



N° 4525

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE  
DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 4482)  
*de finances pour 2022*

TOME II

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

PAR MME ÉLODIE JACQUIER-LAFORGE  
Députée

---

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2021 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, 33% des réponses attendues étaient parvenues à votre rapporteure pour avis.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'IMMIGRATION ET À L'INTÉGRATION</b> .....	7
<b>A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »</b> .....	7
1. L'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » .....	8
a. Les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) .....	8
b. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile .....	8
c. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides .....	9
2. L'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » .....	10
3. Les autres actions .....	11
<b>B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »</b> .....	11
1. L'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants » .....	12
2. L'action n° 12 « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière » .....	13
3. L'action n° 14 « Accès à la nationalité française » .....	13
4. L'action n° 15 « Accompagnement des réfugiés » .....	13
5. L'action n° 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants » .....	14
<b>II. L'ÉVALUATION DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE</b> .....	15
<b>A. LA MISE EN PLACE DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE (« CIR ») EN 2016</b> .....	16
1. Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), prédécesseur du CIR .....	16
i. Le contrat d'accueil et d'intégration .....	16
ii. Les critiques adressées au CAI .....	16
2. La mise en place du CIR en 2016 .....	17
a. La création du contrat d'intégration républicaine (CIR) .....	17

b. Les grandes étapes du parcours d'intégration républicaine ainsi rénové.....	18
i. L'entretien personnalisé .....	18
ii. Le contenu du contrat.....	18
iii. L'entretien de fin de parcours.....	19
iv. Le lien entre le CIR et l'octroi de la carte de résident.....	19
<b>B. UN OUTIL QUI A D'ORES ET DÉJÀ ÉVOLUÉ.....</b>	<b>20</b>
1. Le CIR a considérablement évolué à la suite du Comité interministériel à l'intégration (« C2I ») de 2018.....	20
a. La formation civique.....	20
i. La composante civique du CIR.....	20
ii. Les évolutions apportées à la suite du C2I.....	21
b. La formation linguistique.....	22
i. La composante linguistique du CIR .....	22
ii. Les évolutions apportées à la suite du C2I.....	22
c. La mise en place d'une composante « intégration sociale et professionnelle » .....	24
i. La nécessité de la mise en place d'un volet « insertion professionnelle » .....	24
d. Un bilan satisfaisant de cette réforme.....	25
2. Le CIR aujourd'hui.....	26
a. État des lieux du CIR .....	26
b. Le CIR dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.....	27
c. L'instauration prochaine du CIR à Mayotte.....	28
<b>C. POURSUIVRE LA MODERNISATION DU CIR.....</b>	<b>29</b>
1. Approfondir l'individualisation du suivi .....	29
2. Moderniser la composante civique .....	29
a. Évolutions prévues à court terme .....	30
b. Perspectives.....	30
3. Moderniser la composante linguistique .....	30
a. Évolutions prévues à court terme .....	30
b. Perspectives.....	31
4. Moderniser la composante « intégration sociale et professionnelle » .....	32
a. Évolutions prévues à court terme .....	32
b. Perspectives.....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>35</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>53</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 2022 maintient, pour la cinquième année consécutive, l'effort engagé depuis le début de cette législature en poursuivant l'augmentation des crédits consacrés à la mission « Immigration, asile et intégration ».

Celle-ci se structure autour de trois grands axes : la maîtrise des flux migratoires, la garantie du droit d'asile et l'intégration des personnes immigrées en situation régulière.

Les crédits de paiement de cette mission s'élèvent désormais à 1,9 milliard d'euros, contre 1 milliard il y a cinq ans. Ces crédits permettront notamment de financer le plan d'ouverture de places en centre de rétention administrative (CRA) et l'actualisation des besoins pour l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

Cette année, le contrat d'intégration républicaine, principal dispositif de notre politique d'intégration, a fêté ses cinq ans. En 2022, il sera déployé à Mayotte. C'est pourquoi, après avoir présenté les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », votre rapporteure a fait le choix de s'intéresser cette année à ce dispositif, afin d'en dresser un bilan et d'identifier des pistes d'amélioration.



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

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent à **1,99 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,90 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une augmentation de 14,08 % en AE et une augmentation de 3,17 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

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

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

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

Pour 2022, les crédits de ce programme progressent substantiellement en AE comme en CP. Ils augmentent en effet de 18,09 % en AE et de 3,59 % en CP par rapport à la loi de finances initiales pour 2021, pour s'établir à respectivement à **1,56 et 1,46 milliard d'euros**.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2021		PLF 2022		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	0,52	0,52	0,52	0,52	0	0
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	1 182,41	1 276,85	1 396,24	1 311,49	+ 18,1 %	+ 2,74 %
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	131,20	127,86	156,09	143,86	+ 19,08 %	+ 12,6 %
04 – Soutien	5,70	5,70	5,68	5,68	0	0
<b>Total</b>	<b>1 319,83</b>	<b>1 410,93</b>	<b>1 558,53</b>	<b>1 461,55</b>	<b>+ 18,12 %</b>	<b>+ 3,62 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2022.

## 1. L'action n° 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »

L'action n° 2, « Garantie de l'exercice du droit d'asile », représente la presque totalité des crédits du programme. Pour 2022, **ils s'élèvent à 1,40 milliard d'euros en AE et 1,31 milliard d'euros en CP**, soit une augmentation de 18,1 % en AE et de 2,7 % en CP par rapport à 2021.

### a. Les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

À l'action n° 2 figurent également les crédits de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), qui est versée aux demandeurs d'asile durant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande.

Versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), son montant varie selon la composition familiale des demandeurs et leur mode d'hébergement.

Pour 2022, la dotation inscrite est de **467 millions d'euros**, soit une progression de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2021. Il s'agit de la poursuite de l'effort visant à mieux respecter l'exigence de sincérité budgétaire concernant cette dépense longtemps sous-évaluée. La dotation pour 2022 est prévue pour couvrir une hausse de 10 % des demandes d'asile déposées à l'OFPRA en 2022 par rapport à 2019 (considérée comme l'année de référence avant le début de la crise sanitaire). Cette progression représente 145 700 demandes introduites à l'OFPRA.

### b. L'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile

#### DÉCOMPOSITION DE LA PARTIE « ACCUEIL ET HÉBERGEMENT D'ASILE » DES DÉPENSES D'INTERVENTION DE L'ACTION N° 2

(en millions d'euros)

	En AE	En CP
Accompagnement social	2,71	2,71
Hébergement – CADA	354,88	345,88
Hébergement – CAES	47,96	45,17
Hébergement – HUDA	433,48	351,51

Source : projet annuel de performances pour 2022.

- La dotation « **accompagnement social** » permet de financer les actions en faveur de publics particulièrement vulnérables, notamment les demandeurs d'asile victimes de torture. Elle couvre également certains frais d'interprétariat et de transport.

- Les **centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)** constituent l'hébergement de référence pour les demandeurs d'asile en procédure normale.

Ce dispositif d'hébergement pérenne compte plus de 360 centres qui offrent des prestations d'accompagnement social et administratif. Plus de 23 000 places ont été créées depuis 2013. La dotation prévue pour 2022 permettra le financement des

46 632 places du parc. De plus, 20 millions d'euros sont actuellement provisionnés pour couvrir un éventuel dépassement du budget consacré à l'allocation aux demandeurs d'asile ; si les crédits prévus pour l'allocation s'avèrent suffisants, cette provision pourrait être redéployée pour permettre la création de 3 400 places supplémentaires.

● Les **centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES)** visent à garantir aux personnes souhaitant engager une démarche d'asile une mise à l'abri permettant une évaluation immédiate de leur situation administrative, afin de les orienter ensuite vers une structure adaptée. La durée maximale de séjour étant fixée à un mois, cette rotation garantit la fluidité de tout le système et évite ainsi la constitution de campements sur la voie publique. En 2022, si la provision de 20 millions d'euros prévue pour l'allocation aux demandeurs d'asile mentionnée *supra* n'est pas utilisée à cette fin, **1 500 places supplémentaires pourraient être ouvertes**, qui viendraient s'ajouter aux 4 136 places existantes.

● Le **parc d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA)** est plus particulièrement adapté aux personnes sous procédure « Dublin » ou sous procédure accélérée.

Ce parc comprend d'abord des places d'hébergement d'urgence gérées au niveau déconcentré par les préfets. Le **HUDA local** a permis de regrouper les places autrefois dispersées entre le dispositif « accueil temporaire – service de l'asile » (AT-SA), celles qui relevaient des « centres d'accueil et d'orientation » (CAO) ou encore des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM). Les autres places du parc d'hébergement d'urgence relèvent du programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (**PRAHDA**).

La dotation pour 2022 doit permettre le financement des **51 796 places** d'hébergement d'urgence. Les objectifs fixés sont d'améliorer le fonctionnement du dispositif national d'accueil, de veiller à la bonne mise en œuvre des conditions minimales de prise en charge et renforcer la maîtrise du coût journalier en diminuant le recours aux nuitées d'hôtel.

### *c. L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides*

L'action n° 2 prévoit enfin le versement de la subvention de l'État à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRO) mentionnée à l'article L. 722-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Elle s'élève à **93,24 millions d'euros en AE et en CP**, en hausse de 0,43 % par rapport à 2021. Cette légère augmentation a pour objet de prendre en compte l'effet du « glissement vieillesse-technicité » (GVT).

Le plafond d'emplois de l'Office, qui s'établit à 1 003 ETPT, reste inchangé.

L'enjeu, pour l'Office, est toujours de réduire les délais de traitement des demandes d'asile à deux mois, conformément au plan d'action gouvernemental du 12 juillet 2017 et au nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP), qui couvre la période 2021-2023.

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

Cette action finance notamment les dépenses liées au maintien en zone d'attente ou en rétention et les procédures d'éloignement, ainsi que l'accompagnement social, juridique et sanitaire des personnes non admises sur le territoire national. Elle inclut également les opérations de réacheminement et d'éloignement du territoire des étrangers qui font l'objet, par exemple, d'une mesure de non-admission ou d'une obligation de quitter le territoire français.

**Pour l'année 2022, les crédits demandés sont en hausse : ils s'établissent à 156,09 millions d'euros en AE (+ 18,97 % par rapport à 2021) et à 143,86 millions d'euros en CP (+ 12,51 %).**

- 44,56 millions d'euros en AE et 39,73 millions d'euros en CP sont destinés au **fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA)** <sup>(1)</sup>, des **locaux de rétention administrative (LRA)** et de la **zone d'attente des personnes en instance (ZAPI)** de l'aéroport de Roissy. Ces crédits permettent de couvrir les frais de fonctionnement courant – prestations de restauration, de blanchisserie, entretien immobilier et frais d'interprétariat.

- 39,40 millions d'euros en AE et 31,99 millions d'euros en CP seront consacrés en 2022 à l'investissement immobilier des centres, et notamment la poursuite de **l'augmentation du nombre de places de rétention**. Les CP permettront de poursuivre le plan d'extension des CRA en finançant les opérations d'Olivet (90 places) et de Bordeaux (140 places).

- 17,14 millions d'euros sont consacrés à **la prise en charge sanitaire** des personnes en CRA et 9,05 millions d'euros le sont à leur **accompagnement social**. Ce dernier volet recouvre deux prestations : l'assistance humanitaire aux étrangers ainsi que l'assistance aux mineurs étrangers isolés de moins de 13 ans maintenus en zone d'attente à Roissy, et l'accompagnement juridique des retenus dans les CRA.

- **36,52 millions d'euros, enfin, sont consacrés aux frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière**, dont la mise en œuvre revient, au sein de la police nationale, à la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

Ces crédits regroupent notamment les frais de billetterie liés au transport des personnes (avion de ligne commerciale, train ou bateau), le fonctionnement de l'aéronef de type *Beechcraft*, avion de dix-neuf places utilisé de manière ponctuelle pour les éloignements, notamment familiaux, à destination des Balkans et du

---

(1) Les 25 CRA déjà ouverts et le fonctionnement du nouveau CRA de Lyon.

Caucase, ainsi que certaines dépenses locales de déplacement supportés par les services administratifs.

### 3. Les autres actions

**L'action n° 1** « Circulation des étrangers et politique des visas » finance une partie des dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires en charge des visas, à savoir le renouvellement des stations de travail ainsi que l'utilisation des réseaux de communication de données. Pour 2022, la dotation est stable, à 520 000 euros.

**L'action n° 4** « Soutien » regroupe une partie des moyens nécessaires au fonctionnement courant de la direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'Intérieur. En très légère diminution, les AE et les CP s'élèvent pour 2022 à 5,68 millions d'euros (contre 5,7 millions d'euros en 2021) <sup>(1)</sup>.

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

Le programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française » comprend quatre actions qui concourent à l'intégration des étrangers en situation régulière, notamment ceux qui se sont vus reconnaître le bénéfice du droit d'asile. **Pour 2022, les crédits du programme s'élèvent à 438 millions d'euros en AE et en CP, soit une hausse de 1,86 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.**

Cette relative stabilisation, après une importante augmentation des crédits engagée depuis 2018, témoigne de la volonté du Gouvernement de poursuivre le financement du renforcement des dispositifs d'intégration décidé lors du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 et amorcé dans la loi de finances initiale pour 2019. Elle vise également à financer le déploiement du programme de généralisation de l'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR)

---

(1) Le budget consacré aux développements, à la maintenance et à l'hébergement des différents systèmes d'information de la DGEF est désormais porté par le programme 216 à l'issue d'un transfert de crédits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2021		PLF 2022		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 – Accueil des étrangers primo-arrivants	249,07	249,07	256,83	256,83	+ 2,81 %	+ 2,81 %
12 – Intégration des étrangers primo-arrivants	58,00	58,00	79,49	79,50	+ 36,21 %	+ 36,21 %
14 – Accès à la nationalité française	0,99	1,05	0,99	1,05	0	0
15 – Accompagnement des réfugiés	114,69	114,69	93,21	93,21	- 18,73 %	- 18,73 %
16 – Accompagnement des foyers de travailleurs migrants	8,14	8,13	8,14	8,14	0	+ 0,1 %
<b>Total</b>	<b>430,90</b>	<b>430,96</b>	<b>438,66</b>	<b>438,72</b>	<b>+ 1,8 %</b>	<b>+ 1,8 %</b>

Source : projet annuel de performances pour 2022.

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

Cette action finance l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), opérateur public qui contribue aux missions de la DGEF. L'OFII est notamment en charge de l'accueil et de l'intégration des étrangers autorisés à séjourner durablement en France, de l'accompagnement des demandeurs d'asile ou encore de l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers qui ne bénéficient pas d'un titre de séjour.

Pour ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement des étrangers primo-arrivants, la loi du 7 mars 2016 <sup>(1)</sup> a posé les principes de cette politique, qui s'appuie notamment sur le **contrat d'intégration républicaine (CIR)**.

**Pour 2022, la subvention versée à l'OFII s'élève à 256,8 millions d'euros, soit une augmentation de 2,15 % par rapport à 2021.** Ces crédits doivent permettre de mettre en œuvre les mesures décidées lors du comité interministériel du 5 juin 2018, le CIR rénové n'ayant pu être pleinement déployé en 2020 compte tenu du contexte sanitaire.

Les missions de l'OFII seront marquées par la mise en œuvre des dispositions relatives au CIR à Mayotte, initialement prévues en 2018 et repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2022 par l'article 240 de la loi de finances pour 2020. Le coût de cette mesure est évalué à 5,6 millions d'euros.

Le plafond d'emploi de l'OFII est augmenté de 19 ETP par rapport à la loi de finances pour 2021 et s'établit à 1 187 ETPT.

(1) Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

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

Cette action finance les programmes d'accompagnement, mis en œuvre par les préfetures, visant à faciliter l'intégration des étrangers durant les cinq premières années qui suivent leur admission au séjour.

**Après une hausse de près de 30 % en 2019, de 10 % en 2020, et de 9 % en 2021, les crédits consacrés à cette action continuent d'augmenter : ils s'élèveront pour 2022 à 79 millions d'euros, soit une hausse de 37 % par rapport à 2021.** Cette augmentation s'explique par l'intégration d'une part des crédits qui étaient jusqu'à 2021 inscrits sur l'action 15, relative à l'accompagnement des réfugiés (21,5 millions d'euros). Cette action permet désormais de « rendre compte de l'ensemble des efforts consentis en faveur de l'intégration des étrangers de manière générale » <sup>(1)</sup>.

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

L'action n° 14 finance le fonctionnement courant de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDNAF) du ministère de l'Intérieur, localisée à Rezé (Loire-Atlantique), notamment l'entretien des locaux et les fournitures documentaires à destination des préfetures en lien avec la procédure de naturalisation (dossiers remis lors des cérémonies d'accueil, livret de citoyenneté).

Pour 2022, les AE s'élèvent à **0,99 million d'euros** et les CP à **1,05 million**, comme pour 2021.

61 371 personnes sont devenues françaises en 2020 au terme d'une procédure mise en œuvre par le ministère de l'Intérieur, selon deux voies :

- la procédure de naturalisation par décret, pour les étrangers installés durablement en France ;
- la procédure de déclaration à raison du mariage, pour les étrangers mariés à un conjoint français, ou de la qualité d'ascendant ou de frère et sœur de Français.

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

Cette action finance l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés qui ont besoin d'un accompagnement spécifique. 33 204 personnes ont obtenu l'asile en 2020.

**Après avoir atteint 114,69 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiales pour 2021, les crédits demandés pour l'année 2022 s'établissent à 93 millions.** Cette diminution, de 18,4 %, tient à une modification de périmètre (transfert de 21,5 millions d'euros vers l'action 12 « Actions

---

(1) *Projet annuel de performance 2022.*

d'intégration des primo-arrivants). **À périmètre constant, le montant des crédits demandés est identique à 2021.**

● L'essentiel de ces crédits finance les 140 centres provisoires d'hébergement (CPH), structures ayant pour but de favoriser l'accompagnement des réfugiés présentant des difficultés et nécessitant une prise en charge complète dans les premiers mois après l'obtention de leur statut.

Pour 2022, la dotation inscrite s'établit à 81,92 millions d'euros. Elle est ainsi stable par rapport à 2021.

● **Les actions d'accompagnement des réfugiés sont complémentaires des centres provisoires d'hébergement.** Elles ont pour objectif de contribuer à la fluidité du dispositif national d'accueil dans des régions en tension, en contribuant par exemple au dispositif d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement des réfugiés (DAHAR) géré par France terre d'asile et France fraternités dans les Yvelines et en Seine-et-Marne, ainsi que le dispositif d'hébergement et d'accompagnement transitoire géré par Solidarité Mayotte. **La dotation s'établit à 11,29 millions d'euros.**

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

Cette action finance l'accompagnement du plan de rénovation et de modernisation des foyers de travailleurs migrants (FTM). Ce plan a pour objectif d'améliorer les conditions de logement et de vie des résidents. Il s'agit, à la fois, de remettre aux normes un certain nombre de bâtiments et de mettre en place un accompagnement social. Ce plan s'applique à 690 foyers, qui accueillent environ 100 000 travailleurs immigrés. **Les AE et les CP s'élèvent, pour 2022, à 8,14 millions d'euros.**

\*

\* \*

## II. L'ÉVALUATION DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE

Chaque année, environ 100 000 étrangers issus de pays tiers à l'Union européenne arrivent en France de manière régulière. Ils souhaitent s'installer durablement dans notre pays et signent le contrat d'intégration républicaine (CIR). Cet outil constitue une **première étape du parcours d'intégration**. Il vise la maîtrise de la langue française, l'appropriation des valeurs de la République et l'insertion sociale et professionnelle des personnes primo-arrivantes.

Votre rapporteure manifeste, par le choix de s'intéresser à ce sujet, son attachement à ce dispositif qui constitue la matérialisation de l'engagement de la personne arrivante de s'installer en France. **La dimension synallagmatique de l'outil doit impérativement être préservée**. La relation contractuelle suppose en effet l'autonomie et la responsabilité des individus ; ces deux préoccupations doivent continuer de guider l'ambition de notre politique d'intégration.

Le financement du CIR est imputable au programme n° 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Le ministère de l'Intérieur, et plus particulièrement la direction générale des étrangers en France (DGEF), est en charge du pilotage de cette politique. Pour sa mise en œuvre, il s'appuie sur la direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN), la direction de l'asile (DA), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et les préfetures. Le coût des prestations réalisées dans le cadre du CIR s'est élevé en 2020 à 63 millions d'euros <sup>(1)</sup>. La même année, 183 ETPT ont été consacrés, au sein des directions territoriales de l'OFII, aux entretiens initiaux et finaux du CIR ainsi qu'au suivi des marchés de formations linguistique et civique <sup>(2)</sup>.

Créé en 2016, profondément modernisé en 2019, le CIR va de nouveau évoluer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Il s'agit ainsi d'un outil **souple**, en mesure de s'adapter toujours davantage à la diversité des profils et des besoins des personnes primo-arrivantes.

Si plusieurs évaluations ont d'ores et déjà été conduites sur l'une ou l'autre des dimensions du CIR (linguistique, civique ou insertion professionnelle), il était important, alors que nous arrivons au terme de cette législature et qu'il fête ses cinq ans, de dresser **un bilan du dispositif dans son ensemble. Les trois composantes du contrat sont effet plus interconnectées qu'il n'y paraît**. Par exemple, si l'entrée dans la vie professionnelle est trop tardive au regard de la fin de la formation linguistique dispensée, le niveau de langue décline rapidement, celle-ci étant insuffisamment pratiquée. **Il est ainsi indispensable que les trois dimensions du CIR soient pensées, et évoluent, en synergie**.

---

(1) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

(2) Réponse au questionnaire budgétaire.

## A. LA MISE EN PLACE DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE (« CIR ») EN 2016

### 1. Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI), prédécesseur du CIR

#### i. Le contrat d'accueil et d'intégration

Avant la création du CIR en 2016, plusieurs dispositifs avaient pour objet de favoriser l'intégration des étrangers primo-arrivants en situation régulière.

Le CAI constituait « *l'instrument principal de la politique d'accueil et d'intégration* »<sup>(1)</sup>. Inspiré d'une recommandation formulée en 2002 par le Haut Conseil à l'intégration, expérimenté à partir de 2003 et rendu obligatoire par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration, son contenu a été précisé par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Via le CAI, l'État offrait les prestations suivantes : une formation civique d'une journée, une formation linguistique (d'une durée maximale de 400 heures et en moyenne de 270 heures), une session d'information sur la vie en France et un bilan de compétences professionnelles de 3 heures<sup>(2)</sup>. Lors du renouvellement du titre de séjour, l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) précisait que l'administration devait « *tenir compte* » du non-respect éventuel du contrat.

#### NOMBRE DE CAI SIGNÉS ENTRE 2007 ET 2013

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
101 217	103 952	97 736	101 355	102 254	101 368	108 969

Source : étude d'impact du projet de loi relatif au droit des étrangers en France, 22 juillet 2014

En plus du CAI, deux autres dispositifs co-existaient :

– le « **pré-CAI** », à destination des étrangers souhaitant rejoindre la France, mais qui n'avaient pas encore quitté leur pays d'origine ;

– le **contrat d'accueil et d'intégration destiné à l'ensemble d'une famille**.

#### ii. Les critiques adressées au CAI

Les résultats des dispositifs d'intégration ont cependant été jugés décevants, alors même que cette politique était très coûteuse : « *les diverses formations dispensées au titre de l'intégration ont engendré en 2013 une dépense de près de 50 millions d'euros* »<sup>(3)</sup>.

(1) Étude d'impact du projet de loi relatif au droit des étrangers en France, 22 juillet 2014.

(2) Prescrit à 60 % des migrants

(3) Avis budgétaire rattaché au projet de loi de finances pour 2015, présenté au nom de la commission des Lois du Sénat, Mission immigration, intégration et nationalité, M. François-Noël Buffet, session ordinaire de 2014 – 2015, 20 novembre 2014.

Le CAI a en effet fait l'objet de critiques plurielles. En 2013, le ministre de l'Intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'évaluer le processus d'accueil et d'accompagnement des étrangers primo-arrivants. Le rapport ainsi réalisé <sup>(1)</sup> a conclu à une « ***trop grande standardisation des prestations proposées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration*** » et que « ***l'articulation entre les dispositifs portés par l'État et les réponses relevant de la compétence des acteurs locaux n'[était] pas suffisamment lisible*** » <sup>(2)</sup>.

Il a recommandé une approche plus individualisée des besoins, un suivi plus soutenu des personnes fragiles et une meilleure adaptation de la formation civique au profil du migrant.

## 2. La mise en place du CIR en 2016

### a. La création du contrat d'intégration républicaine (CIR)

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France a mis en place un nouveau « parcours personnalisé d'intégration républicaine ». Aux termes de l'article L. 413-2 du CESEDA : « *l'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans révolus, et qui souhaite s'y maintenir durablement s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine. Ce parcours a pour objectifs la compréhension par l'étranger primo-arrivant des valeurs et principes de la République, l'apprentissage de la langue française, l'intégration sociale et professionnelle et l'accès à l'autonomie.* »

L'étranger qui s'engage dans ce parcours **conclut avec l'État un CIR** par lequel il s'engage à suivre les formations et dispositifs d'accompagnement qui lui sont prescrits et à respecter les valeurs et principes de la République <sup>(3)</sup>. L'OFII organise ces formations, assure l'inscription des étrangers à celles-ci et veille à leur assiduité et au sérieux de leur participation <sup>(4)</sup>.

---

(1) L'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivant, IGA IGAS, octobre 2013.

(2) Étude d'impact du projet de loi relatif au droit des étrangers en France, 22 juillet 2014.

(3) Article L. 413-2 du CESEDA.

(4) Article R. 413-10 du CESEDA.

### **Les dispenses prévues à la signature du contrat d'intégration républicaine**

En application de l'article L. 413-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sont notamment dispensés de la signature du contrat d'intégration républicaine, les étrangers titulaires :

- De la carte de séjour temporaire portant la mention « travailleur temporaire » ;
- De la carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » ;
- De la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » ;
- De la carte de séjour temporaire portant la mention « visiteur » ;
- De la carte de séjour temporaire portant la mention « stagiaire » ;
- De la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent ».

Interrogées par votre rapporteure, les personnes auditionnées ont souligné que le périmètre des dispenses leur apparaissait satisfaisant.

### ***b. Les grandes étapes du parcours d'intégration républicaine ainsi renouvelé***

#### **i. L'entretien personnalisé**

Le parcours d'intégration débute avec une **présentation collective**, destinée à donner des informations aux étrangers sur le déroulement du parcours d'intégration républicaine, et à présenter le CIR et ses enjeux.

Le contrat d'intégration républicaine, avec sa traduction dans une langue que l'intéressé comprend, est ensuite présenté par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à l'étranger au cours d'un **entretien personnalisé** <sup>(1)</sup>.

**Au terme de cet entretien, le CIR est signé** par l'étranger et, le cas échéant, par son représentant légal admis régulièrement au séjour en France. Il est également signé par le préfet qui a accordé le titre de séjour ou par le préfet du lieu de résidence pour l'étranger séjournant en France sous couvert d'un visa d'une durée supérieure à trois mois <sup>(2)</sup>.

#### **ii. Le contenu du contrat**

Le contrat est élaboré selon un modèle type fixé par l'arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2016 relatif au modèle type de contrat d'intégration républicaine créé par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

Il comporte trois grandes parties :

- **Une première partie relative aux engagements de l'État** (proposer un dispositif d'accueil et d'accompagnement afin de favoriser l'intégration du

---

(1) Article R. 413-3 du CESEDA.

(2) Article R. 413-3 du CESEDA.

primo-arrivant, comprenant notamment une présentation collective du parcours d'intégration républicaine, une formation civique, un test de positionnement linguistique, *etc.*) ;

– **Une deuxième partie relative aux obligations de l'étranger primo-arrivant** (respecter les valeurs essentielles de la société française et de la République, participer avec assiduité et sérieux aux formations proposées, se rendre à l'entretien de fin de contrat, *etc.*) ;

– **Une dernière partie relative à la durée du contrat** : le contrat est conclu pour une durée d'un an.

Le contrat peut être résilié par le préfet sur proposition de l'OFII lorsque celui-ci constate que l'étranger, sans motif légitime, ne participe pas ou plus à une formation prescrite ou ne respecte pas les engagements souscrits dans le cadre du CIR <sup>(1)</sup>.

iii. L'entretien de fin de parcours

Dans un délai de trois mois après la fin des formations prescrites, l'OFII convoque l'étranger à **un entretien de fin de contrat** au cours duquel un bilan des formations est réalisé <sup>(2)</sup>.

Il est, à cette occasion, apporté à l'étranger **une nouvelle information sur l'offre des services disponibles localement pouvant faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration**, notamment son insertion professionnelle <sup>(3)</sup>.

Afin de compléter le parcours d'intégration des signataires du CIR, un marché national de formation linguistique propose des formations visant l'atteinte des niveaux A2 et B1 oral du Cadre européen commun de référence pour les langues (« CECRL »). Ces parcours complémentaires, de 100 et 50 heures, répondent aux exigences linguistiques fixées par la loi du 10 septembre 2018 pour la délivrance des titres de séjour : le niveau A2 pour la carte de résident et le niveau B1 oral pour l'accès à la nationalité française.

**33 651 entretiens de fin de parcours** ont été programmés en 2020 et le taux de présence s'est élevé à 76,5 % <sup>(4)</sup>.

iv. Le lien entre le CIR et l'octroi de la carte de résident

Le CIR est considéré comme respecté « *dès lors que les formations qu'il prévoit ont été suivies avec assiduité et sérieux* » <sup>(5)</sup> : suivi des 4 journées de

---

(1) Article R. 413-4 du CESEDA.

(2) Article R. 413-14 du CESEDA.

(3) Article R. 413-14 du CESEDA.

(4) Rapport d'activité de l'OFII pour l'année 2020 (2021).

(5) Article R. 413-4 du CESEDA.

formation civique et de 80 % du parcours de formation linguistique, avec une progression par rapport au niveau évalué initialement en formation linguistique. Le « sérieux » est évalué par le formateur au vu du comportement du stagiaire : il doit avoir été attentif et ne pas avoir empêché le bon déroulement de la formation <sup>(1)</sup>. L'étranger ne doit par ailleurs pas avoir manifesté de rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République.

Le respect de ces obligations, associé aux autres conditions requises en matière de titre de séjour, permet la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle de 2 à 4 ans après un an de séjour régulier <sup>(2)</sup>.

## **B. UN OUTIL QUI A D'ORES ET DÉJÀ ÉVOLUÉ**

### **1. Le CIR a considérablement évolué à la suite du Comité interministériel à l'intégration (« C2I ») de 2018**

Le Comité interministériel à l'intégration de 2018 a considérablement fait évoluer le CIR. Ce dernier, dans sa version rénovée, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019.

#### **Comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018**

Le 5 juin 2018, le Premier ministre Édouard Philippe a réuni un Comité interministériel à l'intégration à l'hôtel de Matignon. Il s'agit de la première réunion du Comité interministériel à l'intégration du quinquennat.

Le Premier ministre a à cette occasion décliné les 4 axes prioritaires de la politique d'intégration :

- la maîtrise de la langue française ;
- la formation civique ;
- l'accès à l'emploi ;
- la prise en compte de certaines situations particulières, comme celle des réfugiés, qui doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé.

#### ***a. La formation civique***

##### **i. La composante civique du CIR**

La formation civique, qui démarre dans le mois qui suit la date de la signature du CIR poursuit trois grands objectifs <sup>(3)</sup> :

---

(1) Contribution écrite de la DGEF.

(2) Article L. 413-7 du CESEDA.

(3) Rapport d'activité de l'année 2020 de l'OFII (2021).

– apporter les clefs nécessaires à une intégration rapide et durable sur le territoire ;

– répondre aux besoins des étrangers ;

– faire connaître les règles de vie (valeurs, codes, démarches administratives) en France.

ii. Les évolutions apportées à la suite du C2I

**La durée de la formation civique a été multipliée par deux.** Avant la réforme, la formation civique durait 2 journées (12 heures au total). Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, la formation civique dure 4 jours, soit 24 heures.

S’agissant du contenu de celle-ci, les modules de formation ont été repensés pour, notamment, intégrer des phases « hors les murs ». Dans sa monture actuelle, la formation civique comprend 5 blocs de formation : découverte de la France (repères historiques et géographiques essentiels), santé, parentalité, logement et emploi. Chaque bloc constitue une occasion de revenir sur une valeur de la République et préciser comment celle-ci se décline – par exemple : la laïcité à l’hôpital. La formation « *insiste, dans chaque domaine, sur l’équilibre des droits et des devoirs* »<sup>(1)</sup>. Ce contenu « *permet aux signataires d’appréhender les principes et valeurs de la République, ainsi que le fonctionnement des institutions et des services publics* »<sup>(2)</sup>.

Aussi, la **quatrième journée de la formation est désormais déclinable en fonction du choix du signataire, autour de 3 thèmes différents** : un atelier thématique « emploi », un atelier « social » et un atelier « culturel ». Les acteurs économiques, sociaux et citoyens sont sollicités pour intervenir au sein de ces ateliers (Pôle emploi, les missions locales, des associations luttant contre les violences intra familiales, *etc.*). Votre rapporteure salue cette évolution dans le sens d’une individualisation croissante de la formation proposée, en réponse aux besoins spécifiques et particuliers des stagiaires. Au premier semestre de l’année 2021, le taux de présence à cette « J4 » s’élevait à 92,6 %<sup>(3)</sup>.

Les groupes sont constitués de **20 stagiaires** et de 2 interprètes maximum.

En 2019 et 2020, respectivement 219 502 et 269 452 présences ont été enregistrées pour les 4 jours de la formation civique<sup>(4)</sup>.

---

(1) Contribution écrite de la DGEF aux travaux de la rapporteure.

(2) Contribution écrite de l’OFII aux travaux de la rapporteure.

(3) Contribution écrite de la DGEF aux travaux de la rapporteure.

(4) Rapport d’activité de l’année 2020 de l’OFII (2021).

## **b. La formation linguistique**

### **i. La composante linguistique du CIR**

La maîtrise du français est une condition indispensable de l'intégration dans la société française. Il ressort ainsi de l'article L. 413-2 du CESEDA que le parcours personnalisé d'intégration républicaine comprend : « 2° *La formation linguistique prescrite par l'État, visant à l'acquisition de la langue française* ». L'article précise également que cette formation linguistique comprend un nombre d'heures d'enseignement suffisant pour permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française. « *Cette formation peut donner lieu à une certification standardisée permettant d'évaluer le niveau de langue de l'étranger* »<sup>(1)</sup>. Le coût total de la certification pour les signataires du CIR ayant atteint le niveau A1 s'est élevé en 2020 à 252 242 euros<sup>(2)</sup>.

La composante linguistique du CIR prend tout d'abord la forme **d'un test de positionnement linguistique**, écrit et oral, réalisé à l'occasion de l'entretien personnalisé du début de parcours, qui vise à déterminer les **besoins en formation linguistique de l'étranger et d'identifier le parcours correspondant**. Le contenu de ce test est fixé par un arrêté du ministre chargé de l'accueil et de l'intégration sur la base du CERL du Conseil de l'Europe tel qu'adopté le 2 juillet 2008<sup>(3)</sup>. L'étranger peut être dispensé de l'inscription à la formation linguistique lorsqu'il obtient au test des résultats égaux ou supérieurs au niveau A1, ou qu'il justifie de ce niveau par la production de diplômes ou test prévus par le même arrêté<sup>(4)</sup>.

Le taux des signataires du CIR ayant bénéficié des formations linguistiques s'est élevé à 48,9 % en 2019 et à 45,9 % en 2020<sup>(5)</sup>.

### **ii. Les évolutions apportées à la suite du C2I**

**Les heures de formations proposées au sein des parcours linguistiques ont été doublées**. Avant la réforme, la formation linguistique comprenait 3 parcours de 50, 100 et 200 heures. Depuis, les trois parcours proposés ont une durée de 100 heures, 200 heures et 400 heures. Le parcours de 400 heures est aujourd'hui la prescription la plus fréquente ; cela démontre l'intérêt du doublement des heures de formation.

---

(1) Article L. 413-3 du CESEDA.

(2) Réponse au questionnaire budgétaire.

(3) Article R. 413-9 du CESEDA.

(4) Article R. 413-13 du CESEDA.

(5) Réponse au questionnaire budgétaire.

**RÉPARTITION DES FORMATIONS LINGUISTIQUES PRESCRITES PAR TYPE DE PARCOURS  
(EN 2020)**

Type de formation prescrite	Par rapport au total des types de formations prescrits (en %)
100 heures	19,2
200 heures	30,9
400 heures	39,1
600 heures	10,8

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Pour autant, les taux de succès les plus élevés se concentrent sur les parcours de 100 et 200 heures, en raison des capacités d'apprentissage généralement meilleures de ces publics par rapport à ceux orientés vers les parcours les plus longs <sup>(1)</sup>.

**TAUX D'ATTEINTE DU NIVEAU A1 AU TERME DU PARCOURS DE FORMATION  
LINGUISTIQUE (EN 2020)**

Type de parcours	Taux d'atteinte du niveau A1
100 heures	93,8 %
200 heures	78,1 %
400 heures	66,9 %
600 heures	40,8 %

Source : Contribution écrite de l'OFII

Il peut être mis un terme anticipé à la formation lorsque l'étranger atteint le niveau linguistique lors d'un test d'évaluation intermédiaire et qu'il a suivi sa formation avec assiduité <sup>(2)</sup>.

**Un quatrième parcours, de 600 heures a également été mis en place pour les publics non-lecteurs non-scripteurs.** L'intérêt de ce parcours est souligné par de nombreux acteurs.

**La taille des groupes de formation a été réduite** à 15 stagiaires pour l'ensemble des formations linguistiques, à l'exception du parcours de 600 heures au sein duquel les groupes sont composés de 12 personnes (contre 20 auparavant) <sup>(3)</sup>.

Budgétairement le coût des formations linguistiques s'établit pour l'année 2020 à 50,1 millions d'euros, dont 46,5 millions d'euros pour la formation linguistique visant l'atteinte du niveau A1 <sup>(4)</sup>.

(1) Rapport d'activité de l'année 2020 de l'OFII (2021).

(2) Article R. 413-13 du CESEDA.

(3) Rapport d'activité de l'année 2020 de l'OFII (2021).

(4) Réponse au questionnaire budgétaire.

**c. La mise en place d'une composante « intégration sociale et professionnelle »**

i. La nécessité de la mise en place d'un volet « insertion professionnelle »

L'insertion professionnelle constitue un élément essentiel de l'intégration professionnelle des étrangers primo-arrivants. Or, le taux d'emploi des primo-arrivants est particulièrement faible. En 2019, parmi les signataires du CIR et lors du premier entretien à l'OFII, seulement 35,5 % déclaraient exercer une activité professionnelle <sup>(1)</sup>. Dans le rapport *L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle* (avril 2021), l'IGESR, l'IGA et l'IGAS identifient trois principaux freins à l'insertion professionnelle des primo-arrivants :

– l'insuffisante maîtrise du français, même au terme du parcours CIR ;

– la faiblesse du niveau scolaire de la majeure partie des signataires. Par ailleurs, pour ceux qui disposent d'un diplôme d'enseignement supérieur, la comparabilité des diplômes est parfois difficile car « certains primo-arrivants sont issus de pays qui ont des systèmes scolaires très différents de celui de la France » ;

– la méconnaissance assez générale du service public de l'emploi, y compris à l'issue du parcours CIR (« ceux qui sont à la recherche d'un emploi ne sont pas systématiquement inscrits à Pôle Emploi »).

En réponse à ces difficultés, le Comité interministériel à l'intégration de 2018 recommande la mise en place d'un volet « insertion professionnelle » dans le CIR. Son dossier de presse indiquait :

*« Aujourd'hui, le contrat d'intégration républicaine s'arrête à l'apprentissage du français.*

*Demain, l'insertion professionnelle, élément déterminant de l'autonomie devient une priorité de la politique d'intégration ».*

ii. Les évolutions apportées au CIR

Aux termes de l'article L. 413-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, l'étranger primo-arrivant s'engage dans un parcours personnalité d'intégration républicaine qui comprend désormais notamment pour objectif : « l'intégration sociale et professionnelle et l'accès à l'autonomie ». Le parcours comprend donc : « 3° Un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser son insertion professionnelle, en association avec les structures du service public à l'emploi » <sup>(2)</sup>.

---

(1) *L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle*, IGESR, IGA, IGAS, avril 2021.

(2) Article L. 413-3 du CESEDA.

- *Lors de l'entretien du début de parcours*

L'entretien personnalisé de début de parcours d'intégration républicaine vise désormais à **informer l'étranger de l'offre territoriale de services de nature à faciliter, notamment, son insertion professionnelle et ses conditions d'accueil et d'intégration**. Au cours de cet entretien, l'étranger en recherche d'emploi est orienté par l'OFII, en fonction de sa situation et de ses besoins, vers un organisme concourant au service public de l'emploi pour bénéficier d'un entretien approfondi en orientation professionnelle puis de l'accompagnement adapté <sup>(1)</sup>.

- *Lors de l'entretien de fin de parcours*

Lors de l'entretien de fin de parcours d'intégration républicaine, l'étranger <sup>(2)</sup> :

- bénéficie d'une **nouvelle information** sur l'offre territoriale de service pouvant faciliter son insertion professionnelle ;

- est **orienté par l'OFII**, en fonction de sa situation et de ses besoins, **vers un organisme concourant au service public de l'emploi** pour bénéficier d'un entretien approfondi en orientation professionnelle puis d'un accompagnement adapté.

À cette étape, l'étranger qui ne souhaite pas bénéficier de cet accompagnement exprime sa demande de dispense.

#### *d. Un bilan satisfaisant de cette réforme*

**L'ensemble des acteurs entendus considère que la réforme de 2019 a considérablement amélioré le dispositif du CIR**. S'agissant par exemple de sa composante linguistique, l'indicateur de performance « taux d'atteinte du niveau A1 » n'a eu de cesse de s'améliorer depuis 2019, passant de 68,3 % à 75,7 % en prévision actualisée pour 2021. L'objectif fixé pour 2023 est de 80 % <sup>(3)</sup>.

**Les signataires sont globalement satisfaits des formations dispensées**. En effet, les prestataires et les formations sont régulièrement évalués. Les contrats d'objectifs et de performance (COP) de l'OFII fixent le nombre de contrôles annuels à effectuer par lot sur les formations civiques et linguistiques. En 2020, 116 organismes de formation civique et 136 organismes de formation linguistique ont été contrôlés. Les contrôles sont réalisés par les directions territoriales de l'OFII et la mission du contrôle interne et de l'audit de l'établissement <sup>(4)</sup>. En 2020, 98,6 % des stagiaires de la formation civique et 97,7 % des stagiaires de la formation

---

(1) Article R. 413-8 du CESEDA.

(2) Article R. 413-14 du CESEDA.

(3) Projet annuel de performance 2022.

(4) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

linguistique se déclaraient satisfaits des formations dispensées<sup>(1)</sup>. En 2022, un nouveau dispositif de prime sera mis en place pour les prestataires qui recueillent un niveau de satisfaction global élevé de la part des bénéficiaires à l’occasion des évaluations menées par ces derniers en fin de formation sous la forme d’un questionnaire de satisfaction, et des services de l’OFII.

**La nécessité de la mise en place du nouveau volet « intégration sociale et professionnelle » au sein du CIR n’est pas remise en cause.** Près de la moitié du public signataire du CIR est en recherche d’emploi (48,6 % en 2019, 51,7 % en 2020 et 54,4 % au 31 août 2021)<sup>(2)</sup>, preuve du besoin en la matière. Votre rapporteure partage le constat énoncé dans le rapport de l’IGESR, de l’IGA et de l’IGAS : « *c’est bien le parcours du CIR, dont l’OFII est l’opérateur, qui doit être (...) la clef de voûte d’un accompagnement personnalisé qui vise à conduire les primo-arrivants vers une insertion professionnelle réussie* ». En outre, **les acteurs concernés ont engagé un important travail de concertation.** En effet, le 5 avril 2019, une Charte relative à l’orientation et l’insertion professionnelles des étrangers primo-arrivants dans le cadre du CIR a été signée par les ministères du Travail, de l’Intérieur, l’OFII, et les acteurs du service public de l’emploi, avec comme objectifs la structuration et la consolidation des relations entre ces partenaires, ainsi que la fluidification des parcours des signataires vers l’emploi. Un nouvel accord-cadre, portant sur la période 2020 - 2024, a été signé le 1<sup>er</sup> mars 2021 entre les mêmes acteurs. Cet accord fixe de nouveaux axes de coopération, parmi lesquels l’approfondissement des échanges de données informatiques entre l’OFII et Pôle emploi et le renforcement de la connaissance réciproque des offres de services.

## 2. Le CIR aujourd’hui

### a. État des lieux du CIR

NOMBRE DE CIR SIGNÉS DEPUIS 2016

Année de signature	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (au 31 août)	2022 (prévision)
Nombre de CIR signés	106 282	103 184	97 919	107 402	78 764	74 123	105 000

Source : contribution écrite de l’OFII

Comme le montre ce tableau, la crise sanitaire a marqué une rupture dans le nombre de CIR signés depuis 2020. L’année 2022 devrait amorcer un retour au niveau d’avant crise. La prévision de 105 000 CIR signés en 2022, dont 5 000 à Mayotte, a été définie par rapport aux nombres de CIR signés en 2019, année de référence.

(1) Contribution écrite de l’OFII aux travaux de la rapporteure.

(2) Contribution écrite de l’OFII aux travaux de la rapporteure.

### Cartographie des signataires du CIR

- Par **motif d'entrée** : le principal motif d'entrée est le motif familial (53,7 %), suivi de l'asile (25,5 %) et du motif économique (12,6 %) ;
- Par **sexe** : 53,8 % des signataires sont des hommes et 46,2 % sont des femmes ;
- Par **âge** : 20,4 % des signataires ont entre 16 et 25 ans et 78,6 % entre 26 et 45 ans ;
- Par **nationalité** : en 2020, 151 nationalités étaient représentées parmi les signataires du CIR

#### RÉPARTITION DES NATIONALITÉS PARMIS LES SIGNATAIRES DU CIR

Nationalité	Part sur le total des signataires (en %) en 2020
Maroc	11,4
Tunisie	8,6
Algérie	8,1
Afghanistan	6,5
Côte d'Ivoire	4
République de Guinée	3,1

Source : Rapport OFII 2020.

- Par **niveau d'études** :

#### LE NIVEAU D'ÉTUDES DES SIGNATAIRES DU CIR

Niveau de diplôme	Part sur le total des signataires (en %) en 2020
Primaire ou sans diplôme	11,7
Secondaire	46,3
Supérieur	32,6
Non scolarisé	9,5

Source : Rapport OFII 2020.

### *b. Le CIR dans le contexte de l'épidémie de Covid-19*

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire.

Les **signatures de CIR ont été suspendues entre le 17 mars et le 17 mai 2020**. Les directions territoriales de l'OFII ont en effet cessé de recevoir le public. Alors qu'en 2019, 107 402 CIR ont été signés, ce chiffre est tombé à 78 764 en 2020, soit une baisse de presque 27 %. Les formations linguistiques prescrites s'établissaient à 52 538 en 2019, contre seulement 36 147 en 2020 <sup>(1)</sup>. Au sortir du premier confinement, les plateformes d'accueil ont repris progressivement, avec un nombre réduit de personnes convoquées en raison des contraintes de distanciation sociale.

S'agissant des étrangers signataires qui étaient déjà en cours de parcours d'intégration républicaine avant la période de confinement, la crise sanitaire a

---

(1) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

nécessité d'importantes adaptations opérationnelles. L'OFII a mis en place un **dispositif expérimental de formation à distance** (FAD) afin de « *pallier l'arrêt des formations et maintenir le lien avec les stagiaires* »<sup>(1)</sup>. Ces heures de formation civique et linguistique réalisées à distance ont été comptabilisées dans le parcours d'intégration de chaque signataire du CIR. « *Cette modalité d'apprentissage a permis d'éviter l'isolement des stagiaires, de maintenir une motivation et de garder du lien avec une partie des bénéficiaires de la formation linguistique* »<sup>(2)</sup>. Il est toutefois à noter que ces formations n'ont pas pu être accessibles à tous, par manque de disponibilité de certains stagiaires, de profils d'apprentissage inadaptés ou par absence d'accès au matériel et à une connexion internet adaptés.

Les équipes territoriales de l'OFII ont réalisé des **bilans de fin de CIR par téléphone** pour les publics francophones. Pour les publics non francophones, ce bilan a été reporté à la reprise de l'activité des plateformes d'accueil afin de bénéficier de l'interprétariat par téléphone.

Depuis septembre 2020, l'activité du CIR a retrouvé son niveau d'avant crise.

Votre **rapporteuse salue les capacités d'adaptation des directions territoriales de l'OFII** dans ce contexte difficile, qui ont permis la poursuite des parcours d'intégration républicaine pour un large public dans des conditions satisfaisantes.

### *c. L'instauration prochaine du CIR à Mayotte*

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les dispositions relatives au CIR s'appliqueront à Mayotte. En effet, la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France prévoyait une mise en œuvre progressive et une adaptation de ces dispositions à Mayotte, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'article 240 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a reporté l'entrée en vigueur du CIR à Mayotte au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Deux marchés publics seront mis en œuvre pour instaurer un parcours de 100 heures de formation linguistique et de 2 jours de formation civique<sup>(3)</sup>.

**La prévision du nombre de CIR signés à Mayotte en 2022 a été fixée à 5 000**<sup>(4)</sup>. Le coût budgétaire est évalué à 5,6 millions d'euros<sup>(5)</sup>. 9 ETP supplémentaires sont prévus à cette fin au sein de la direction territoriale de l'OFII de Mayotte<sup>(6)</sup>.

---

(1) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

(2) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

(3) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

(4) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

(5) Projet annuel de performance 2022.

(6) Projet annuel de performance 2022.

## C. POURSUIVRE LA MODERNISATION DU CIR

Malgré les importantes améliorations du dispositif, votre rapporteure identifie plusieurs pistes d'amélioration.

### 1. Approfondir l'individualisation du suivi

L'individualisation des parcours a d'ores et déjà été renforcée en 2019, mais pourrait encore être approfondie.

Premièrement, il conviendrait de **tenir davantage compte de la difficulté de certains profils à s'adapter à la position « d'apprenant »**. En effet, près de 10 % des signataires n'ont jamais été scolarisés. M. Laurent Delbos, représentant de l'association Forum Réfugiés-Cosi, a recommandé lors de son audition la mise en place d'un module initial à destination de ces publics pour « apprendre à apprendre » et de développer d'autres types de pédagogie, par exemple le recours au théâtre pour l'enseignement de la langue. La constitution de groupes de niveaux plus homogènes pourrait également être renforcée, comme suggérée par Mme Delphine Rouilleault, directrice de France terre d'asile, à l'occasion de son audition.

Deuxièmement, il pourrait être utile également de réfléchir à la mise en place de **dispositifs annexes aux formations** permettant à certains publics de suivre plus sereinement les formations prescrites – par exemple des solutions de garde pour les mères isolées.

Troisièmement, les **formations à distance** constituent un outil approprié d'individualisation des modalités de suivi des parcours et doivent être pérennisées. L'OFII a informé votre rapporteur de la mise en place au cours de l'année 2022 d'un nouveau marché de formation linguistique et civique, pérennisant notamment la possibilité de réalisation des formations à distance pour un public spécifique. Votre rapporteure salue cette évolution qui permettra à certains publics de s'adapter plus aisément aux contraintes des formations.

Quatrièmement, pour certains publics définis, une **formule renouvelée du pré-CAI** pourrait être envisagée, qui permettrait d'initier le suivi des formations civiques ou linguistiques dans le pays de départ, et, éventuellement, de conditionner l'arrivée en France à l'atteinte de certains objectifs – relatifs au niveau linguistique par exemple.

### 2. Moderniser la composante civique

Comme rappelé par M. Didier Leschi, directeur général de l'OFII, à l'occasion de son audition, les effets de la formation civique sur l'intégration des étrangers primo-arrivants sont, par sa nature-même, difficiles à évaluer.

Pour autant, votre rapporteur formule une série de remarques sur la composante civique du CIR.

#### *a. Évolutions prévues à court terme*

Deux évolutions sont envisagées par le ministère de l'Intérieur à court terme : celles-ci suscitent l'adhésion de votre rapporteure.

En premier lieu, il a été constaté que l'étalement des journées de la formation civique sur plusieurs mois, dans le but de permettre une meilleure assimilation des apprentissages, a eu pour conséquence une « *déperdition du public entre la J1 et la J4* »<sup>(1)</sup>, en raison des changements de situation des signataires (maternité, emploi, déménagement, etc.). À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, l'intervalle des journées sera réduit et le temps total de formation civique ne **pourra excéder un délai de 3 mois**.

En second lieu, pôle emploi, l'OFII et la DGEF préparent actuellement **une nouvelle formation des prestataires de formation civique** afin qu'ils « *bénéficient de connaissances plus poussées sur l'offre de services du service public de l'emploi et un kit national adaptable pour chaque département* »<sup>(2)</sup>. Cette évolution envisagée est saluée par votre rapporteure, qui considère qu'elle s'inscrit dans une perspective positive d'interconnexion et de décloisonnement des deux objectifs du CIR que sont l'apprentissage des valeurs de la République et l'intégration dans l'emploi.

#### *b. Perspectives*

À plus long terme, votre rapporteure se montre favorable à la réflexion en cours du ministère de l'Intérieur sur la **mise en place d'un document que l'étranger primo-arrivant signerait au terme du CIR et par lequel il s'engagerait à respecter les principes de la République française**. Cette signature interviendrait à l'issue de la formation civique, serait une condition de délivrance de la carte de séjour pluriannuelle et pourrait être effectuée en préfecture. Il s'agirait d'un acte plus positif et engageant pour la personne étrangère que la condition actuelle de ne « *pas avoir manifesté un rejet des valeurs essentielles de la société française et de la République* »<sup>(3)</sup>.

### **3. Moderniser la composante linguistique**

#### *a. Évolutions prévues à court terme*

En 2022, un nouveau marché de positionnement linguistique et de certification aura pour objet de **renforcer et professionnaliser les tests**

---

(1) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

(2) Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure.

(3) Article R. 413-4 du CESEDA.

**linguistiques.** Actuellement, l'évaluation initiale de la capacité orale du signataire est réalisée par l'auditeur intégration de l'OFII à l'occasion de l'entretien personnalisé. En 2022, le test de positionnement linguistique sera proposé par un prestataire, qui sera en mesure d'évaluer le niveau linguistique plus finement, sur une échelle allant du niveau infra-A1 du CECRL au niveau B1 (contre le seul niveau A1 actuellement). Cette évolution s'inscrit dans la continuité d'une recommandation formulée par l'IGESR, l'IGA et l'IGAS dans le rapport mentionné *supra* <sup>(1)</sup>.

Ce nouveau test aura pour objet d'orienter vers un parcours linguistique obligatoire visant à atteindre le niveau A1, ou vers un parcours complémentaire A2 ou B1. Si aujourd'hui le dispositif de formation complémentaire gratuite de 100 heures vers le niveau A2 et de 50 heures vers le niveau B1 existe, il n'est que peu utilisé. En 2020, 518 596 heures de formations linguistiques complémentaires ont été prodiguées pour le niveau A2 et 47 619 pour le niveau B1 <sup>(2)</sup>. Selon l'OFII, et malgré la promotion de ces formations complémentaires par les opérateurs et par l'OFII, « *ces orientations restent (...) relativement marginales* » en raison de leur caractère facultatif, de leur durée (les parcours A1 peuvent avoir une durée de plus de 12 mois) et des contraintes professionnelles et personnelles des stagiaires. La DGEF a précisé à votre rapporteure qu'il était prévu de porter à 100 heures le forfait proposé pour le niveau B1 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

En outre, la certification des niveaux A2 et B1 pourra être prise en charge <sup>(3)</sup> ; à l'heure actuelle, cette possibilité n'existe que pour la certification du niveau A1.

### ***b. Perspectives***

Une réflexion pourrait être engagée pour **approfondir le lien entre la composante linguistique et la composante « intégration professionnelle » du CIR**. Il serait dans ce cadre utile de dispenser des formations spécialisées dans l'apprentissage d'un vocabulaire spécifique à certaines filières professionnelles (l'hôtellerie, l'aide à la personne, le bâtiment, *etc.*) afin de faciliter l'insertion ou l'accès à la formation professionnelle. Ce type de formation existe d'ores et déjà au sein d'autres dispositifs. Votre rapporteure considère qu'il pourrait utilement être intégré au dispositif du CIR <sup>(4)</sup> et se réjouit qu'une réflexion soit en cours au sein du ministère de l'Intérieur sur la mise en place d'une expérimentation en 2022 d'un « *module de formation linguistique du CIR mariant le français à visée*

---

(1) Évaluer, lors de la signature du CIR, la maîtrise de la langue française, à l'écrit et à l'oral, en fonction des 6 niveaux de l'échelle du cadre européen commun de référence pour les langues, *Rapport sur l'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants*, IGESR – IGA – IGAS, avril 2021.

(2) *Rapport d'activité de l'année 2020 de l'OFII (2021)*.

(3) *Contribution écrite de l'OFII aux travaux de la rapporteure*.

(4) *Proposition formulée dans le cadre de la contribution écrite de l'OFII*.

*professionnelle, une période d’immersion en entreprise et un temps de travail de définition du projet professionnel »<sup>(1)</sup>.*

Il semble également être indispensable de **rendre les modalités des formations linguistiques plus adaptées aux contraintes des stagiaires**. En effet, comme l’a souligné Mme Delphine Rouilleault, directrice de France terre d’asile, les cours de langue dispensés le week-end sont souvent saturés, il conviendrait d’augmenter le nombre de places pour que les jours de semaine puissent être consacrés à la recherche d’un emploi ou à l’exercice de celui-ci. De manière plus générale, elle recommande de « renforcer la souplesse du dispositif », en permettant par exemple de suspendre les cours quelques semaines pour suivre une formation qualifiante. Votre rapporteure, bien que consciente des difficultés que pourraient induire une individualisation aussi forte des parcours pour l’OFII, considère que ces pistes mériteraient d’être expertisées.

À plus long terme, votre rapporteure invite à entamer **une réflexion sur une potentielle évolution de « l’esprit du CIR », qui pourrait passer d’une « logique de moyens » à une « logique de résultat »**. Une telle évolution aurait pour effet de ne plus raisonner à partir du volume horaire de formations prescrites mais en fonction de l’atteinte d’un niveau défini. Pour donner toute sa portée à une telle modification du CIR, l’octroi de la carte de séjour pluriannuelle pourrait être conditionnée à l’atteinte du niveau A1, et non plus la seule progression vers le niveau A1. L’objectif de l’atteinte du niveau A1 « *permettrait de mesurer le désir sincère de l’étranger* » de s’intégrer<sup>(2)</sup>. Pour les associations, en particulier France terre d’asile, cette évolution permettrait de « *ne pas ‘lâcher’ les étrangers primo-arrivants tant qu’ils n’ont pas atteint le niveau souhaité* »<sup>(3)</sup>.

#### **4. Moderniser la composante « intégration sociale et professionnelle »**

##### **a. Évolutions prévues à court terme**

La part des personnes ayant bénéficié d’une orientation vers le service public de l’emploi et qui s’y sont inscrites pendant la durée du CIR est insuffisante. Elle s’élève à 46,7 % en 2020 et à 46,1 % en prévision actualisée pour 2021. Les objectifs fixés pour 2022 et 2023 sont respectivement de 56 et 75 %. Pour atteindre ces taux, une expérimentation est actuellement conduite dans 3 directions territoriales de l’OFII (Créteil, Limoges et Grenoble). Celles-ci mettent en place pour 3 mois une offre d’aide à l’inscription à Pôle Emploi à destination des étrangers primo-arrivants convoqués en plateforme d’accueil.

Des volontaires en service civique, formés par Pôle emploi, préparent, avec le bénéficiaire, la préinscription en ligne. À l’issue de cette première étape, un

---

(1) Contribution écrite de la DGEF aux travaux de la rapporteure.

(2) Audition de la DGEF.

(3) Propos tenus par Mme Delphine Rouilleault à l’occasion de son audition par votre rapporteure.

deuxième rendez-vous peut être proposé par Pôle emploi à l'intéressé pour finaliser l'inscription.

### ***b. Perspectives***

À plus long terme, votre rapporteure recommande d'entamer une réflexion sur les deux pistes suivantes.

D'abord, votre rapporteure rejoint la recommandation formulée par l'IGESR, l'IGA et l'IGAS de conduire une **identification des programmes d'insertion professionnelle les plus pertinents et « de les regrouper dans un système d'information consultable par les prestataires spécialisés en insertion professionnelle intervenant à l'OFII pour orienter les primo-arrivants vers les programmes adaptés à leur situation individuelle et aux besoins en emploi des territoires »**<sup>(1)</sup>. Actuellement, le foisonnement des programmes nuit à la lisibilité des dispositifs et à l'identification des disponibilités. Cet outil serait utile aux conseillers en insertion professionnelle de l'OFII pour orienter au mieux les étrangers primo-arrivants.

Ensuite, la mise en place de « **conseillers Pôle emploi référents** » chargés de recevoir individuellement les primo-arrivants dans les agences de Pôle emploi, permettrait de surmonter les difficultés rencontrées par Pôle emploi pour s'adapter aux spécificités des étrangers primo-arrivants. « *Pôle Emploi semble (...) peu enclin à déployer une offre de services spécifiquement destinée aux primo-arrivants. Cet acteur considère en effet que les primo-arrivants ont vocation à s'adapter aux dispositifs de droit commun, et ne les identifie d'ailleurs pas en tant que tels dans son système d'information.* »<sup>(2)</sup> Cette recommandation est formulée par Mme Stella Dupont et M. Jean-Noël Barrot dans leur rapport relatif à l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés du 23 septembre 2020<sup>(3)</sup>, et reprise dans le rapport de l'IGESR, de l'IGA et de l'IGAS d'avril 2021 mentionné *supra*. Le renvoi de cette mission d'orientation à des conseillers spécialisés de Pôle emploi a également été recommandée par Mme Irinda Riquelme, représentante de JRS France, à l'occasion de son audition. Elle souligne l'impérieuse nécessité que cette mission soit réalisée par des professionnels spécialisés, plutôt que par les auditeurs de l'OFII – qui font l'objet d'un *turn over* important et dont les coûts de formation sont élevés.

---

(1) L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle, *op. cit.*

(2) L'insertion par l'emploi des étrangers primo-arrivants : reconnaissance des diplômes et des qualifications, validation des acquis de l'expérience professionnelle, *op. cit.*

(3) *Rapport d'information n° 3357 déposé par la commission des finances relatif à l'intégration professionnelle des demandeurs d'asile et des réfugiés, Mme Stella Dupont et M. Jean-Noël Barrot, XV<sup>ème</sup> législature, 23 septembre 2020.*

\*

\* \*

L'intégration des personnes primo-arrivantes est à la fois une **promesse** que la République formule à leur endroit, et un **devoir** pour ceux qui en bénéficient. Votre rapporteure formule le vœu que ces pistes de réflexion permettent au CIR de poursuivre sa modernisation, au service des étrangers primo-arrivants et de la société dans son ensemble.

Plus globalement et alors qu'il s'agit du dernier exercice budgétaire de cette XV<sup>ème</sup> législature, votre rapporteure appelle à **une meilleure prise en compte des exercices d'évaluation** menés à l'occasion des avis budgétaires, qui ne doivent pas rester « lettre morte » mais au contraire trouver toute leur place dans le cadre de la mission constitutionnelle du Parlement de contrôle de l'action du Gouvernement.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa seconde réunion du mardi 12 octobre 2021, la Commission auditionne Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la Citoyenneté, sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (Mme Elodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis).*

Lien vidéo : <http://assnat.fr/LYiZRp>

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté.** Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » sont au service d'une politique migratoire que nous souhaitons équilibrée. Cet équilibre, dans la droite ligne de la volonté du Président de la République et de l'action conduite depuis 2017, allie l'humanité dans l'accueil et l'intégration des réfugiés et des étrangers admis à séjourner en France – la Semaine de l'intégration a commencé hier, nous pourrons y revenir – à la clarté vis-à-vis de celles et ceux qui entrent irrégulièrement sur le territoire national ou s'y maintiennent sans droit ni titre et à la fermeté envers celles et ceux qui se montrent indignes de la confiance de la République, par exemple les personnes condamnées pour violences conjugales, qui ont vocation à être reconduites à la frontière.

Parce que les questions d'immigration, d'asile et d'intégration sont l'une des grandes priorités du ministère de l'Intérieur, le projet de loi de finances pour 2022 autorise une hausse de 58,4 millions d'euros des crédits qui leur sont consacrés, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à 2021. Si l'on y ajoute les 16 millions de crédits de paiement alloués dans le cadre du plan de relance, cela porte les crédits de la mission à 1,92 milliard d'euros, en hausse de 3,9 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021. Cet effort budgétaire important vise à nous donner les moyens d'agir plus et mieux par le biais des programmes 303, « Immigration et asile », et 104, « Intégration et accès à la nationalité française ».

Le programme 303 illustre la volonté résolue du Gouvernement de mieux accueillir, mais aussi de lutter contre l'immigration irrégulière.

Sur le premier point, les principales dépenses portent sur l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile. Concrètement, l'allocation pour demandeur d'asile, l'ADA, bénéficie d'une hausse significative de 18,2 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2021, ce qui porte son budget à 473 millions. Cette augmentation témoigne de l'effort de la nation pour accueillir les demandeurs d'asile et de la sincérité de notre construction budgétaire – nous pourrons y revenir.

En 2019, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, l'OFPRA, a reçu plus de 132 800 demandes, ce qui fait de la France le deuxième pays d'accueil

en Europe, juste après l'Allemagne. La réduction conjoncturelle du nombre de demandes d'asile en 2020, de 27 %, qui a porté ce nombre à près de 96 500 demandes, ne remet pas en cause cette dynamique, *a fortiori* compte tenu de l'évolution géopolitique en Afghanistan et des effets économiques de la crise sanitaire, notamment dans les pays de l'hémisphère Sud.

L'effort budgétaire se traduit également par l'extension du parc d'hébergement, qui pourrait être de plus de 5 700 places en 2022 si l'évolution des dépenses concernant l'ADA, dont le niveau est toujours soumis à des aléas, n'excède pas les prévisions. Le parc d'hébergement pour les demandeurs d'asile et les réfugiés serait ainsi de 118 087 places, dont 6 341 en centre d'accueil et d'examen des situations (CAES) – ce sont 1 500 places de plus –, 50 032 en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) – plus 3 400 places –, 51 796 places d'hébergement d'urgence – le chiffre est stable – et 9 968 en centre provisoire d'hébergement (CPH) – plus 800 places.

Concernant l'amélioration des délais de traitement de la demande d'asile, une grande priorité de l'action du ministère, nous observons une tendance encourageante eu égard aux objectifs que le Parlement a souhaité nous fixer en la matière. S'agissant de l'enregistrement des dossiers en préfecture, auprès des guichets uniques de demande d'asile (GUDA), le délai actuel est en deçà de l'objectif cible de 3 jours : il est de 2,4 jours. S'agissant de l'instruction de la demande par l'OFPRA, les mesures prises commencent à porter leurs fruits, en particulier le recrutement et la formation de 150 officiers de protection, désormais tous opérationnels, ainsi que la dématérialisation d'une grande partie des procédures. L'OFPRA a ainsi ramené le nombre de dossiers en cours d'instruction de 88 000 en octobre 2020 à 53 000 en septembre 2021.

L'amélioration des délais de traitement de la demande d'asile permet d'accueillir dignement celles et ceux qui ont droit à la protection en France et d'apporter une réponse rapide aux personnes qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire. Cette évolution aura un effet sur le montant de l'ADA, mais aussi, mécaniquement, sur la fluidité du parc d'hébergement. Cela passe par un effort en matière de moyens, notamment vis-à-vis de l'OFPRA : la subvention qui lui est accordée pour 2022 s'élève à 93,2 millions, en hausse de 0,4 million, et nous maintenons le plafond d'emploi à 1 003 ETPT (équivalents temps plein travaillé).

Nous souhaitons également mieux lutter contre l'immigration irrégulière. L'investissement immobilier dans les centres de rétention administrative (CRA) témoigne de la volonté du Gouvernement d'éloigner les personnes qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire national : trop souvent, le manque de places en CRA fait obstacle à l'éloignement dans des conditions acceptables. Ce sont 143,9 millions d'euros, soit une hausse de 12,5 %, qui vont à la lutte contre l'immigration irrégulière, principalement pour financer les investissements dans les CRA et les coûts de fonctionnement liés à l'ouverture de nouvelles places en leur sein.

L'armement des CRA existants et futurs pourra en outre être réduit grâce à l'externalisation des fonctions dites non régaliennes exercées par les fonctionnaires actifs dans les CRA. Cette externalisation est prévue pour cinq missions : la conduite de véhicules pour les escortes et transferts ; la gestion des visiteurs, en dehors des palpations ; le gardiennage des abords, y compris extérieurs, dans le cadre d'arrêtés préfectoraux ; la sécurité incendie, dont l'externalisation ne libérerait pas d'agents mais allégerait la charge de travail des policiers ; la bagagerie. Le coût des marchés d'externalisation pour les CRA actuels et futurs peut être évalué à 12,2 millions en année pleine, alors que la masse salariale correspondant aux policiers exerçant ces missions est estimée à 10,7 millions : le coût net annuel serait d'environ 1,5 million. Toutefois, l'externalisation de ces cinq missions permettra à terme, après 2023, un gain d'effectifs de l'ordre de 140 policiers. En 2022, grâce au déploiement de l'externalisation dans les CRA de Marseille, Nîmes, Toulouse et Lyon – y compris dans le nouveau CRA livrable mi-janvier –, 39 policiers seront libérés de ces tâches.

Concernant le programme 104, « Intégration et accès à la nationalité française », depuis 2018, à la demande du Président de la République, le Gouvernement a engagé une véritable refonte de notre politique d'intégration. L'État se donne désormais les moyens de mener une politique ambitieuse par les différentes mesures du comité interministériel à l'intégration de 2018 et du comité interministériel sur l'immigration et l'intégration de 2019, grâce à un budget spécifique qui reste à un niveau élevé, progressant même de 1,8 %.

Parmi les actions prioritaires, je veux d'abord citer celle qui concerne la maîtrise de la langue française, qui tient à cœur à l'ensemble des députés, puis la formation civique pour le partage des valeurs de la République, et enfin l'accès à l'emploi et la prise en charge de certaines situations particulières comme celle des réfugiés. Ces actions sont essentiellement menées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration, l'OFII, mais aussi par des porteurs de projet et des opérateurs dont je salue le travail fondamental, notamment depuis la chute de Kaboul, en août dernier, lors de laquelle ils ont fait preuve d'une réactivité exceptionnelle.

Les effectifs de l'OFII vont augmenter de 19 ETPT par rapport à la LFI pour 2021, ce qui les portera à 1 187 ETPT. En outre, ses subventions pour charges de service public vont connaître une hausse considérable. Compte tenu des 11 millions d'euros de crédits d'intervention, soit le même montant qu'en 2021, les crédits de l'OFII s'élèvent à 256,8 millions pour 2022.

S'agissant des actions d'intégration des étrangers en situation régulière, la hausse de 37 % des crédits résulte d'un transfert de l'activité d'intégration des réfugiés de l'action 15 vers l'action 12, qui ne regroupait l'an dernier que les actions d'intégration des primo-arrivants. Cela explique la baisse apparente de 19 % des crédits alloués à l'accompagnement des réfugiés par rapport à la LFI pour 2021.

L'une des meilleures illustrations de notre action pour l'intégration des réfugiés est le programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR) que nous lançons à l'occasion de la Semaine de l'intégration. Fondé sur l'observation des programmes d'accompagnement global existants, comme HOPE (hébergement orientation parcours vers l'emploi), AGIR a pour ambition d'offrir à environ 8 000 réfugiés dans 27 départements, à partir de 2022, la possibilité de bénéficier auprès d'un guichet unique départemental, mandaté par l'État, d'un accompagnement global et individualisé vers le logement et l'emploi, articulé au contrat d'intégration républicaine (CIR). AGIR reposera sur trois piliers : l'accompagnement global des réfugiés grâce à un binôme de référents sociaux pour l'emploi et la formation d'une part, l'accès aux droits et le logement d'autre part ; la coordination de tous les acteurs locaux de l'intégration ; les partenariats locaux, pour garantir l'accès effectif et concret aux droits dans tout le territoire. Déployé au niveau interministériel pour mieux tenir compte des différents volets de l'intégration, AGIR sera financé par les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » par redéploiements et ajouts.

Je terminerai en réaffirmant la volonté qui nous anime, Gérald Darmanin et moi-même, d'être justes dans notre action en faveur de celles et ceux qui rejoignent notre pays. Je ne peux conclure sans mentionner la récente naturalisation de plus de 12 000 travailleurs de nationalité étrangère en première ligne pendant la crise du covid. La République a voulu tendre la main à ces personnes qui ont tenu le pays pendant le confinement en exerçant des métiers difficiles – soins médicaux ou paramédicaux, nettoyage, sécurité, garde d'enfants. Il était fondamental de leur reconnaître la qualité de citoyens français ; je me réjouis que nous l'ayons fait.

Le présent projet de loi de finances consacre la refonte de nos politiques d'immigration et d'intégration au cours du quinquennat, qui trouvent une traduction budgétaire concrète. Les crédits de la mission sont passés de 1,056 milliard en 2017 à 1,92 milliard en 2022 : cela permet la mise en œuvre ambitieuse des différentes réformes que je viens de vous présenter.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis.** L'année 2022 sera la cinquième année consécutive d'augmentation des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », qui s'élèveront à 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement, contre 1,84 milliard en 2021 et 1 milliard il y a quatre ans. Cet effort budgétaire très important est cohérent avec le plan du Gouvernement pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires, présenté en 2017, et avec l'adoption, en 2018, du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Le programme 303, « Immigration et asile », comprend l'essentiel des crédits de la mission.

En ce qui concerne la garantie de l'exercice du droit d'asile, la dotation inscrite pour l'ADA s'élève à 467 millions d'euros, soit une progression de 4 % par

rapport à la dernière loi de finances. Ce montant est destiné à couvrir une hausse de 10 % par rapport à 2019 des demandes d'asile déposées auprès de l'OFPRA en 2022, ce qui représenterait 145 700 demandes au total.

S'agissant de l'hébergement des demandeurs d'asile, sous réserve que l'enveloppe budgétaire prévue pour l'ADA soit suffisante, 20 millions d'euros pourraient venir financer 4 900 places d'hébergement supplémentaires, qui s'ajouteraient aux 103 000 places actuelles. Pouvez-vous, madame la ministre déléguée, expliquer le choix qui a été fait de lier l'ouverture de ces nouvelles places d'hébergement au niveau d'utilisation des moyens prévus pour l'ADA ?

Les crédits relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière seront encore en forte hausse l'année prochaine, de près de 19 % en autorisations d'engagement et de 12,5 % en crédits de paiement. Ils permettront notamment de financer la poursuite de l'augmentation des capacités d'accueil des centres de rétention administrative.

Quant au programme 104 relatif à l'intégration et à l'accès à la nationalité française, ses crédits sont en hausse de 1,86 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Ils permettront notamment de financer le lancement du programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés.

Cet automne est celui de notre dernier avis budgétaire de la XV<sup>e</sup> législature. Lors des précédents exercices, j'avais choisi de développer différents thèmes : pour le projet de loi de finances pour 2018, l'accueil des demandeurs d'asile, l'année suivante le règlement Dublin, puis la situation des étrangers sans titre de séjour et enfin l'an dernier la santé en rétention. Il est indispensable, madame la ministre déléguée, de tenir compte de ces exercices d'évaluation auxquels nous nous livrons. Par exemple, je soulignais l'an dernier que l'organisation des unités médicales des CRA était fondée sur une circulaire de 1999 qui n'était plus du tout adaptée – une circulaire abrogée en 2017 mais qui servait encore de référence puisque le texte appelé à lui succéder n'avait toujours pas été publié. Où en sommes-nous sur ce sujet ?

Cette année, mon évaluation porte sur le contrat d'intégration républicaine, le CIR.

Chaque année, environ 100 000 étrangers issus de pays tiers à l'Union européenne arrivent en France et signent un CIR. Instauré par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, ce contrat a pour objet l'appropriation des valeurs de la République, la maîtrise de la langue française et l'insertion professionnelle de l'étranger primo-arrivant. Le CIR matérialise l'engagement de la personne qui veut s'installer en France. Sa dimension synallagmatique est précieuse et doit être préservée : elle est garante de l'autonomie et de la responsabilité des individus.

Plusieurs évaluations ont déjà été conduites sur l'une ou l'autre des dimensions du CIR, y compris par notre Assemblée, mais il est important, alors que nous fêtons les cinq ans du dispositif, d'en dresser un bilan d'ensemble.

J'ai pu constater qu'il s'agit d'un outil particulièrement souple et adaptable. Il a d'ores et déjà considérablement évolué à la suite des recommandations du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, mises en application le 1<sup>er</sup> mars 2019.

Le bilan de cette modernisation est globalement positif, mais nous pouvons aller encore plus loin.

Ainsi, l'individualisation des parcours pourrait encore être renforcée. Face aux difficultés que certains éprouvent, en particulier ceux qui n'ont jamais été scolarisés, à s'adapter à la situation d'« apprenant », il serait utile de proposer un module pour « apprendre à apprendre », en amont des formations ou en adaptant la pédagogie proposée.

S'agissant de la composante civique du contrat, vous envisagez pour 2022 deux évolutions qui me semblent appropriées. La première consiste à ramener le délai entre les blocs de formation, qui sont de quatre ou cinq mois, à trois mois, afin de réduire la déperdition du public entre la première journée et la dernière. La seconde évolution consiste à former les prestataires de formation civique afin qu'ils connaissent mieux l'offre du service public de l'emploi. Cela implique une meilleure interconnexion entre la composante civique et celle de l'accès à l'emploi. À plus long terme, le ministère de l'Intérieur envisage de faire signer au primo-arrivant, au terme du CIR, un document par lequel il s'engagerait à respecter les valeurs françaises. J'y suis favorable.

Je suggère par ailleurs d'approfondir le lien entre la composante linguistique du CIR et son volet concernant l'intégration professionnelle. Ainsi pourrait-on prévoir l'enseignement d'un vocabulaire spécifique à certaines filières professionnelles, comme l'hôtellerie, l'aide à la personne et le bâtiment. À plus long terme, une réflexion structurelle pourrait utilement être conduite sur l'esprit du CIR en matière d'apprentissage de la langue : on pourrait passer d'une logique de moyens, dans laquelle seule l'assiduité est véritablement prise en compte, à une logique de résultat, dans laquelle les objectifs du contrat seraient considérés comme remplis au moment de l'atteinte effective du niveau A1.

S'agissant enfin du volet relatif à l'intégration sociale et professionnelle, il conviendrait de regrouper les programmes d'insertion professionnelle les plus adaptés à ce public et aux besoins du territoire dans un système d'information accessible aux prestataires spécialisés en insertion professionnelle intervenant à l'OFII. Pôle emploi devrait également disposer de conseillers référents pour les primo-arrivants.

L'intégration de ces personnes est à la fois une promesse que la République formule à leur endroit et un devoir pour elles. J'exprime le souhait que ces pistes de réflexion permettent au CIR, qui est au cœur de cette politique d'intégration, de poursuivre sa modernisation.

**Mme Nicole Dubré-Chirat.** Je salue les augmentations importantes de crédits et d'effectifs consenties depuis plusieurs années pour cette mission, qui est structurée autour de trois grands axes d'action : la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des personnes immigrées en situation régulière et la garantie du droit d'asile.

Les objectifs visés sont en ligne avec la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, du 10 septembre 2018, et avec le plan d'action pour garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires. Il s'agit de réduire les délais d'instruction des demandes d'asile, de créer des places d'hébergement et de renforcer la fluidité des parcs d'hébergement.

Pour ce qui est des délais d'instruction des dossiers, la loi « asile et immigration » avait prévu de les ramener en dessous de six mois. Cet objectif avait été en partie atteint avant la crise du covid et les chiffres étaient restés stables pendant l'épidémie, mais les délais ont de nouveau légèrement augmenté. Des difficultés perdurent donc, malgré les crédits et les effectifs supplémentaires affectés à l'OFPRA.

S'agissant du nombre de places d'hébergement, l'augmentation a été constante en 2021 et 2022, tous secteurs confondus, pour arriver à 118 169 places. Les centres de rétention administrative ont également connu une augmentation du nombre de places, ainsi qu'une amélioration des conditions de vie en leur sein.

Les moyens nouveaux concernant l'intégration ont fait l'objet d'une augmentation de 1,8 %, dans le cadre d'une stratégie sur quatre ans. Nous avons travaillé à l'augmentation du nombre d'heures d'apprentissage du français, puisque c'est la condition première de l'intégration. La difficulté était d'assurer dans un temps relativement réduit, grâce à des personnes compétentes, un apprentissage de la langue suffisant pour se débrouiller. La formation civique est aussi importante, puisque l'arrivée dans un pays doit s'accompagner de la connaissance de ses valeurs. L'aide à l'installation, en matière d'activité professionnelle et de logement, vient ensuite.

Une des questions qui restent à régler est celle de l'accès, qui doit être plus rapide, aux documents permettant de savoir si les personnes peuvent ou non rester en France. Pendant la période du covid, un nombre d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) pratiquement équivalent aux années précédentes a été prononcé alors que le retour dans les pays d'origine était impossible. Il en est résulté une réduction du taux d'exécution de ces mesures, lequel est par ailleurs relativement bas par rapport aux autres pays d'Europe. Les difficultés se sont

renforcées, et la décision a été prise de réduire le nombre de visas accordés aux ressortissants de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc, pays qui ne délivrent pas suffisamment de laissez-passer consulaires.

Madame la ministre déléguée, l'immigration est un sujet national, mais aussi européen. À l'aube de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, quelles actions souhaitez-vous mener pour améliorer l'accueil et l'intégration des personnes qui arrivent sur notre territoire ? Quels sont les moyens déployés dans le cadre du budget pour 2022 ?

**M. Mansour Kamardine.** Je considère pour ma part que ce débat doit sortir de la salle de la commission et avoir lieu en séance publique.

À vous écouter les uns et les autres, à commencer par vous, madame la ministre déléguée, on a le sentiment que vous vous satisfaites de la situation. Nous, nous sommes inquiets. À la veille d'échéances nationales importantes, on voit naître dans le débat public des discussions sorties de nulle part qui inquiètent les Français.

Le budget de cette mission est en hausse, mais c'est un signe d'échec. Il augmente parce que nous n'avons pas la capacité de contrôler nos frontières, que nous ne nous sommes pas dotés de politiques permettant de reconduire hors du territoire ceux qui doivent l'être. Cette situation nous a conduits à des incidents diplomatiques majeurs avec des pays partenaires et amis. Nous n'avions jamais connu une crise aussi grave avec eux que celle qui vient de se traduire par le rappel par l'Algérie de son ambassadeur dans notre pays et sa décision d'interdire aux avions militaires français le survol de son territoire.

On voit bien que nous sommes dans une situation d'échec. L'augmentation du budget et la volonté marquée de lutter contre les phénomènes migratoires cachent l'état des choses, qui est que pendant ces cinq ans vous avez ignoré les réalités : le fait est que la France ne peut pas, quelle que soit la grandeur de son cœur, accueillir sur son sol l'ensemble de la misère du monde.

Il était question tout à l'heure du nombre d'OQTF qui n'ont jamais été exécutées en raison de la situation sanitaire – on le comprend. Mais dans le même temps, les chiffres de l'immigration ont baissé. Cela veut dire qu'il est possible de maîtriser les entrées sur notre territoire : les gens ne viennent que si nous ne sommes pas capables d'assurer un contrôle efficace de nos frontières.

Madame la ministre déléguée, vous avez parlé de l'amélioration de l'hébergement, notamment pour les demandeurs d'asile. C'est une excellente chose et je m'en réjouis, mais poursuivre cette amélioration à l'infini n'est pas une solution.

Il faut s'assurer que les demandeurs d'asile sont bel et bien des demandeurs d'asile. Nous souhaitons que les primo-demandeurs d'asile déposent leur demande

auprès de nos postes consulaires situés dans les pays de transit. Souvent, ces personnes n'arrivent pas directement en France, mais traversent d'autres pays. Un individu arrivé en Allemagne par l'Est et désireux de se rendre en France peut très bien se présenter à l'un de nos postes consulaires pour y déposer sa demande d'asile. Cela nous semble une bonne solution. Si nous laissons venir tout le monde, même des ressortissants de pays que la France considère comme sûrs, nous n'arriverons jamais à canaliser ces phénomènes. C'est ainsi que nous créons de toutes pièces des monstres politiques qui affolent tout le monde.

Quant au nombre de reconduites à la frontière, heureusement qu'il y a Mayotte, dont sont expulsées chaque année quelque 30 000 personnes ! En les intégrant aux chiffres nationaux, on obtient un volume satisfaisant de reconduites à la frontière. En réalité, on procède à davantage de reconduites à la frontière à Mayotte que dans le reste du territoire national. Cela ne marche pas ! Je suis désolé de devoir le dire : nos compatriotes supportent de moins en moins le poids de l'immigration. Outre le nombre de reconduites à la frontière, nous pourrions évoquer les moyens consacrés à l'hébergement, à l'éducation ou aux soins.

Je souhaite que nous approfondissions ce débat, afin de mieux sensibiliser tout le monde à la nécessité de maîtriser les flux migratoires.

**Mme Isabelle Florennes.** Une fois de plus, nous examinons les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » dans un contexte particulier. L'an dernier, il s'agissait de la crise sanitaire ; cette année, ce sont les crises internationales qui pèsent sur notre politique migratoire, aux échelles nationale et européenne.

Les défis résultant des mouvements de personnes sont nombreux et nous concernent tous. Je veux croire que la prochaine présidence française de l'Union européenne permettra de soulever la question du renforcement de la coopération entre États membres. Madame la ministre déléguée, la récente intervention auprès de notre voisin britannique va dans ce sens, et notre groupe la salue.

S'agissant des crédits que nous examinons, il nous semble que le Gouvernement a pris la mesure du constat que nous avons eu l'occasion de dresser précédemment dans nos territoires, à savoir la saturation des structures d'accueil que sont les centres provisoires d'hébergement (CPH), les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) et les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). La création de 800 nouvelles places, certes temporaires, en CPH, ainsi que la possible ouverture de, respectivement, 1 500 et 3 400 places en CAES et en CADA, sont bienvenues.

Toutefois, je m'interroge, s'agissant du dernier point, sur le caractère conditionnel des places. Madame la ministre déléguée, pouvez-vous expliquer les raisons de votre choix ? Quoi qu'il en soit, les ouvertures de places sont une bonne nouvelle. L'hébergement est déterminant pour la suite du parcours des personnes

concernées, qui sont en attente d'une décision. Je rappelle un chiffre édifiant : elles demeurent dans ces structures près de 550 jours en moyenne avant d'accéder à un logement.

Nous saluons également la poursuite du programme d'accompagnement global et individualisé des réfugiés. Ce programme, mis en œuvre depuis 2018, est absolument nécessaire à l'amélioration de l'intégration des réfugiés.

Enfin, nous saluons l'augmentation des crédits consacrés à l'aide médicale de l'État, l'AME, qui atteindront un milliard d'euros en 2022. Cette évolution va dans le sens d'une politique migratoire équilibrée, à la fois humaniste et réaliste, suivant une ligne de crête que notre majorité a su tenir tout au long de la législature.

Depuis 2017, les chiffres du budget de la mission « Immigration, asile et intégration » sont en hausse constante, et les résultats aussi. Notre groupe en est satisfait et espère que les efforts se poursuivront, afin d'accueillir dans la dignité ceux qui ont souvent connu l'enfer avant d'arriver sur notre territoire.

**M. Christophe Euzet.** Madame la ministre déléguée, madame la rapporteure pour avis, je vous remercie pour votre présentation liminaire de ce sujet sensible et éminemment complexe. Pour ma part, je n'ai entendu aucun autosatisfecit dans les propos de madame la ministre déléguée. Il n'y a pas non plus lieu de se livrer à une *nostra culpa*. Si l'on considère qu'une augmentation du budget de la mission est un signe d'échec, que dirions-nous s'il diminuait ? Dans ces situations inextricables, chacun gagnerait à avoir les idées claires.

Le groupe Agir ensemble est très favorable à l'augmentation globale des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », dont relève notamment l'accès à la nationalité française. Sur ce sujet complexe et délicat, nous menons une politique équilibrée et juste.

Elle consiste d'abord à maîtriser les flux. Nous nous réjouissons de la quête incessante d'une maîtrise accrue de l'immigration irrégulière et de l'effort consenti au profit des CRA. Cette politique vise également à garantir le droit d'asile. La dématérialisation des procédures porte d'ores et déjà ses fruits, notamment en matière de délai de traitement des demandes par l'OFPRA, qui devrait encore s'améliorer à l'avenir. Par ailleurs, cette politique vise à assurer l'intégration des immigrés en situation régulière, en optimisant leurs conditions d'accueil, et à renforcer l'intégration des réfugiés, notamment en consentant un effort en matière d'apprentissage du français.

Nous sommes très favorables aux efforts réalisés pour lutter contre l'immigration irrégulière et renforcer les moyens consacrés à l'asile et à l'accueil des immigrés en situation régulière.

Je m'interroge sur un point. Les documents budgétaires prévoient une provision de 20 millions d'euros concernant l'ADA. Ces crédits doivent permettre, s'ils ne sont pas utilisés avant le milieu de l'année, de créer 4 900 places en CAES et en CADA, ce que l'on comprend aisément. Mais qu'en sera-t-il s'ils sont utilisés ? N'aurait-on pas justement besoin de davantage de places dans cette situation ? N'est-ce pas un peu paradoxal ?

**M. Ugo Bernalicis.** Mes propos trancheront sans doute avec les précédents. Je m'interroge en effet sur plusieurs points.

L'augmentation du budget consacré à l'asile est très en deçà des besoins. Il faudrait doubler le nombre de places d'accueil disponibles car seule une demande sur deux est satisfaite. Des places supplémentaires sont prévues çà et là, ce qui est très bien, et nous ne nous y opposerons pas, mais les chiffres ne sont vraiment pas à la hauteur des besoins, et le retard n'est pas rattrapé.

En revanche, des moyens importants sont prévus pour l'ouverture de CRA, dans lesquels vous avez laissé des gens pendant quatre-vingt-dix jours en sachant que vous ne pouviez pas les expulser, madame la ministre déléguée. J'ignore quel est le but profond de ce genre de pratiques, qui conduisent vraiment à se poser des questions. Les avocats, la CIMADE et les associations nous disent que des Afghans sont placés en CRA et qu'il faut se battre au contentieux pour les faire sortir, quand ils ne sont pas expulsés vers le pays où ils ont déposé leur première demande d'asile, en bonne application du système de Dublin. On a même vu des parquets déposer des appels suspensifs après que des personnes ont obtenu gain de cause devant le juge des libertés et de la détention. Que d'hypocrisie !

Par ailleurs, les effectifs de la police aux frontières (PAF), qui relèvent du programme 176, augmentent. Lors de la conclusion du Beauvau de la sécurité, à Roubaix, le Président de la République s'est dit satisfait que le nombre de policiers de la PAF n'ait jamais été aussi élevé. Je ne sais pas s'il y a vraiment lieu de s'en satisfaire : ce n'est pas l'enjeu le plus fondamental. Surtout, les crédits consacrés à la politique d'asile et d'immigration sont répartis sur plusieurs programmes budgétaires, et excèdent ceux prévus par le programme 303.

S'agissant par exemple des mesures d'éloignement, le coût s'élève à environ 480 millions d'euros, d'après un rapport de 2018 – nous n'avons pas le bonheur de disposer de chiffres actualisés. Nous dépensons presque un demi-milliard d'euros pour expulser des gens. Compte tenu des besoins pour assurer un accueil digne dans ce pays, nous pourrions peut-être mieux employer tout cet argent. En outre, je ne suis pas sûr que le travail des policiers dans les CRA soit très valorisant pour eux. Dans bien des cas, d'ailleurs, les demandes de mutation au sein de la PAF sont liées à une recherche de rapprochement géographique.

Je fais mienne la question posée par notre collègue Euzet, qui a raison de se demander pourquoi la création de places supplémentaires en CAES et en CADA

dépend de la consommation des 20 millions d'euros prévus pour faire face à un éventuel dépassement des dépenses concernant l'ADA. Il faudrait savoir : ou bien la création de places est nécessaire et on y consacre ces 20 millions d'euros, que je suis prêt à voter, ou bien elle ne l'est pas, et on ne prévoit pas 20 millions d'euros ! Que signifie cette politique consistant à faire du recours à l'ADA, qui est un droit, une variable d'ajustement pour la création de places d'accueil supplémentaires ? Cela n'a aucun sens !

Il en est de même des sorties démagogiques – comme si Éric Zemmour était déjà membre du Gouvernement – annonçant une réduction de 50 % du nombre de visas délivrés aux ressortissants algériens, ce qui revient à faire des droits des uns une variable d'ajustement pour discuter d'un autre problème, votre incapacité à obtenir des laissez-passer consulaires pour reconduire des gens. C'est extraordinaire ! L'accès à un visa résulte de la constatation d'un droit. Il n'y a pas encore, heureusement, de quotas dans ce pays, mais vous les inventez par démagogie !

Vous rendez plus difficile l'obtention d'un titre de séjour. Nous recevons tous dans nos permanences des gens dont la demande est dans les clous et qui ont pourtant un mal fou à obtenir un rendez-vous ou une réponse favorable. Nous en accompagnons certains devant le tribunal administratif et nous obtenons gain de cause. Tout cela est fondamentalement triste et malheureux. Nous causons des difficultés juridiques à des êtres humains en espérant qu'ils quitteront notre pays, ce qui ne se produit pas. Il en résulte des difficultés pour leur accueil et pour les gens qui habitent alentour. Je me suis régulièrement rendu à Calais, je sais de quoi il retourne.

Je ne soutiendrai pas cette politique, qui est une politique répressive avant d'être une politique d'accueil. J'espère que nous prendrons votre place en 2022 pour accueillir dignement les gens.

**M. Rémy Rebeyrotte.** Madame la ministre déléguée, je vous remercie d'avoir réaffirmé que nous menons une politique équilibrée, ferme et humaine à la fois, visant à apporter une réponse rapide, soit positive et permettant une intégration dans laquelle les pouvoirs publics prennent toute leur place, investissent et accompagnent les intéressés, soit négative et permettant une reconduite à la frontière dans la dignité et dans un délai court. Il ne faut pas que les situations s'enkystent, ce qui n'est bon ni pour la personne concernée et sa famille, ni pour les pouvoirs publics et la gestion du quotidien dans les communes.

L'état de certains centres de rétention administrative ne répond pas à l'exigence de dignité. Ainsi, le centre de Satolas, à côté de l'aéroport de Lyon, est un ancien hôtel transformé en CRA mais ni son fonctionnement ni les quelques investissements qui y sont réalisés ne sont à la hauteur des besoins. Où en est la politique d'investissement dans les CRA, en particulier celui de Lyon, dont la situation est sans doute l'une des plus défavorables au plan national ?

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Nous avons tous constaté, en effectuant des visites de CRA, que certains centres étaient dans un état assez dégradé. Monsieur Gérard Collomb, alors ministre de l'Intérieur, s'était engagé dans l'hémicycle à rénover les centres qui ne pouvaient recevoir dignement les étrangers. J'ai essayé de vérifier si la rénovation avait bien été engagée mais il a été impossible d'identifier ces investissements dans les lignes budgétaires car il est difficile de faire le tri entre la création de places et la rénovation. J'aimerais donc savoir où en est le programme de rénovation des centres de rétention. Retenir les personnes en situation irrégulière est une nécessité mais cela nous oblige à les recevoir dans des conditions respectables.

**Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale.** La politique d'immigration, d'asile et d'intégration doit être globale : il ne suffit pas de contrôler les frontières pour traiter le sujet de façon pleine et entière. Cela passe par l'aide au développement, la coopération, la diplomatie internationale, une coordination forte à l'échelle de l'Union européenne. Les désordres du monde et les bouleversements climatiques sont notre actualité mais aussi notre futur : c'est maintenant qu'il faut se mettre d'accord à l'échelle internationale sur ce sujet complexe et douloureux.

À ce jour, le nombre de titres de séjour délivrés en France s'élève à 3 millions, soit environ 4 % de la population. Cela permet de relativiser l'hystérie alimentée par certains dans les médias.

Je salue la manière dont le budget a été construit, notamment le programme 303 : les chiffres nous semblent plausibles, ce qui n'a pas toujours été le cas. C'est synonyme de bonne gestion pour notre politique d'asile.

Concernant les CRA, il est complexe de déterminer dans les lignes budgétaires ce qui relève de l'investissement nouveau ou de l'investissement dans l'existant. Visitant régulièrement de nombreux CRA, je vois l'évolution entre 2017 et aujourd'hui. L'investissement est concret, comme on peut le constater lorsque l'on retourne sur place.

S'il est nécessaire de maintenir une politique rigoureuse en matière de reconduite à la frontière, il convient cependant de veiller à placer en CRA des personnes susceptibles d'être réellement reconduites. À cet égard, la fermeture des frontières pendant la crise du covid a posé problème. La question des visas est aussi au cœur du sujet, même si elle relève d'abord de la diplomatie. Empêcher un étranger de venir sur notre territoire pose toujours question dans un pays d'ouverture tel que le nôtre.

Nous avons beaucoup travaillé sur les moyens des préfectures pour mener sur le terrain notre politique en matière d'accueil des étrangers. Nous avons constaté de réelles difficultés d'accès aux préfectures, des retards importants dans l'instruction des dossiers, une charge très lourde ainsi qu'un important *turnover* dans les bureaux. Nous avons donc préconisé de consacrer des moyens importants

pour rattraper ce retard, lié essentiellement à la crise sanitaire. Des redéploiements sont prévus pour 2022 mais les moyens des préfectures ne diminueront pas globalement cette année. Dans quelle proportion et de quelle manière les services des étrangers seront-ils renforcés ? À quelle échelle – préfectures de département ou de région – cela sera-t-il fait ? C'est un sujet essentiel, tant pour l'instruction des dossiers que pour les personnels des préfectures.

Enfin, l'accès au travail est vecteur d'intégration. Il est facilité, d'un point de vue administratif, pour une personne réfugiée. S'agissant des personnes en situation irrégulière, la circulaire « Valls » permet l'admission exceptionnelle au séjour pour des motifs liés au travail. De nombreuses entreprises nous sollicitent parce qu'elles ont besoin de main-d'œuvre dans tous les secteurs économiques et dans toutes les régions de France. Quelle est votre politique concernant ces étrangers intégrés, présents depuis longtemps sur notre territoire et qui répondent aux critères de la circulaire « Valls » ?

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée.** Le nombre de nouvelles places sera de 1 500 en CAES et de 3 400 en CADA. Cette autorisation d'ouverture, dont le financement est assuré par 20 millions gagnés sur le tendanciel de l'ADA, ne vaut qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022. Toutefois, en gestion, le responsable du programme dispose d'une vraie souplesse et peut mobiliser pour leur financement toutes les ressources disponibles du programme 303.

Nous avons réactualisé la circulaire, qui est en cours de signature entre le ministère de la Santé et le ministère de l'Intérieur.

Concernant le CIR, nous avons mené avec les parlementaires un travail d'évolution législative sur les questions de dignité humaine et d'intégration dans le cadre du projet de loi confortant le respect des principes de la République.

Je souscris pleinement à votre analyse, madame la rapporteure pour avis, sur la question de la langue française. Nous avons fait un effort considérable en portant le volume horaire à 600 heures, et c'est une bonne chose, mais nous sommes en train de travailler à une réforme structurelle. Pour l'instant, ce ne sont que des pistes de réflexion : nous ne sommes pas encore prêts pour présenter quoi que ce soit à l'Assemblée nationale mais nous sommes à votre disposition pour entendre vos observations sur ce sujet. La langue française est vraiment le premier vecteur d'intégration ; nous avons une obligation de résultat à cet égard.

La question de la délivrance des OQTF doit être replacée dans le contexte global de notre politique. En 2020, 116 488 OQTF ont été délivrées contre 122 839 en 2019, soit une baisse de 12,5 %. La catégorie qui enregistre la plus forte diminution – de 23,5 % – est celle des déboutés du droit d'asile. Le nombre de laissez-passer consulaires délivrés en 2020 a diminué de 53,5 %, tous pays confondus. Ce n'est pas sans conséquence sur le nombre d'éloignements réalisés, qui s'est élevé à 19 957 en 2020, en diminution de 36,6 % par rapport à 2019.

Monsieur Kamardine, le jugement que vous portez sur l'action menée par le Gouvernement me paraît un peu sévère – et je suis d'autant plus à l'aise pour le dire qu'entre 2017 et le début de l'année 2020, je n'étais pas chargée de ces questions au Gouvernement. Nous nous inscrivons dans la droite ligne des annonces du Président de la République, qui, dès 2017, a été très clair sur ces questions. Du reste, l'année suivante, la majorité votait la loi « asile et immigration », qui est l'une des premières grandes lois du quinquennat. Je ne peux donc pas vous laisser dire que nous avons sous-estimé ces questions.

Par ailleurs, dès 2018, le Président de la République a annoncé un renforcement des contrôles aux frontières en 2019 et 2020. Les effectifs mobilisés aux frontières ont ainsi été multipliés par deux, avec notamment pour résultat une augmentation de 106 % du nombre de passeurs interpellés, passeurs dont je rappelle qu'ils font commerce de la misère humaine et se livrent à la traite d'êtres humains. Le renforcement de Frontex est pour nous fondamental : l'objectif, que nous défendons au niveau européen, est de parvenir à un effectif de 10 000 agents en 2017.

Quant à Mayotte, comparaison n'est pas raison : sur le plan géographique, voire géopolitique, son territoire n'est pas analogue à celui de la métropole. Mais ce qui s'y fait est important. L'application du CIR à Mayotte fera l'objet d'un décret en Conseil d'État qui doit paraître à la fin de l'année. Il y a été lancé, je le rappelle, dès 2020, par la direction générale des étrangers en France (DGEF). Le montant des crédits qui lui seront alloués en 2022 est de 5,6 millions.

Madame Florennes, nous partageons votre volonté d'une meilleure coordination entre les États européens. Cette coordination est précisément l'objet du pacte européen pour l'asile et l'immigration, que nous défendons avec Clément Beaune notamment et dont l'un des piliers est le renforcement de Frontex, que j'évoquais à l'instant. Nous avons longuement débattu de cette question avec les sénateurs, et je suis à votre disposition pour discuter avec vous des grands objectifs que la France s'est fixés en la matière sur le plan européen.

Monsieur Euzet, je crois, comme vous, que l'intégration est un enjeu fondamental. Dans le cadre de la Semaine de l'intégration, j'étais hier avec Édouard Philippe au Havre, où nous avons lancé le treizième contrat territorial d'accueil et d'intégration (CTAI), qui repose sur un partenariat entre l'État et les collectivités et permet à chacun, dans son rôle et dans le respect de ses compétences propres, d'agir pour l'intégration. Inclure, ce n'est pas simplement ne pas exclure : une véritable démarche d'intégration consiste à aller chercher la personne et à lui proposer de s'asseoir à notre table. C'est pourquoi, s'agissant des réfugiés et des étrangers primo-arrivants, l'État s'engage, dans le cadre des CTAI, à allouer des financements – 150 000 euros pour Le Havre, par exemple –, les collectivités prenant des engagements, notamment en matière d'accès aux crèches et d'enseignement du français. À ce propos, madame la rapporteure spéciale, elles permettent notamment

aux réfugiés de participer à des activités ; ils apprennent ainsi le français autrement qu'en écoutant un enseignant durant 600 heures, assis à une table.

Monsieur Bernalicis, puisque vous avez formé le vœu d'occuper bientôt ma place, je vous souhaite du courage ; je ne manquerai pas de vous féliciter, car vous serez ministre d'Emmanuel Macron ! Peut-être constaterez-vous à cette occasion que les choses ne sont pas manichéennes.

Plus sérieusement, nous n'éloignons aucun Afghan du territoire, ni vers Kaboul ni vers une autre destination. Trois mille six cents Afghans ont été récemment accueillis en France. Ils bénéficient d'un plan d'intégration très concret, piloté par le délégué interministériel chargé de l'accueil et de l'intégration des réfugiés, dont je veux saluer le travail car c'est cette délégation qui, avec les ONG et les associations, était présente à l'aéroport pour accueillir les Afghans exfiltrés par les services diplomatiques français.

Toutefois, il est vrai que lorsqu'une personne s'est rendue d'Afghanistan en France en passant par un autre pays, l'Italie par exemple, et qu'elle a déposé une demande d'asile dans ce pays, elle doit, en vertu du règlement Dublin, rester sur son territoire. Mais, je suis formelle, aucun des 3 600 Afghans que nous avons fait venir de Kaboul n'a été éloigné. Si vous avez connaissance de personnes qui se trouvent dans cette situation, je vous invite à me transmettre leurs dossiers car elles seraient victimes d'un grave dysfonctionnement.

Entre le 15 et le 28 août, 2 618 Afghans, dont 957 enfants, ont été accueillis en France, en sus des 630 personnes rapatriées depuis le mois de mai. Nous travaillons avec les associations pour que ces réfugiés, lorsqu'ils souhaitent rester dans notre pays, puissent y trouver toute leur place. L'OFPRA a ainsi pour consigne de traiter leurs demandes le plus rapidement possible. Je n'ai pas connaissance, à ce stade, d'Afghans dont la demande d'asile aurait été refusée.

Monsieur Rebeyrotte, la construction du deuxième CRA de Lyon est en cours.

Madame la présidente, vous avez raison, il existe un programme spécifique de création de locaux de rétention administrative (LRA), dont je ne citerai que quelques éléments – mais je pourrai vous adresser, ainsi qu'à chaque député qui le souhaite, l'ensemble des documents d'ici à la séance publique. Le parc comprend actuellement 19 LRA, soit 97 places, en métropole ; neuf projets sont en cours, dont sept ont été retenus dans le cadre d'un appel à projets lancé fin 2020, les deux autres, ceux de Bobigny et de Nanterre, ayant été présentés au préalable. La capacité sera portée à 124 places fin 2021, grâce à l'ouverture du LRA de Bobigny – douze places supplémentaires au sein de l'hôtel de police –, du LRA de Cenon – douze places dans un bâtiment modulaire – et du LRA de La Rochelle – trois places dans un bâtiment modulaire. Notre objectif est qu'en 2022, la capacité soit portée à 158 places, dont douze à Nanterre, deux à Vesoul et une dans l'Orne ; les autres LRA

seront installés dans des bâtiments dits modulaires, à Montbéliard, Charleville-Mézières, Reims et dans le futur commissariat de Sedan. Par ailleurs, un projet de LRA est à l'étude à Mayotte afin de compléter les capacités sur place, compte tenu de la pression migratoire particulière qui s'exerce sur ce territoire.

Madame la rapporteure spéciale, je veux tout d'abord saluer votre engagement, car je sais combien vous êtes mobilisée sur ces questions. En ce qui concerne les moyens des préfectures, des redéploiements doivent permettre aux services des étrangers en France d'être dotés autant que possible en personnels. S'agissant de l'accès au travail, j'ai moi-même lancé un appel auprès de plusieurs grandes entreprises françaises afin qu'elles recrutent des réfugiés ; je dois dire que ma demande a été très bien accueillie. Ces entreprises sont prêtes à transmettre directement leurs offres d'emploi pour permettre, notamment aux réfugiés en provenance d'Afghanistan, de mieux s'intégrer.

Enfin, nous allons lancer, dans le cadre de la Semaine de l'intégration, la plateforme de parrainage citoyen des réfugiés, dont vous êtes, avec madame Annie Chapelier, à l'origine. La version définitive de cette plateforme sera disponible mi-novembre.

*La Commission en vient à l'examen pour avis des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (Mme Élodie Jacquier-Laforge, rapporteure pour avis).*

### **Article 20 et état B**

*Conformément aux conclusions de la rapporteure pour avis, la Commission émet **un avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2022 non modifiés.*



## **PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction générale des étrangers en France**

M. Claude d’Harcourt, directeur général

M. David Coste, directeur de l’intégration et de l’accès à la nationalité

### **Office français de l’immigration et de l’intégration**

M. Didier Leschi, directeur général

### **Office français de protection des réfugiés et apatrides**

M. Julien Boucher, directeur général

### **Préfecture de la région Île-de-France**

M. Marc Guillaume, préfet

Mme Magali Charbonneau, directrice de cabinet

### **France Terre d’Asile**

Mme Delphine Rouilleault, directrice

### **JRS France**

Mme Irinda Riquelme, coordinatrice juridique et plaidoyer

### **Forum Réfugiés-Cosi**

M. Laurent Delbos, chef de mission plaidoyer