **présence de certaines populations qui devraient quitter le dispositif ainsi que par la persistance de certaines difficultés de gestion**.

La présence de populations accueillies de manière indue est avérée. Selon les informations transmises par le ministère de l'intérieur, au 30 juin 2019, plus de 12 500 places du DNA étaient occupées par des réfugiés (4 703) et des déboutés du droit d'asile (7 830) ne répondant pas aux conditions fixées par la réglementation ⁽⁴⁾.

(1) *Projet annuel de performance*, p. 22.

(2) 52 % selon la prévision actualisée figurant dans le *projet annuel de performance* (p. 23).

(3) Lors de l'évacuation, au printemps 2018, du campement parisien du millénaire, l'OFII avait par exemple indiqué que sur les 1 017 personnes évacuées 10 % disposaient - au moment de l'évacuation - du statut de réfugié et près de 65 % étaient des personnes placées sous procédure Dublin ou des personnes dont la demande d'asile était en cours d'examen auprès de l'OFPRA.

(4) Tous les réfugiés et les déboutés du droit d'asile hébergés dans le DNA ne sont pas en présence indue. Une fois la décision définitive rendue sur leur demande d'asile, l'article R. 744-12 du *Ceseda* autorise leur maintien provisoire dans ces lieux sous certaines conditions de durée (trois mois, exceptionnellement renouvelable une fois, pour les réfugiés et un mois pour les déboutés).

Forum réfugiés Cosi a indiqué que dans les 23 structures qu'elle gère (CAES, centre de Transit, CADA, HUDA, CAO), la part des réfugiés ou des bénéficiaires de la protection subsidiaire s'élevait à 13 %. Le maintien de réfugiés dans ces lieux d'hébergement peut s'expliquer par leur **difficile accès au logement, notamment dans les territoires où le secteur du logement est lui-même sous tension**. Si des progrès ont été accomplis en ce domaine⁽¹⁾, ils doivent être confirmés pour favoriser une plus grande fluidité du DNA et alléger sa charge financière.

Des **difficultés de gestion** persistent par ailleurs et ont une incidence directe sur l'efficacité et le coût du DNA. Lors de leurs auditions, les rapporteurs ont relevé que plusieurs gestionnaires de centres soulignaient un **problème structurel de vacance des places dans les structures d'hébergement**. Le directeur général d'un important réseau d'hébergement a indiqué que le délai de vacance des places oscillait entre 14 et 38 jours dans ses centres. Sur un seul de ces sites, près de 1 500 journées d'hébergement ont été perdues du 1^{er} janvier au 30 septembre 2019. Interrogé sur ce sujet, l'OFII a indiqué que le taux de vacance s'expliquait, d'une part, par l'immobilisation de certaines places pour travaux et, d'autre part, par la « réservation » de places en prévision d'opérations exceptionnelles d'accueil (démantèlement de campements, accueil de personnes à la suite d'opérations de relocalisation⁽²⁾ et de réinstallation) dont la date est parfois incertaine.

Les rapporteurs notent que, si le taux d'occupation du DNA demeure élevé, cette politique de « gel préventif » de places tend à le réduire, notamment en Île-de-France. Si en septembre 2018 le taux d'occupation s'établissait à 97 %, il est tombé 93,1 % en septembre 2019. Une marge de progrès existe probablement en ce domaine.

La situation d'ensemble du DNA demeure donc perfectible et les rapporteurs partagent l'objectif du Gouvernement de poursuivre la réorganisation et l'amélioration de ce dispositif en vue, comme l'indique le projet annuel de performance, de porter à 63 % en 2020 la part des demandeurs d'asile hébergés.

(1) En 2018, 8 700 logements ont été mobilisés pour 20 000 réfugiés, soit un nombre inférieur aux objectifs initiaux mais en progression de plus de 90 % par rapport à 2017.

(2) Les opérations de relocalisation visent à transférer des personnes ayant demandé, ou bénéficiant déjà, d'une protection internationale d'un État membre de l'Union européenne vers la France. Ces opérations, ayant fait l'objet d'un programme européen entre 2015 et 2017, sont aujourd'hui consécutives à la part prise par la France au traitement des demandes présentées par des personnes secourues en mer par un autre État.

iii. La poursuite de la réorganisation et de l'amélioration du fonctionnement du dispositif national d'accueil

La réorganisation du DNA suppose la **simplification de son architecture**.
En 2019, trois axes ont été suivis :

– les centres d'hébergement d'urgence pour les migrants (CHUM) ont été transformés en places d'hébergement HUDA ou en CPH ;

– la moitié des places de CAO ont été transformées en HUDA ;

– le parc AT-SA a intégré aux « HUDA déconcentrés ».

Cette politique sera poursuivie en 2020 en vue d'achever la transformation des CAO en HUDA. La simplification du dispositif favorise sa compréhension, contribue à uniformiser les prestations d'accompagnement administratif, juridique, sanitaire et social et autorise une convergence des coûts. Dans ce cadre, le **conventionnement pluriannuel** des HUDA expérimenté avec succès en 2019 dans le Grand Est et en Centre Val de Loire, sera étendu en 2020 **à l'ensemble des régions** métropolitaines (hors nuitées hôtelières). Au lieu de contracter sur une durée d'un an avec une structure, l'État s'engagera sur trois ans, ce qui donnera une plus grande visibilité aux opérateurs⁽¹⁾. Selon la DGEF, en 2019, ce conventionnement pluriannuel a favorisé la transformation de certains CAO en HUDA et permis des économies de gestion estimées à 15 millions d'euros⁽²⁾. **Les rapporteurs se félicitent de cette évolution qu'ils avaient appelée de leurs vœux en 2018.**

En 2020, le ministère de l'intérieur s'attachera également à améliorer le fonctionnement du DNA en utilisant certaines dispositions de la loi précitée du 10 septembre 2018. L'orientation directive des demandeurs d'asile sera progressivement mise en œuvre⁽³⁾ et la coopération entre l'OFII et les structures d'hébergement d'urgence de droit commun sera renforcée sur la base d'une instruction du 4 juillet 2019. Un effort particulier sera également consacré à la réduction de la part des nuitées hôtelières dans le parc HUDA. Au 31 décembre 2018, ces nuitées hôtelières représentaient 36 % des capacités du parc HUDA et un objectif d'abaissement de ce taux à 16 % a été fixé.

(1) La question de la durée de conventionnement ne concerne pas les CADA et les CPH dont l'autorisation est accordée pour une durée de quinze ans ni les PRAHDA dont le marché a été passé pour cinq ans.

(2) Ce montant de 15 millions d'euros explique la différence existant entre le montant des AE 2019 (852 millions d'euros) et 2020 (837 millions d'euros) consacrés à l'hébergement.

(3) Le principe de l'orientation directive des demandeurs d'asile a été posé par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Ce principe a été affermi par la loi précitée du 10 septembre 2018 précitée. L'article L. 744-7 du *Ceseda* subordonne ainsi le bénéfice des conditions matérielles d'accueil à « l'acceptation par le demandeur de la proposition d'hébergement ou, le cas échéant, de la région d'orientation déterminée » en application du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés.

Les rapporteurs soutiennent ces orientations et invitent également le Gouvernement à encourager d'autres initiatives innovantes. Cependant, ils considèrent que, **dans le cas où l'hypothèse d'évolution de la demande d'asile retenue dans le PLF ne se vérifierait pas, un effort complémentaire en matière de création de places d'hébergement devrait être envisagé.**

L'installation temporaire de centres d'hébergement sur des terrains immobiliers en voie de d'aménagement : l'exemple Lyonnais

Durant leurs auditions, les rapporteurs ont pris connaissance d'une initiative innovante conduite dans le Rhône par l'association **Habitat et humanisme** et **Bouygues immobilier**.

Habitat et humanisme gère deux CAO dans ce département dont un devait déménager en 2019. En l'absence de solution pérenne immédiatement disponible, cette association a conclu une **convention d'occupation précaire avec la société Bouygues immobilier autorisant l'aménagement de structures d'hébergement provisoire sur une parcelle de 2 000 m² dont l'aménagement et la promotion sont prévus à moyen terme**. Cette convention, d'une durée initiale de deux ans, permettra l'installation d'un « village mobile » assurant l'hébergement de 75 demandeurs d'asile. Les intéressés seront logés dans de conteneurs maritimes transformés en logements ; chaque conteneur transformé répondant aux critères d'un bâtiment basse consommation.

Ce **projet novateur** ⁽¹⁾, qui a reçu le soutien de l'État et des collectivités territoriales, s'inscrit dans un contexte local marqué par une initiative (L'entreprise des possibles) visant à mobiliser des entreprises en faveur d'un public précaire. Habitat et humanisme espère reproduire cette action à l'occasion d'autres projets urbains. Les rapporteurs soutiennent cette initiative d'urbanisme transitoire et plaident pour sa diffusion.

3. L'action n° 3 Lutte contre l'immigration irrégulière : des crédits en légère progression, hors dépenses d'investissement

L'action n° 3, d'un montant de 122,48 millions d'euros en CP et 112,74 millions d'euros en AE, prend en charge différentes dépenses engagées en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Ce budget assure le financement des zones d'attente ⁽²⁾ et des centres de rétention administrative et finance les frais logistiques liés à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière ⁽³⁾.

(1) S'il est novateur, ce projet n'est pas inédit. Forum réfugiés-Cosi a indiqué avoir conduit des opérations de ce type, avec les villages mobiles de Décines, Oullins, Rillieux et le CAO de l'ex-IUFM à Villeurbanne.

(2) Un étranger arrivant en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui n'est pas autorisé à entrer sur le territoire, peut – sous certaines conditions – être placé en zone d'attente avant d'être reconduit hors de France ou d'y entrer provisoirement. Ce régime est défini aux articles L. 221-1 et suivants du Csesda.

(3) D'autres dépenses en matière de lutte contre l'immigration irrégulière ne relèvent en revanche pas de ce programme. Les frais de personnel liés à l'accomplissement de ces tâches relèvent ainsi de la mission Sécurités dont les crédits sont présentés par nos collègues Romain Grau et Nadia Hai.

Les crédits de l'action n° 3 sont en retrait par rapport à ceux de la LFI 2019 (− 10,5 % en CP et − 26,8 % en AE) mais cette baisse tient uniquement à la réduction des dépenses d'investissement liée au bon avancement du programme de construction de places supplémentaires en CRA. Les autres postes de cette action sont stables ou en légère progression.

ÉVOLUTION DES COMPOSANTES DE L'ACTION N° 3

(en millions d'euros)

	PLF 2019	PLF 2020	Évolution
Fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative, locaux de rétention administrative et des zones d'attente	AE : 35,60 CP : 35,60	AE : 41,20 CP : 36,40	AE : + 15,7 % CP : + 2,2 %
Frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière	AE : 30,90 CP : 30,90	AE : 32,80 CP : 32,80	AE : + 6,1 % CP : + 6,1 %
Autres dépenses	AE : 6,80 CP : 6,80	AE : 7,90 CP : 7,90	AE : + 16,2 % CP : + 16,2 %
<i>Dépenses d'investissement immobilier</i>	<i>AE : 56,30 CP : 39,20</i>	<i>AE : 6,20 CP : 20,70</i>	<i>AE : − 88,9 % CP : − 47,2 %</i>
Prise en charge sanitaire des personnes en CRA	AE : 16,30 CP : 16,30	AE : 16,50 CP : 16,50	AE : + 1,2 % CP : + 1,2 %
Accompagnement social des personnes en CRA	AE : 8,10 CP : 8,10	AE : 8,10 CP : 8,10	inchangé

Source : Commission des finances depuis le projet annuel de performance.

a. La rétention administrative : la poursuite de l'accroissement du nombre de places

Le parc actuel de rétention administrative est composé de 25 CRA (21 en métropole et 4 outre-mer) et de 19 locaux de rétention administrative (15 en métropole et 4 outre-mer) ⁽¹⁾ dont la capacité d'accueil cumulée s'établit, à la date du 1^{er} septembre 2019, à **1 926 places** ⁽²⁾.

Le PLF prévoit des **crédits** pour le **fonctionnement** (hors dépenses de personnel) de ces sites à hauteur de 36,4 millions d'euros en CP et 41,2 millions d'euros en AE et des dépenses complémentaires en matière de prise en charge sanitaire (16,5 millions d'euros) et d'accompagnement social (8,1 millions

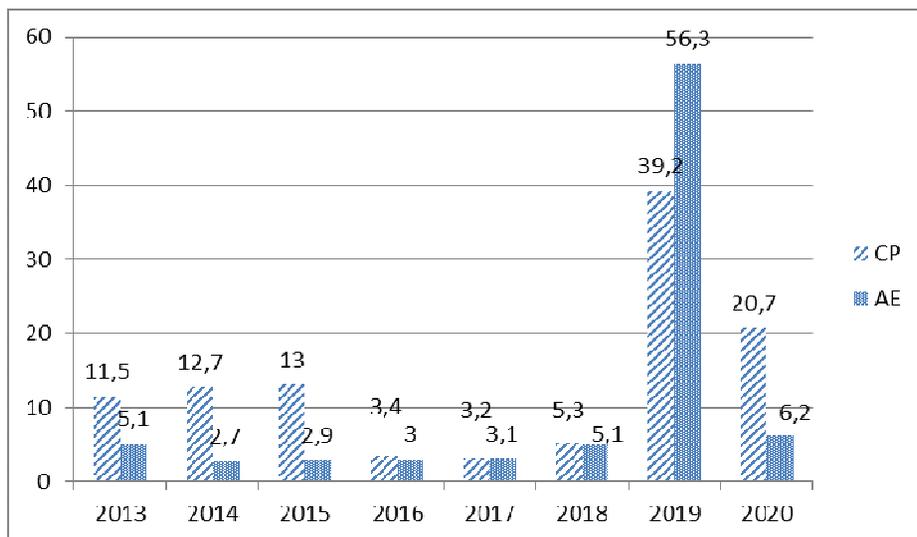
(1) Ces LRA sont ainsi définis par l'article R. 551-3 du Csesda : « Lorsqu'en raison de circonstances particulières, notamment de temps ou de lieu, des étrangers mentionnés à l'article R. 551-2 ne peuvent être placés immédiatement dans un centre de rétention administrative, le préfet peut les placer dans des locaux adaptés à cette fin, dénommés « locaux de rétention administrative » ».

(2) 1 587 places en CRA en métropole, 227 places en CRA outre-mer, 81 places en LRA en métropole et 31 places en LRA outre-mer.

d'euros) en ces lieux. Ces crédits sont **en progression** pour tenir compte de l'élévation progressive du taux d'occupation des places⁽¹⁾.

Le PLF se caractérise également par des **crédits d'investissement en forte baisse** par rapport à l'exercice 2019 (presque – 90 % en AE et – 50 % en CP) **mais, tendanciellement, ces dépenses demeurent à un niveau élevé.**

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DANS LES CRA, LES LRA ET LES ZONES D'ATTENTE



Source : projets annuels de performance 2013 à 2020.

Le montant des CP d'investissement inscrits dans le PLF pour 2020 est plus de six fois supérieur à celui observé en 2017. Ces crédits s'inscrivent dans la continuité du plan de création de **480 nouvelles places en CRA** engagé par la LFI 2019 et **destiné à accroître la capacité de rétention d'environ un tiers par rapport à la fin 2017**. Au 15 septembre 2019, ce programme est bien avancé puisque 389 places supplémentaires ont été ouvertes et sont partiellement en fonction. En 2020, 91 autres places seront créées et des études sont en cours pour prolonger ce premier plan de création de 480 places.

L'important effort budgétaire réalisé tire la conséquence de l'allongement de la durée maximale de rétention (de 45 à 90 jours) décidé par la loi précitée du 10 septembre 2018 et dont les premiers effets sur le taux d'éloignement des personnes retenues éloignées sont réels.

(1) Le taux d'occupation des CRA de métropole est passé de 78,8 % en 2018 à 86,7 % durant le premier semestre 2019. Outre-mer, ce taux est plus limité (45,5 %).

Les premiers effets de l’allongement de la durée maximale de rétention

La loi précitée du 10 septembre 2018 a relevé la durée maximale de rétention en CRA de 45 à 90 jours.

Durant le premier semestre 2019, 12 394 personnes ont été placées en CRA en métropole pour une durée moyenne de 16,9 jours. Au sein de ce contingent, 1 313 personnes, soit 10,6 % des personnes admises en rétention, ont été retenues plus de 45 jours. Sur ces 1 313 personnes :

- 595 ont été retenues plus de 60 jours,
- 582 personnes ont été éloignées, dont 219 entre le 61^e et le 90^e jour de rétention.
- Le taux d’éloignement des personnes retenues plus de 45 jours s’établit à 45 % soit un taux légèrement inférieur à celui de l’ensemble des personnes retenues (légèrement supérieur à 50 %) en raison des difficultés de documentation des intéressés.

L’allongement de la durée de rétention produit donc des effets positifs sur le nombre d’éloignements. Les 582 éloignements réalisés n’auraient probablement pas pu avoir lieu sans l’allongement de la durée de rétention. Cette mesure a cependant fait naître de nouveaux besoins en termes d’accompagnement sanitaire, psychologique et d’occupation des personnes retenues. Les rapporteurs notent sur ce point la généralisation progressive de vacations de psychologues en CRA (+ 0,2 million d’euros) et le développement d’activités occupationnelles (+ 0,6 million d’euros). Une réflexion est également en cours en termes d’organisation sanitaire. Les rapporteurs soutiennent ces mesures mais considèrent que **le budget dévolu aux vacations de psychologues devrait être plus conséquent.** Ils considèrent également que les professionnels concernés, habitués à rencontrer des migrants en souffrance psychologique, devraient pouvoir effectuer des vacations auprès des demandeurs d’asile et des réfugiés accueillis en centres d’hébergement. Si la situation administrative des publics accueillis en CRA et en centres d’hébergement est différente, la nature des pathologies peut être proche. Pour ce motif, **les rapporteurs entendent déposer un amendement revalorisant le montant des vacations effectuées par des psychologues en CRA.**

Les rapporteurs soulignent enfin que les CRA font l’objet de visites régulières des parlementaires (26 durant le premier semestre 2019 dont trois par les rapporteurs) dans le cadre du droit de visite ouvert par l’article 719 du code de procédure pénale.

Le projet annuel de performances fixe un objectif de taux d’éloignement après placement en CRA égal à 60 % en 2020.

Les rapporteurs observent par ailleurs que le ministère de l’intérieur leur a indiqué entendre suivre certaines des recommandations qu’ils ont formulées à l’issue de leur récente évaluation des mesures d’éloignement des étrangers en situation irrégulière⁽¹⁾.

(1) Assemblée nationale, commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, rapport n° 1990 (annexe 28), MM. Jean-Noël-Barrot et Alexandre Holroyd.

Ils ont ainsi noté la publication de l'instruction interministérielle n° INTV1919916J du 16 août 2019 relative à l'amélioration de la coordination du suivi des étrangers incarcérés faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Les rapporteurs ont également relevé l'intention du ministère de l'intérieur de poursuivre le développement des salles d'audiences délocalisées situées à proximité des centres de rétention administrative. En 2020, trois nouvelles salles devraient être aménagées.

b. Les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière : des crédits au service d'une politique plus efficace

Les crédits inscrits au titre des frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière financent les frais logistiques d'éloignement des intéressés par voie aérienne et maritime (frais de billetterie, frais de fonctionnement des aéronefs placés sous l'autorité du ministère de l'intérieur, frais de déplacement des services). Ces crédits s'établissent à 32,8 millions d'euros en progression de 6,1 % par rapport à la LFI 2019. Ce poste budgétaire est complété par des fonds dédiés au financement des dispositifs de préparation au retour (7,2 millions d'euros)⁽¹⁾ et de retour de mineurs non accompagnés dans leur pays d'origine (0,7 million d'euros).

Ces crédits s'inscrivent, dans un contexte marqué par des **résultats nuancés mais en nette amélioration**. En matière d'éloignements forcés, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français est par exemple très limité (12,40 % en 2018), ce qui – en dépit des réserves inspirées par les modalités de calcul de ce taux – n'est pas satisfaisant. En revanche, les rapporteurs soulignent l'**amélioration continue des résultats obtenus**. En 2018, **33 960 éloignements forcés** ont été réalisés (15 677 depuis la métropole et 18 283 depuis l'outre-mer), soit le **nombre le plus élevé depuis dix ans**. Les premiers résultats observés en 2019 confirment cette tendance à la hausse : 13 971 éloignements forcés ont ainsi été enregistrés à la fin septembre 2019 en métropole), soit une croissance de 21,3 % par rapport à la même période de 2018.

Cette évolution résulte de la conjonction de plusieurs facteurs : les taux d'attribution des laissez-passer consulaires s'améliorent, onze pôles régionaux ont été dédiés à l'éloignement des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin, les conditions de placement en rétention en Île-de-France ont été affinées, l'agence européenne de garde-frontière et de garde-côtes (Frontex) est sollicitée de manière croissante par la France et l'allongement de la durée maximale de rétention produit des premiers effets.

(1) Les DPAR accueillent des étrangers en situation irrégulière en instance d'éloignement volontaire. Le premier centre a été ouvert en 2015 en Moselle. Seize centres étaient en fonction en juin 2019 et présentaient une capacité d'accueil totale de 899 places appelée à être portée à près de 1 000 places d'ici la fin 2019 avec l'ouverture de nouveaux sites. Le PLF prévoit la création de 130 places en DPAR.

Les rapporteurs notent ces éléments avec satisfaction et soulignent que la politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière repose également désormais largement sur les **retours aidés** dont ils ont souligné, dans leur rapport précité, le coût plus limité⁽¹⁾. Si un tassement du nombre de retours aidés est observé en 2019⁽²⁾, un accroissement est attendu en 2020 à la faveur notamment de la pleine entrée en application du dispositif d'aide au retour volontaire dans les CRA. Pour l'heure, de juillet à septembre 2019, 40 retours aidés ont été organisés depuis les centres de rétention.

Le CESEDA source de confusion en matière de retour aidé

Le titre III du livre III du CESEDA comporte un chapitre dédié à « l'aide au retour volontaire » (articles L. 331-1 et L. 331-2 et, dans la partie réglementaire, articles D. 331-1 à D. 331-14). Ces dispositions s'adressent aux étrangers en situation régulière désireux de quitter le territoire national pour rentrer dans leur pays d'origine. Les intéressés peuvent recevoir une aide publique à la réinsertion en contrepartie de la restitution de leur titre de séjour avant son terme normal.

Ces articles n'ont pas d'application concrète depuis plus de deux décennies. Leur maintien dans le CESEDA est source de confusion avec les articles L. 512-5 et R. 512-1-2 définissant le régime actuel des éloignements aidés à destination des étrangers en situation irrégulière. Pour ce motif, les rapporteurs entendent déposer un **amendement proposant la suppression des articles L. 331-1 et L. 331-2.**

4. Les actions n° 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* et n° 4 *Soutien : des crédits limités*

Les crédits inscrits au PLF au titre des actions n° 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* et n° 4 *Soutien* du programme 303 sont limités et connaissent des évolutions différentes par rapport à la LFI 2019.

L'**action n° 1** (0,52 million d'euros en CP et AE) finance certaines dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires (notamment l'utilisation des réseaux de communication de données) en matière de visas.

L'**action n° 4** (5,7 millions d'euros en CP et AE) finance une partie des **dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention de la DGEF**. Ce poste budgétaire connaît une très forte baisse (– 81,05 %) en raison du transfert des crédits relatifs aux systèmes d'information de cette direction au programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* appartenant à la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (cf. supra).

(1) Le coût moyen d'un éloignement forcé est estimé aux environs de 14 000 euros (13 794 euros) tandis que le coût moyen d'un retour aidé est estimé entre 2 500 euros (2 509 euros) et 4 000 euros (3 904 euros). Les crédits finançant les retours aidés ne sont pas inscrits sur le programme 303 mais relèvent des crédits attribués à l'OFII dans le cadre du programme 104.

(2) Le nombre de retours aidés devrait être :

– Selon le projet annuel de performance (p. 28), d'environ 4 900 en 2019 contre 6 845 en 2018 ;

– Selon l'OFII, d'environ 7 500 en 2019 contre 10 676 en 2018.

Les chiffres de l'OFII diffèrent chaque année de ceux de la DCPAF (voir sur ce point le rapport précité de MM. Barrot et Holroyd).

B. PROGRAMME 104 : DES CRÉDITS EN PROGRESSION CONSOLIDANT LA REFOUNDATION DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION ENGAGÉE EN 2018

Les crédits du programme 104 s'établissent à 437,50 millions d'euros en AE et 437,57 millions d'euros en CP, soit un niveau en croissance de 7,07 % par rapport à celui observé en LFI 2019 (408,6 millions d'euros). Ces crédits consolident la refondation de la politique d'intégration mise en œuvre dans le prolongement du discours d'Orléans du Président de la République, du rapport de notre collègue Aurélien Taché⁽¹⁾, du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 et de la loi précitée du 10 septembre 2018.

Le tableau suivant présente les crédits des différentes actions composant le programme 104 et leur évolution par rapport à la LFI 2019 :

VENTILATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

	PLF pour 2020		Évolution depuis LFI 2019	
	AE	CP	AE	CP
104 Intégration et accès à la nationalité française				
11 Accueil des étrangers primo-arrivants	258,9	258,9	+ 2,75 %	+ 2,75 %
12 Accompagnement des étrangers en situation régulière	53,9	53,9	+ 9,73 %	+ 9,73 %
14 Accès à la nationalité française	0,99	1,04	- 0,07 %	+ 0,65 %
15 Accompagnement des réfugiés	115,1	115,1	+ 17,54 %	+ 17,54 %
16 Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8,5	8,5	0,00	0,00

Source : projet annuel de performance.

1. Le contexte : une immigration légale en légère progression

En **2018**, selon les données provisoires du ministère de l'intérieur, **255 956 premiers titres de séjour en France ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne**. Les cinq premières nationalités ayant bénéficié d'un premier titre de séjour, sont les nationalités marocaine (31 825), algérienne (29 210), tunisienne (18 761), chinoise (14 236) et sénégalaise (8 303). En dépit de leur imperfection, ces données offrent une idée précise des flux liés à l'immigration légale.

(1) Rapport Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France (19 février 2018).

L'attribution des premiers titres de séjour : une donnée imparfaite

Les données relatives à l'attribution des premiers titres de séjour offrent une vision utile mais incomplète de l'immigration légale. Comme le rappelle France stratégie dans un récent rapport sur *L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance* (juillet 2019, p. 8), cette donnée n'est « pas exhaustive » puisqu'elle ne reflète pas « les entrées de mineurs (environ 30 000 d'après le recensement ⁽¹⁾) ainsi que les nouveaux immigrés européens, qui s'installent en France au titre de la libre circulation (76 000 en 2017 d'après le recensement) ».

Le nombre de premiers titres de séjour accordés en 2018 à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne **est en progression de 3,4 % par rapport à 2017** (247 436). Cette évolution confirme la double tendance observée ces dernières années : une hausse régulière mais modérée des flux d'immigration légale et un rééquilibrage de ses composantes.

L'immigration légale connaît sa **huitième année de croissance consécutive** depuis 2011 où 193 054 premiers titres de séjour avaient été accordés à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne. Au niveau européen, **la France s'est située en 2017, au quatrième rang** des pays délivrant le plus grand nombre de premiers titres de séjour à des ressortissants de pays tiers, loin derrière la Pologne (683 228), l'Allemagne (535 446) et le Royaume-Uni (517 000) et légèrement devant l'Espagne (231 153) et l'Italie (186 786) ⁽²⁾.

L'immigration légale connaît également un rééquilibrage progressif de sa composition. Si l'immigration familiale demeure le premier motif d'arrivée en France (35,19 % en 2018 contre 45,6 % en 2013), sa part tend à décliner en faveur de l'immigration étudiante (32,46 % en 2018 contre 30,6 % en 2013 ⁽³⁾) et humanitaire incluant les personnes s'étant vues reconnaître la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire (13,28 % en 2018 contre 8,7 % en 2013).

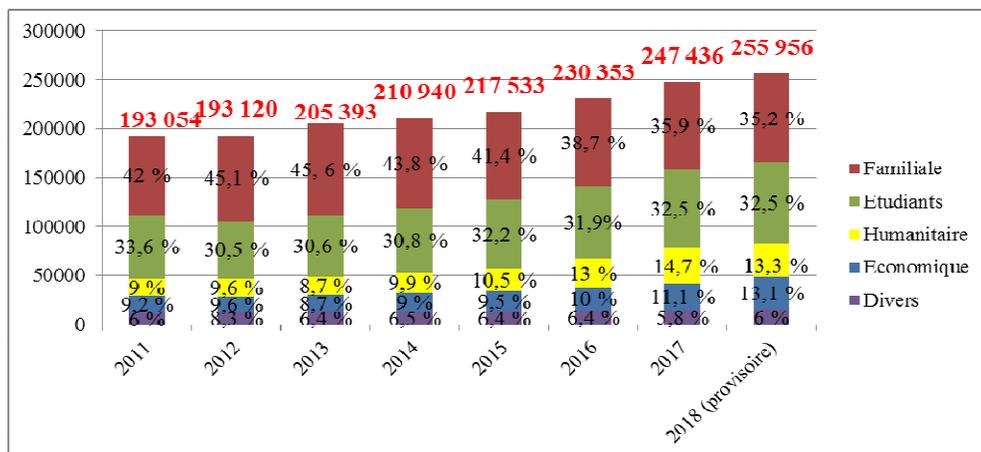
Le graphique suivant présente cette double évolution :

(1) Note de France stratégie : « Les mineurs ne sont pour la plupart pas pris en compte, n'étant pas tenus de posséder un titre de séjour ».

(2) Données Eurostat 2017 : https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/e/ef/First_residence_permits_issued_by_reason%2C_2017.png. À la date de publication de ce rapport, les données Eurostat pour l'année 2018 ne sont pas disponibles.

(3) La France est aujourd'hui le quatrième pays au monde (et le premier pays non anglophone) à accueillir des étudiants internationaux (projet annuel de performance, p. 20).

ÉVOLUTION DU VOLUME ET DES COMPOSANTES DE L'IMMIGRATION LÉGALE, 2011–2018



Source : commission des finances, d'après les chiffres du ministère de l'intérieur.

2. Le financement de l'OFII (action n° 11 - accueil des étrangers primo arrivants)

a. Les crédits proposés et les missions de l'OFII

L'action n° 11 occupe une place prépondérante au sein du programme 104 dont elle représente près de 60 % des CP et des AE. Cette action participe au financement de l'ensemble des **dépenses de fonctionnement courant et de personnel de l'OFII** (et pas seulement des missions de l'OFII en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière). Cet établissement public reçoit également des crédits du programme 303 au titre de l'ADA (447,9 millions d'euros) : cette dépense de transfert est cependant gérée par l'OFII mais versée par l'Agence de services et de paiement dans le cadre d'une convention de mandat conclue entre ces deux établissements⁽¹⁾.

Les crédits de l'action n° 11 (258,93 millions d'euros) du programme 104 comprennent une subvention pour charges de service public (de 247,9 millions d'euros) et des crédits d'intervention au titre de l'aide au retour et à la réinsertion (11 millions d'euros) dont le montant cumulé est **en progression de 2,75 % par rapport à la LFI 2019**. Cette progression tire la conséquence de la consolidation des politiques conduites par cet opérateur et vise à accompagner la première année de pleine exécution des nouveaux dispositifs en faveur de l'intégration des étrangers. L'évolution de la subvention pour charges de service public n'est pas ainsi liée à l'évolution de la demande d'asile mais à celle de la politique d'intégration.

(1) Sur ces 447 millions d'euros, 4,1 millions d'euros correspondent aux frais de gestion de l'OFII et 443,8 millions d'euros correspondent à l'allocation proprement dite versée par l'ASP, un établissement public à caractère administratif chargé du paiement de nombreuses aides publiques communautaires, nationales et locales.

Les missions de l'OFII sont déterminées par l'article L. 5223-1 du code du travail qui confie à cet établissement le « **service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France** ». Cette mission fait de l'OFII un **acteur central de l'immigration légale, de la lutte contre l'immigration irrégulière et de l'intégration des étrangers**.

Dans le cadre de l'immigration légale, cet établissement intervient notamment en matière de regroupement familial, de procédure applicable aux étrangers malades et de proposition des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile. Dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, l'OFII liquide des amendes administratives, est présent dans les centres de rétention administrative et assure la gestion du dispositif d'aides au retour. Enfin, l'OFII met en œuvre, dans le cadre de la politique d'intégration, le « parcours personnalisé d'intégration républicaine » et le contrat d'intégration républicaine (CIR) prévus par l'article L. 311-9 du Ceseda.

La plateforme téléphonique multilingue de pré-accueil en Île-de-France

Depuis le 2 mai 2018, une plate-forme téléphonique multilingue gérée par l'OFII organise les prises de rendez-vous dans les GUDA situés en Île-de-France.

Ce service a fortement contribué à la réduction des délais de prise de rendez-vous⁽¹⁾ et a supprimé les files d'attente physiques précédemment observées devant les services de premier accueil. À la suite d'un contentieux, l'OFII a été tenu de renforcer les effectifs de cette plate-forme. En 2018, le coût de cette plate-forme en 2018 (masse salariale comprise) s'est établi à 772 768 euros. L'éventuelle extension de ce dispositif à d'autres régions n'est, pour l'heure, pas envisagée sous sa forme actuelle.

Le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 et la loi précitée du 10 septembre 2018 ont complété les missions de l'OFII en renforçant le contenu du CIR⁽²⁾ et en ouvrant la possibilité de proposer des aides au retour volontaire aux étrangers en situation irrégulière retenus dans les CRA ou situés dans des pays de transit. Si la proposition d'aide au retour depuis les pays de transit n'est pas encore opérationnelle, l'aide au retour en CRA est effective depuis l'été 2019 et la nouvelle formule du CIR est opérationnelle depuis le 1^{er} mars 2019. Sur ce dernier point, les premiers retours d'expérience sont favorables et la création d'un module de 600 heures montre sa pertinence puisque celui-ci est prescrit à 13 % des signataires.

(1) Ces délais sont passés de 25 jours en mai 2018 à 2,8 jours à la fin juillet 2019.

(2) Le Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 a modifié le contenu du CIR en doublant la durée de la formation civique obligatoire (pour la porter à 24 heures réparties sur 4 jours), en relevant le volume des formations linguistiques facultatives (pour les porter à 100, 200 et 400 heures ou 600 heures pour les étrangers ne sachant ni lire ni écrire) et en introduisant un volet à visée professionnelle. En 2018, le CIR 97 940 primo-arrivants ont conclu un CIR et près de la moitié d'entre eux (47,2 %) se sont vus prescrire une formation linguistique.

b. Les effectifs et leur instabilité

Les crédits figurant au PLF consolident les missions de l'OFII tout en abaissant son plafond d'emplois de onze postes, celui-ci passant de 1 179 à 1 168 ETP. Les postes supprimés concernent, selon la DGEF, des fonctions liées au recouvrement des taxes sur les visas longs séjour valant titres de séjour qui s'effectue de manière électronique depuis le 1^{er} mars 2019. Cette stabilisation des effectifs succède à une période d'important accroissement depuis 2015 puisque le plafond d'emploi de l'OFII était de 801 postes en 2015, 1 004 en 2017 et 1 084 en 2018.

En matière de ressources humaines, l'OFII est confrontée à une **problématique d'instabilité de ses effectifs** : le taux de rotation des personnels est élevé, particulièrement dans la filière « Asile » composée très majoritairement des personnels en contrat à durée déterminée d'une durée d'un an. Du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2019, 67 agents contractuels de droit public ont démissionné. Soulignée par les rapporteurs dans leurs précédents rapports, cette situation s'explique par l'impossibilité de recruter des personnels non titulaires par contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée de longue durée ⁽¹⁾.

Cette situation est particulièrement pénalisante pour l'OFII en termes de formation, de compétence, d'attractivité des postes et de versement d'allocations d'aide au retour à l'emploi. Sur ce point, les rapporteurs notent avec satisfaction que la **loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique autorise de nouveau l'OFII** (comme d'autres établissements publics) **à procéder à des recrutements d'agents non titulaires en contrats à durée indéterminée ou en CDD de longue durée**. La mise en œuvre de ces dispositions est cependant subordonnée à la publication de décrets attendue pour le début de l'année 2020.

c. Des missions financières parfois éloignées du cœur de métier de l'OFII

Les rapporteurs s'interrogent sur certaines dispositions du CESEDA confiant à l'OFII des missions financières qu'il n'assume plus ou qui sont éloignées de son cœur de métier.

L'article L. 311-17 du CESEDA confie ainsi à l'OFII le possible recouvrement de sept taxes et droits ⁽²⁾. Les rapporteurs observent que cet opérateur n'assume plus cette mission depuis la mise en œuvre, en mars 2019, d'un

(1) Cette faculté a été supprimée par l'article 34 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015.

(2) Il s'agit du recouvrement des taxes et droits liés à :

- la délivrance / le renouvellement / la fourniture de duplicata des titres de séjour (L. 311-13) hors conventions internationales contraires (L. 311-14),
- le droit de timbre sur ces mêmes opérations (L. 311-16),
- la délivrance des titres de voyage aux réfugiés et apatrides (IV et V de l'article 953 du CGI),
- le droit de visa sur les passeports étrangers (article 954 du CGI),
- le droit de timbre sur les demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations d'acquisition de la nationalité en raison du mariage (article 958 du CGI).

portail électronique de paiement (<https://administration-etrangers-en-france.interieur.gouv.fr/particuliers>). Pour ce motif, ils entendent **déposer un amendement proposant de supprimer cet article** à compter du 1^{er} mars 2020 (date de la fin de la première année de fonctionnement de ce portail).

L'article L. 311-15 du CESEDA confie par ailleurs à l'OFII le soin de constater, de liquider et de recouvrer pour le compte de l'État la taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière. Comme l'a déjà fait remarquer notre collègue Stella Dupont dans son récent rapport d'information sur la taxation des titres de séjour⁽¹⁾, cette contribution, communément appelée « **taxe employeur** », alimente depuis 2017 le budget général de l'État et non plus le budget de l'OFII. Les rapporteurs considèrent donc que **cette tâche ne devrait plus être confiée à l'OFII** mais devrait être dévolue aux services du ministère de l'économie et des finances. Ils notent cependant que l'OFII gère actuellement un **reliquat de plusieurs milliers de titres de recette** résultant d'un défaut antérieur de collecte. **Une fois, cette tâche achevée, l'OFII devrait être délesté du recouvrement de cette contribution.**

3. Les crédits dédiés à l'accompagnement des réfugiés et des étrangers en situation régulière

Les actions n° 15 *Accompagnement des réfugiés* et n° 2 *Accompagnement des étrangers en situation régulière* sont les deux autres composantes du programme 104 dont les montants sont significatifs.

a. L'action n° 15 *Accompagnement des réfugiés* : la confirmation de l'effort en faveur des centres provisoires d'hébergement

Le PLF prévoit un crédit de 115,12 millions d'euros en CP et en AE en faveur de l'action n° 15 *Accompagnement des réfugiés*, soit un montant très supérieur à celui ouvert en LFI 2019 (97,9 millions d'euros). Ces crédits soutiennent **deux ensembles de mesures** : d'une part, des actions en faveur de l'hébergement de réfugiés vulnérables et, d'autre part, des initiatives diverses visant à favoriser l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés. Ces actions **s'adressent à des personnes s'étant vues reconnaître la qualité de réfugié, d'apatride ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire** et non à des demandeurs d'asile.

Une première dotation, d'un montant de **81,9 millions d'euros** – en croissance de 14,1 millions d'euros par rapport à la LFI 2019 – finance **138 centres provisoires d'hébergement** (CPH). La croissance de la dépense s'explique par la première année de fonctionnement complète du parc des CPH après l'accroissement de capacités intervenu en 2018 et 2019.

(1) Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, rapport d'information n° 2041 sur la taxation des titres de séjour, Mme Stella Dupont, juin 2019. Voir p. 36.

Ces structures, relevant du statut des centres d'hébergement et de réinsertion sociale spécialisée, sont destinées à accueillir pendant une durée maximale de neuf mois « *des réfugiés présentant des vulnérabilités et nécessitant une prise en charge complète dans les premiers mois après l'obtention de leur statut* »⁽¹⁾ pour un coût moyen journalier à la place de 25 euros. Fin 2019, ce parc devrait atteindre 8 700 places dont 1 500 places résultent de la transformation des CHUM en CPH en Île-de-France. Les objectifs de création de places annoncés en juillet 2017 lors de la présentation du plan d'action « *Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires* » (créer 5 000 places de CPH sur la période 2018-2019) seront ainsi respectés et même dépassés. Le PLF pérennise l'effort financier réalisé en faveur des CPH.

L'action n° 15 finance également à hauteur de **33,2 millions d'euros** (soit un montant proche de celui figurant en LFI 2019 [31,3 millions d'euros]) – un **ensemble composite d'actions engagées en faveur de l'accompagnement des réfugiés**. Ces initiatives concernent notamment :

- l'accueil de bénéficiaires de programmes de réinstallation en France ;
- la conclusion de contrats avec des métropoles destinés à favoriser l'intégration de réfugiés⁽²⁾ ;
- la mise en œuvre d'initiatives favorisant l'accès au logement, à la formation professionnelle et à l'emploi sélectionnées sur la base d'appels à projets ;
- la poursuite des programmes à visée sociale et professionnelle Hope (hébergement, orientation, et parcours vers l'emploi⁽³⁾) et Accelair⁽⁴⁾ ;
- le prochain déploiement d'une plate-forme électronique collaborative (accessible depuis un smartphone) destinée aux réfugiés et aux accompagnants potentiels ;
- l'aménagement d'un centre de 200 places d'hébergement à Paris pour des bénéficiaires de la protection internationale insérés professionnellement ou en voie de l'être mais dénués de solution d'hébergement.

(1) *Projet annuel de performance*, p. 72.

(2) *Des contrats ont été conclus avec dix métropoles : Brest, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Dijon, Lyon, Grenoble, Nantes, Nancy, Strasbourg et Toulouse. Chaque métropole reçoit un financement de 0,3 million d'euros, éventuellement renouvelable*

(3) *Le PAP (p. 73) précise que le programme Hope « construit et financé en partenariat avec les branches professionnelles et des entreprises, [...] comprend un hébergement dans les centres de l'AFPA (agence nationale pour la formation professionnelle des adultes), la signature d'un contrat de professionnalisation avec une entreprise sur un métier en tension, ainsi qu'un accompagnement social, un apprentissage linguistique intensif et un accompagnement vers le logement pérenne. Ce programme, qui a pris en charge 1 500 réfugiés en 2019, se poursuivra en 2020 avec une nouvelle cohorte de 1 500 réfugiés. » Lors de son audition, la DGEF a souligné la qualité de ses résultats en terme d'insertion mais également son coût élevé (environ 20 000 euros par stagiaire) dont une part significative est financée par les branches professionnelles.*

(4) *Le PAP (p. 73) indique que ce programme « développé depuis 2002 par l'association Forum Réfugiés en Auvergne-Rhône-Alpes, vise à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires d'une protection internationale en apportant une réponse coordonnée aux réfugiés en termes d'accès à l'emploi, à la formation et au logement. Le programme a été déployé en Occitanie en 2018 et étendu dans 6 autres régions en 2019. En 2020, il est prévu de l'étendre dans 3 régions supplémentaires ».*

Certaines de ces actions sont mises en œuvre sous l'égide du **délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés**, M. Alain Régnier ⁽¹⁾. Les rapporteurs partagent l'opinion du délégué interministériel selon laquelle la politique d'intégration suppose une coopération étroite avec les collectivités territoriales. De la même façon, les rapporteurs attachent de l'importance à ce que le délégué interministériel puisse jouer pleinement son rôle de coordination, notamment dans ses relations avec le ministère de l'intérieur.

Les rapporteurs notent également que le **conventionnement** de ces actions se fait sur une durée d'un an et non dans un cadre pluriannuel. En ce domaine, et compte tenu de la récente réaffirmation de la politique d'intégration, ils invitent le ministère de l'intérieur à **envisager l'évolution vers un conventionnement pluriannuel. Cet ajustement est intervenu pour le programme 303 et son bilan est favorable. Cette mesure doit donc pouvoir également être mise en œuvre pour le programme 104** afin, d'une part, de donner plus de lisibilité aux acteurs tout en simplifiant la charge administrative et, d'autre part, de favoriser une meilleure programmation budgétaire. Certains programmes se prêtent à un financement pluriannuel. Forum réfugiés Cosi a par exemple indiqué que son programme Accelair faisait l'objet d'un conventionnement annuel renouvelé chaque année depuis 2002.

Les dispositifs d'intégration professionnelle des réfugiés, une politique à rationaliser ?

Les rapporteurs observent que **les dispositifs soutenant l'intégration professionnelle des réfugiés sont nombreux et dispersés, ce qui ne facilite pas leur compréhension par les employeurs**. Les principaux dispositifs publics relèvent ainsi du ministère du travail (plan d'investissement dans les compétences [PIC]), du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (projet Émile), du ministère de l'intérieur (Hope et Accelair, conduits en association avec le ministère du travail dans le cadre du PIC) ou de Pôle emploi (parcours d'intégration par l'apprentissage de la langue).

Les rapporteurs déplorent par ailleurs la **complexité des procédures d'accès au marché du travail des étrangers** (récemment jugées « *archaïques* » ⁽²⁾ par le Premier ministre) et prennent note de l'intention du Gouvernement de les rénover. S'agissant des réfugiés, ils s'étonnent également de l'absence de statistiques mesurant les effets de l'abaissement (décidé par la loi précitée du 10 septembre 2018) de neuf à six mois, du délai au terme duquel un demandeur d'asile est autorisé à exercer une activité professionnelle.

Une réflexion mériterait d'être engagée sur ces différents points afin de favoriser l'intégration professionnelle des réfugiés et répondre aux besoins exprimés par certains secteurs professionnels, notamment ceux en tension.

(1) Il en va ainsi de l'accueil des bénéficiaires de programmes de réinstallation, de la conclusion de contrats avec des métropoles ou du déploiement d'une plate-forme électronique collaborative.

(2) Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe.

b. L'action n° 12 *Accompagnement des étrangers en situation régulière : des crédits stabilisés*

Le PLF prévoit un crédit de 53,9 millions d'euros en CP et en AE en faveur de l'action n° 12 *Accompagnement des étrangers en situation régulière*, soit un montant proche de celui ouvert en LFI 2019 (49,73 millions d'euros).

Ces crédits financent un ensemble composite de mesures prises au niveau déconcentré dans le cadre du parcours d'intégration républicaine. Les actions conduites concernent essentiellement l'approfondissement du premier apprentissage linguistique (hors CIR) en vue d'atteindre le niveau A2/B1⁽¹⁾ ou B1⁽²⁾ du cadre européen commun de référence pour les langues. L'action n° 12 finance également la contribution du ministère de l'intérieur à l'opération « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants » (menée conjointement avec l'Éducation nationale⁽³⁾) ainsi que d'autres actions en matière d'accès aux droits et d'accompagnement vers l'emploi. Cette action est marquée par la territorialisation croissante de la politique d'intégration.

4. L'action n° 16 *Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants : la poursuite du plan engagé en 1997*

Un montant de 8,5 millions d'euros est prévu au titre de la participation du ministère de l'intérieur à la poursuite de l'exécution d'un plan de transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales. Cette participation prend par exemple la forme du financement de dépenses de mobilier ou vise, comme l'indique le projet annuel de performance, « à *compenser les pertes d'exploitation liées à la mise en vacance des chambres pendant la période de travaux* »⁽⁴⁾.

Engagé en 1997, ce plan vise à améliorer les conditions d'hébergement des 90 000 occupants (dont une part croissante de résidents âgés) de ces centres. Les crédits affectés à cette action sont stables par rapport à la LFI 2019. Depuis 1997, la rénovation de 438 foyers (sur 687) a été financée dans ce cadre.

(1) *Le niveau A2 est celui d'un utilisateur pouvant « communiquer lors de tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange d'informations simple et direct sur des sujets familiaux et habituels ». La maîtrise de ce niveau est une des conditions de délivrance de la carte de résident.*

(2) *Le niveau B1 est celui d'un utilisateur indépendant sachant « comprendre les points essentiels quand un langage clair et standard est utilisé et s'il s'agit de choses familières dans le travail, à l'école, dans les loisirs ». La maîtrise de ce niveau est une des conditions pour acquérir de la nationalité française.*

(3) *Cette opération vise à favoriser l'intégration de parents d'élèves étrangers volontaires en les impliquant dans la scolarité de leur enfant. En 2017-2018, près de 8 000 parents d'élèves étrangers ont suivi ces formations, dont beaucoup de femmes. Ce nombre devrait être de 10 000 en 2019 et la poursuite de cette croissance est attendue en 2020.*

(4) *Projet annuel de performance, p. 75.*

5. L'action n° 14 *Accès à la nationalité française* : des crédits modestes

Un montant d'un million d'euros (en CP et en AE) est prévu au titre de l'action n° 14 destinée à supporter les moyens de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française de la DGEF.

En **2018**, 77 778 personnes sont devenues françaises par naturalisation par décret ou déclaration⁽¹⁾. L'acquisition de la nationalité française n'a rien d'automatique puisque le taux de refus opposé aux demandes de naturalisation par décret s'est élevé à 32 % en 2018.

**

(1) *La naturalisation par décret concerne les naturalisations et les réintégrations dans la nationalité. La naturalisation par déclaration intervient au titre du mariage avec un conjoint français, au titre d'ascendant de français ou au titre de frères et sœurs de français.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Immigration, asile et intégration. Le compte-rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant les recommandations des rapporteurs la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté un amendement de crédit visant à transférer 200 000 euros du programme 104 Intégration et accès à la nationalité vers le programme 303 Immigration et asile dans le but de porter à 400 000 euros les crédits finançant des vacations de psychologues dans les centres de rétention administrative et d'ouvrir la possibilité aux professionnels concernés de recevoir également des personnes relevant du programme 104.

La commission des finances a également adopté un article additionnel après l'article 76 visant à supprimer le titre III du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (des articles L. 331-1 et L. 331-2) dans le but de simplifier et clarifier ledit code.

*

* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920016.pdf>

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX, DÉPLACEMENT ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Délégation interministérielle chargée de l'accueil et de l'intégration des réfugiés : M. Alain Régnier, délégué interministériel, et M. Simon Karleskind, directeur de cabinet.

Ministère de l'intérieur, Direction générale des étrangers en France (DGEF) :

- M. Pierre-Antoine Molina, directeur général ;
- Direction de l'asile (DA) : Mme Julie Bouaziz, adjointe au directeur ;
- Direction de l'immigration (DIMM) : Mme Nele Ragon, adjointe au chef de bureau, cheffe du pôle rétention à la Direction de l'immigration (DIMM) ;
- Service du pilotage et des systèmes d'information (SPSI) : Mme Franceline Forterre-Chapard, adjointe au sous-directeur ;
- Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) : Mme Agnès Fontana, directrice.

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

Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) : M. Julien Boucher, directeur général.

Table ronde sur l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés :

- Association Aurore : M. Éric Pliez, directeur général ;
- Croix-Rouge française : M. Thierry Couvert Leroy, délégué national Lutte contre les exclusions et Mme Georgia Fayet, chargée de mission « migrants » ;
- Forum réfugiés COSI : M. Jean-François Ploquin, directeur général ;
- Habitat et Humanisme Rhône : M. Christophe Perrin, président.

Déplacement. 25 février 2019 : campement au nord de Paris (porte de la Chapelle) et entretien sur site avec Médecins du monde (MM. Louis Barda, coordinateur général Programmes CAO A Paris), Christian Reboul, référent plaidoyer, et le docteur Patrick Bouffard, membre du conseil d'administration).

Contributions écrites :

- Assemblée des départements de France ;
- Association des maires de France.