

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME II

ASILE, IMMIGRATION, INTÉGRATION ET NATIONALITÉ

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, vice-présidents ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, secrétaires ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE : UNE HAUSSE À MIEUX ACCOMPAGNER, DES EFFORTS CONSIDÉRABLES EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION À INSCRIRE DANS LA DURÉE	10
A. UNE IMMIGRATION RÉGULIÈRE EN AUGMENTATION QUI DEVRAIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE PLUS EFFICACEMENT.....	11
1. <i>L'immigration temporaire : un retour à la normale après le coup d'arrêt de 2015-2016</i>	11
2. <i>L'immigration de longue durée : une augmentation des flux qui s'accélère</i>	13
B. L'INTÉGRATION : DES EFFORTS CONSIDÉRABLES ET BIENVENUS POUR RENFORCER LE CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE (CIR) ET LA FORMATION LINGUISTIQUE.....	15
II. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : FACE À UNE DEMANDE SOUTENUE, DES MOYENS INSUFFISANTS ET UN BUDGET À LA SINCÉRITÉ DOUTEUSE	17
A. UNE HYPOTHÈSE PEU CRÉDIBLE D'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE QUI INDUIT DE SÉRIEUX RISQUES DE SOUS-FINANCEMENT	18
1. <i>Une demande d'asile sans précédent et toujours en hausse, spécificité de la France en Europe</i>	18
2. <i>Des hypothèses d'évolution de la demande d'asile peu crédibles et qui faussent la sincérité de la programmation budgétaire</i>	20
3. <i>Des conséquences négatives sur le respect des délais de traitement : un risque de mettre en difficulté l'OFPRA et de fragiliser encore la CNDA</i>	22
a) <i>La réduction des délais de traitement des demandes d'asile : une série d'objectifs ambitieux mais difficilement atteignables</i>	22
b) <i>Un utile renforcement en amont des moyens de traitement des demandes d'asile : le rôle des préfetures (GUDA) et de l'OFII</i>	23
c) <i>L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : des moyens stabilisés après une forte hausse, mais encore insuffisants pour permettre de respecter les délais cibles</i>	24
d) <i>La CNDA : Des moyens supplémentaires absorbés par le traitement du stock considérable accumulé lors des mouvements sociaux de 2018</i>	25
B. L'ACCUEIL MATÉRIEL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS : MALGRÉ DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS, UNE GESTION ENCORE PEU LISIBLE ET COÛTEUSE	27
1. <i>Un risque, à nouveau, de sous-budgétisation de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)</i>	27
2. <i>Une capacité d'hébergement en hausse mais un système toujours fragmenté et illisible</i>	28

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRREGULIÈRE : DES RÉSULTATS TRÈS INSUFFISANTS	30
A. LE CONTRÔLE DES FRONTIÈRES, UNE POLITIQUE QUI DOIT ENCORE S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES ROUTES MIGRATOIRES	33
1. <i>Le défi posé par la réactivation de la route migratoire occidentale espagnole</i>	33
2. <i>Le défi posé par un certain durcissement des relations diplomatiques et frontalières avec l'Italie</i>	34
B. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLACES EN CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE (CRA) : DES COÛTS DIRECTS ET INDUITS CONSIDÉRABLES, UN DÉFI BUDGÉTAIRE ET HUMAIN LOIN D'ÊTRE GAGNÉ	35
a) Des dispositifs de rétention très fortement sollicités	35
b) Une hausse des crédits concentrée sur la rénovation et la construction de centres de rétention administrative	36
C. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : UNE POLITIQUE TOUJOURS EN ÉCHEC	38
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	41
ANNEXES	43

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, le mardi 13 novembre 2018, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 28 novembre 2018 sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné¹, sur **le rapport pour avis de M. François-Noël Buffet, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2019 à la mission « Immigration, asile et intégration »**.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé le dynamisme actuel de l'immigration régulière et salué les efforts enfin consentis en matière d'**intégration**, qui mettent en œuvre des préconisations anciennes et récurrentes du Sénat concernant l'accueil des étrangers primo-arrivants : meilleure insertion professionnelle, doublement des cours de langue, valeurs républicaines, etc.

Il a néanmoins regretté que le Gouvernement persiste à refuser d'abroger la « **circulaire Valls** », ou au minimum d'en durcir les règles, alors qu'elle a contribué à l'augmentation des régularisations de plus de 30 % en cinq ans.

Malgré des hausses ponctuelles bienvenues, il a estimé que les moyens programmés par le projet de loi de finances pour 2019 étaient **fondés sur des hypothèses irréalistes et restaient notoirement insuffisants** au regard de la réalité des phénomènes migratoires auxquels la France est aujourd'hui confrontée.

Ainsi, au risque de fausser d'emblée la sincérité de sa programmation budgétaire, le Gouvernement prévoit une stabilisation de la demande d'asile en 2019 et en 2020, alors même que **la France reste exposée à une demande d'asile sans précédent (+19 % début 2018), et à des flux secondaires** qui ne se tarissent pas (depuis l'Italie et l'Espagne). **Faute de moyens suffisants, ni les délais cibles de traitement des demandes d'asile en six mois, ni l'objectif de 86 % de demandeurs d'asile hébergés ne semblent tenables.**

Enfin, dans le domaine de la **lutte contre l'immigration irrégulière**, le rapporteur a relevé que l'effort budgétaire se concentrait presque uniquement sur la création de **450 nouvelles places en centres de rétention administrative**. Alors que les taux d'occupation atteignent des records et que les personnels sont déjà extrêmement sollicités, **les conséquences du doublement de la durée de rétention votée cette année ne sont pas pleinement prises en compte** (renforts de personnel encadrant, activités des retenus, accompagnement associatif).

¹ Les comptes rendus de ces réunions sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Surtout, **l'effort est quasi nul depuis quatre ans sur les crédits dédiés à l'éloignement**, alors que le Gouvernement ne semble toujours pas en mesure de réaliser un quelconque suivi des déboutés du droit d'asile. Critiquant une politique en échec, il a rappelé que **près de neuf obligations de quitter le territoire sur dix ne sont pas exécutées**.

Concernant les difficultés d'application du « **règlement Dublin** » - organisant le transfert des demandeurs d'asile vers l'État de l'Union européenne responsable de leur traitement - qui minent la crédibilité des politiques d'éloignement, il a rappelé qu'aucune perspective de réforme ne se dessinait à ce jour, alors que moins de 12 % des étrangers sous « statut Dublin » avaient été effectivement transférés par la France vers un autre État début 2018.

En conséquence, et à l'invitation de son rapporteur, la commission des lois du Sénat a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile, intégration* » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019, la mission « *Immigration, asile et intégration* » représente 1,86 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,69 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 38 % en AE et de 22 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2018.

À périmètre constant, c'est-à-dire une fois corrigés des transferts de crédits qui relevaient l'an dernier d'autres missions¹, **les crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » augmenteront de 12 %** (pour s'établir à 1,58 milliard d'euros de CP).

Il s'agit d'une évolution supérieure à celle de l'ensemble de la dépense publique inscrite au PLF (+ 0,6 %), et qui s'écarte à la hausse de plus de 200 millions d'euros de la trajectoire prévue pour la mission par la loi de programmation des finances publiques² (le Gouvernement ayant prévu à l'époque, contre toute logique, et comme l'avait critiqué votre rapporteur l'an dernier, une baisse de ces crédits en 2019 et 2020)³.

Si le Gouvernement présente ce budget comme la mise en œuvre de son ambitieux plan « *Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires* », adopté en Conseil des ministres le 12 juillet 2017, **votre rapporteur regrette de retrouver malheureusement les mêmes incohérences** que dans la loi « *asile, immigration, intégration* » promulguée en septembre dernier et qui en a constitué la traduction législative.

Certes, il y a lieu de se féliciter de **réels efforts consentis** dans certains domaines sur lesquels le Sénat avait depuis longtemps appelé le Gouvernement à agir.

En matière d'**intégration**, d'abord – éternelle oubliée des politiques migratoires ces dernières années et dont votre rapporteur n'a cessé de dénoncer l'insuffisance de moyens – la hausse des crédits devrait bénéficier à **l'accueil des étrangers primo-arrivants**, avec notamment des mesures d'insertion professionnelle et un doublement des **cours de langue**, comme le

¹ Une partie de cette évolution tient en effet au rattachement, à hauteur de 119 millions d'euros, de crédits précédemment dévolus à la mission « *Cohésion du territoire* » (Cf. II infra).

² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³ Les crédits de paiement de la mission auraient dû baisser à 1,36 milliard d'euros en 2019 et en 2020.

préconisait le Sénat. Il conviendra cependant de rester attentif à la façon dont seront concrètement mises en œuvre les mesures arbitrées lors du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, et de procéder rapidement à leur évaluation.

Certains efforts, prolongeant ceux consentis au cours des dernières années, sont également bienvenus concernant **l'accompagnement des réfugiés et leurs conditions matérielles d'accueil** : l'objectif du Gouvernement est d'atteindre à la fin de l'année 2019 plus de **97 000 places au total pour l'hébergement des demandeurs d'asile** (devraient ainsi être créées, en 2019, 1 000 nouvelles places de centres d'accueil pour demandeurs d'asile – CADA – et 2 500 nouvelles places d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile – HUDA). 2 000 nouvelles places en centres provisoires d'hébergement – CPH – sont prévues pour faciliter l'accès au logement des personnes vulnérables ayant obtenu le statut de réfugié.

Toutefois, malgré ces hausses ponctuelles et significatives par rapport à la LFI pour 2018, les moyens programmés par le présent budget sont généralement fondés sur des hypothèses peu plausibles et restent notablement insuffisants au regard de la réalité des phénomènes migratoires auxquels la France est aujourd'hui confrontée.

Le PLF pour 2019 prévoit une stabilisation de la demande d'asile en 2019 puis en 2020. Or, situation atypique en Europe, la France reste exposée à une demande d'asile sans précédent, en hausse de près de 19 % début 2018, et à des flux secondaires qui ne se tarissent pas, notamment depuis l'Italie et, récemment, l'Espagne. Le budget de la mission est ainsi construit sur des hypothèses irréalistes qui permettent au Gouvernement de minimiser les besoins de financement des politiques migratoires. Jugées peu crédibles par l'ensemble des acteurs que votre rapporteur a entendus, ces hypothèses faussent d'emblée la sincérité de la programmation budgétaire.

Votre rapporteur regrette vivement le « pari »¹ que le ministre de l'intérieur a reconnu faire en la matière, car faute de financements à la hauteur des dynamiques de la demande d'asile, **le Gouvernement ne se donne pas les moyens des objectifs qu'il affiche**. Sans soutien budgétaire suffisant aux opérateurs (Office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA –, Cour nationale du droit d'asile – CNDA –, Office Français de l'Immigration et de l'Intégration – OFII –), ni les **délais cibles de traitement des demandes d'asile en 6 mois** en moyenne, ni **l'objectif de 86 % de demandeurs d'asile hébergés** ne semblent tenables.

¹ « La France ne pourra pas éternellement rester dans une situation singulière en Europe : cet effet de "rebond" ou de "transfert" des demandeurs d'asile depuis les pays voisins, que nous constatons aujourd'hui, a vocation à être limité par la diminution du nombre de migrants entrant dans ces États. C'est le pari que nous faisons. » (Mardi 13 novembre 2018, Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, par votre commission).

Concernant l'**immigration régulière** toujours très dynamique, même si les **admissions exceptionnelles au séjour ont arrêté de croître cette année** (se stabilisant à 30 950 en 2017), il est regrettable que le Gouvernement persiste à refuser, si ce n'est d'abroger la « **circulaire Valls** », **au minimum d'en durcir les règles**, alors qu'elle a contribué à l'augmentation des régularisations d'étrangers en situation irrégulière de plus de 30 % en cinq ans.

Enfin, cet écart entre les annonces du Gouvernement et ses actes se vérifie tout particulièrement dans le domaine de la **lutte contre l'immigration irrégulière, qui demeure un autre parent pauvre de la politique migratoire**. En la matière, les crédits ne représentent que 8 % de ceux de la mission : si un effort important est consenti cette année sur la rétention (pour accompagner la création de **450 nouvelles places** en centres de rétention administrative), les conséquences du doublement de la durée de rétention votée cette année ne sont pas pleinement prises en compte (renforts de personnel, activités des retenus, accompagnement associatif). En outre, **l'effort budgétaire est quasi nul depuis quatre ans sur les crédits dédiés à l'éloignement**.

Alors que le Gouvernement ne semble toujours pas en mesure de réaliser un quelconque **suivi des déboutés du droit d'asile**, il n'est guère étonnant que **les politiques d'éloignement des étrangers en situation irrégulière soient en échec total**. Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français reste à un niveau dérisoire en 2017 et, pire, il continue encore à baisser cette année : **sur les six premiers mois de 2018, 12,6 % des décisions d'éloignement seulement ont été exécutées** (50 838 prononcées, mais seulement 6 406 exécutées).

Les accords de Dublin, qui prévoient le renvoi des demandeurs d'asile vers l'État de l'Union européenne dans lequel ils sont arrivés, sont à bout de souffle, sans qu'une perspective de réforme se dessine à ce jour. Leurs difficultés d'application en France minent la crédibilité de nos politiques d'éloignement : lors des premiers mois de l'année 2018, **moins de 12 % des étrangers sous statut Dublin ont été effectivement transférés** vers un autre État de l'Union européenne.

*

* *

Au regard de ces constats, et à l'invitation de votre rapporteur, votre commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

I. L'IMMIGRATION RÉGULIÈRE : UNE HAUSSE À MIEUX ACCOMPAGNER, DES EFFORTS CONSIDÉRABLES EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION À INSCRIRE DANS LA DURÉE

La gestion de l'immigration régulière représente **18,6 % des crédits** de la mission « *Immigration, asile et intégration* » (314,96 millions d'euros en AE et 315,01 millions d'euros en CP).

Elle s'appuie sur l'**Office français de l'immigration et de l'intégration** (OFII), qui voit ses moyens humains et financiers à nouveau augmenter cette année (+ 95 équivalents temps plein - ETP -, dont 70 consacrés à la mise en œuvre des mesures décidées lors du comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018 dans le cadre du renforcement de la politique d'intégration - portant le plafond total d'emplois de l'OFII à 1 179 ETP).

L'Office français de l'immigration et de l'intégration

Créé en 2009 pour remplacer l'Office national de l'immigration (ONI), l'OFII est un établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Il est chargé, « *sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France* »¹.

L'office est notamment responsable de la mise en œuvre du **contrat d'intégration républicaine (CIR)**, du **contrôle médical** des étrangers admis au séjour, du **regroupement familial** et de l'accompagnement administratif des entreprises recrutant un salarié étranger. Il gère également le parc de **centres provisoires d'hébergement (CPH)**, réservés aux réfugiés statutaires.

Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'OFII est devenu un acteur central de la prise en charge des demandeurs d'asile : il est chargé du premier accueil des demandeurs, de la **gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)**, du **schéma national d'accueil des demandeurs d'asile** (parc d'hébergement d'urgence et centres d'accueil pour demandeurs d'asile) ainsi que de **l'aide au retour volontaire**.

Il dispose d'une trentaine de directions réparties sur l'ensemble du territoire, de sept représentations à l'étranger² et d'une délégation en Roumanie. Des missions ont également été mises en place en Grèce et en Italie pour gérer le dispositif des relocalisations engagé en 2015 jusqu'en décembre 2017.

En 2019, les crédits alloués à l'OFII pour ses **dépenses de fonctionnement et ses dépenses d'intervention** dans le cadre de l'accueil des étrangers primo arrivants (action n° 11) s'élèvent à **255,2 millions d'euros**. À ceux-ci s'ajoutent 335,8 millions d'euros que l'OFII perçoit au titre de son rôle de gestionnaire de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

¹ Article L. 5223-1 du code du travail.

² Maroc, Tunisie, Turquie, Mali, Sénégal, Cameroun et Arménie.

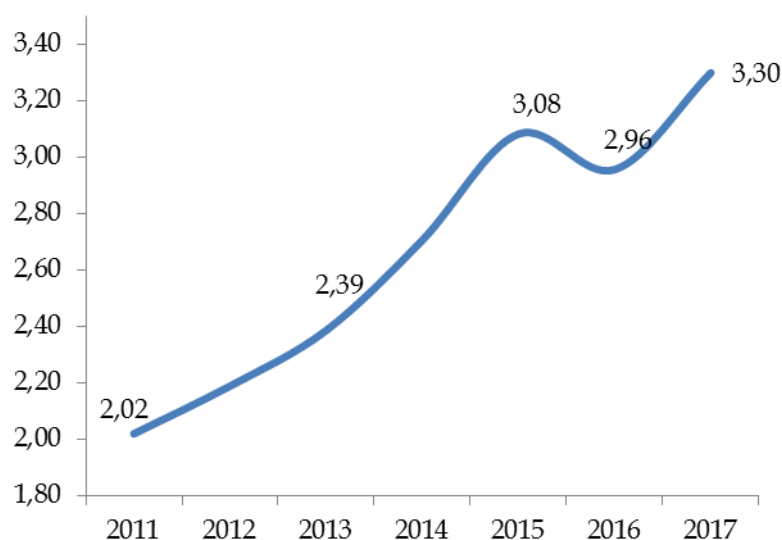
A. UNE IMMIGRATION RÉGULIÈRE EN AUGMENTATION QUI DEVRAIT ÊTRE ACCOMPAGNÉE PLUS EFFICACEMENT

L'immigration régulière se décompose traditionnellement en deux composantes : l'immigration temporaire, d'une part, et l'immigration de longue durée, d'autre part. De façon simplifiée, la première donne lieu à la délivrance de visas par les autorités diplomatiques et consulaires, la seconde à la délivrance de titres de séjour par les services préfectoraux.

1. L'immigration temporaire : un retour à la normale après le coup d'arrêt de 2015-2016

Après avoir baissé de 4,2 % entre 2015 et 2016, passant de 3,08 millions à 2,96 millions¹, le **nombre de visas délivrés par la France reprend sa tendance décennale à la hausse**. Ainsi, en 2017, il atteint 3,30 millions, enregistrant une **hausse de 11,5 %**.

Nombre de visas délivrés par la France
(en millions)



Cette reprise témoigne du caractère conjoncturel de la baisse de 2016, étroitement liée aux difficultés rencontrées par le secteur touristique après la vague d'attentats initiée en 2015.

Votre rapporteur note que cette tendance à la hausse du nombre de visas délivrés n'entraînera cependant pas cette année une augmentation des financements correspondants : le montant des crédits de l'action 01

¹ Hors visas de long séjour valant titres de séjour (VLS-TS), comptabilisés comme des titres de séjour. Ces chiffres excluent également l'immigration temporaire des ressortissants de pays bénéficiant d'une dispense de visa (ressortissants de l'Espace économique européen, des États-Unis, du Japon, etc.).

« *Circulation des étrangers et politique des visas* » du programme 103 restant, comme en 2018, à 520 000 euros.

Il s'interroge dès lors sur la soutenabilité réelle de cette stabilité des moyens alloués – et le risque ici encore d'une sous-budgétisation –, dans la mesure où les gains d'efficacité attendus de la politique de modernisation des procédures de délivrance des visas ne se sont pas poursuivis au rythme annoncé dans le précédent PLF. Il note, en particulier, concernant le projet « France VISAS », que le Gouvernement n'est pas parvenu à atteindre ses objectifs et que les justifications de ce contretemps peinent à convaincre.

France VISAS

Lancé en 2014, le projet France VISAS a pour but de répondre à l'obsolescence technique du système d'information actuel par la dématérialisation de la procédure de demande et de délivrance des visas. Il devrait permettre non seulement de lutter plus efficacement contre la fraude documentaire et de simplifier les procédures mais aussi et surtout d'« améliorer les conditions de travail et la productivité des agents dans un contexte d'augmentation régulière des demandes de visas (+ 10 % par an)¹ ».

Toutefois, année après année, le Gouvernement a revu à la hausse le coût de la réalisation du projet : initialement estimé à 20 millions d'euros, il atteint désormais 48,3 millions d'euros.

La durée du projet est réévaluée à sept ans : France VISAS qui devait être pleinement opérationnel à partir de 2019 ne le sera maintenant qu'après 2021. Les raisons invoquées, dans le projet annuel de performance, pour justifier cet échec, comme « la complexité de l'écosystème des visas », ne sont pas suffisamment claires et précises.

De plus, pour compenser l'augmentation des coûts du projet, l'estimation du gain annuel qu'il apporterait a été revue à la hausse, passant de 15,5 millions d'euros par an à 20 millions. Or, dans le contexte d'incertitude actuel, rien ne justifie cette nouvelle estimation², si ce n'est un pur besoin comptable.

De même, votre rapporteur s'interroge sur l'état d'avancement réel et les éventuels retards de l'extension de la délivrance des visas en 48 heures pour certains pays. Annoncée à l'occasion du Conseil interministériel du tourisme du 26 juillet 2017, la mesure devait concerner dix nouveaux pays à compter de juin 2018, mais le ministère de l'intérieur indiquait en septembre poursuivre encore son déploiement.

¹ *Projet annuel de performances (PAP) pour 2019, p. 31.*

² *L'estimation du nombre de dossiers supplémentaires traités par les services consulaires et diplomatiques grâce au nouveau système d'information (800 000 dossiers) n'a d'ailleurs pas été, pour sa part, revue à la hausse, ce qui semble peu cohérent avec la révision à la hausse du gain financier annuel attendu de « France VISAS ».*

2. L'immigration de longue durée : une augmentation des flux qui s'accélère

En 2017, 242 665 premiers titres de séjour ont été accordés à des étrangers souhaitant résider durablement en France, soit une augmentation de 5,3 % par rapport à 2016.

Motif d'admission	2012	2013	2014	2015	2016	2017 provisoire	Évolution 2016/2017
Économique	16 013	17 800	19 054	20 628	22 982	27 209	+ 18,4 %
Familial	87 170	93 714	92 326	90 113	89 124	87 109	-2,3 %
Étudiant	58 857	62 815	64 996	70 023	73 644	78 478	+ 6,6 %
Humanitaire	18 456	17 916	20 822	22 903	29 862	35 604	+ 19,2 %
Divers	12 624	13 148	13 742	13 866	14 741	14 265	-3,2 %
Total	193 120	205 393	210 940	217 533	230 353	242 665	+ 5,3 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des données DSED du 12 juin 2018

La délivrance de premiers titres de séjour a ainsi connu une hausse ininterrompue depuis 2012, et particulièrement forte en 2017 pour les motifs humanitaire (+ 19 %) et économique (+ 18 %). La forte augmentation des titres délivrés pour ce dernier motif est en partie due à l'entrée en vigueur, à partir du 1^{er} novembre 2016, du dispositif « passeport talent », propre aux travailleurs étrangers très qualifiés. Entre cette date et le 31 décembre 2017, on compte ainsi 30 428 « passeport talents » délivrés, dont 10 808 en première délivrance et 19 620 pour des étrangers qui possédaient déjà un autre titre de séjour et ont ensuite accédé au dispositif.

Le « passeport talent »

Créé par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, le « passeport talent » vise à renforcer l'attractivité du territoire national auprès de travailleurs étrangers très qualifiés. Contrairement à ce que laisse supposer sa dénomination, il s'agit d'un titre de séjour (non d'un titre de circulation comme le passeport), qui autorise son détenteur à se maintenir durablement en France.

D'une durée de quatre ans renouvelable, il est octroyé dès la première admission au séjour par les préfectures françaises (comme tous les titres de séjour) mais également par les autorités diplomatiques et consulaires présentes dans le pays d'origine.

Ce titre de séjour spécial concerne, en particulier, dix grandes catégories de personnes :

- les jeunes diplômés qualifiés salariés ou salariés d'une jeune entreprise innovante ;
- les travailleurs hautement qualifiés (carte bleue européenne) ;
- les salariés en mission ;

- les chercheurs ;
- les créateurs d'entreprise ;
- les porteurs d'un projet économique innovant ;
- les investisseurs économiques ;
- les mandataires sociaux ;
- les artistes interprètes ;
- les étrangers ayant une renommée nationale ou internationale.

Récemment, la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a légèrement modifié les catégories de bénéficiaires. En particulier, elle a élargi ces critères aux étrangers qui participent au développement environnemental, social et international de l'entreprise ainsi qu'au secteur de l'artisanat.

En termes absolus, néanmoins, l'immigration régulière de longue durée demeure principalement familiale (35,9 % des flux en 2017) et étudiante (32,3 %). L'immigration économique reste marginale (11,2 %), tout comme l'immigration humanitaire (14,7 %).

Le dynamisme des chiffres de l'immigration régulière est cette année encore porté par les **régularisations** d'étrangers¹ sous l'effet de la « **circulaire Valls** » du 28 novembre 2012². Concernant cette catégorie, après une hausse constante et marquée tout au long de la période 2012-2016 (+ 31,5 %), ces régularisations **se stabilisent à 30 950 en 2017** (contre 30 640 en 2016). **Notre rapporteur note cette évolution mais regrette que le Gouvernement persiste à refuser de durcir les règles d'admission exceptionnelle au séjour**³.

¹ Régularisations qui correspondent, d'un point de vue juridique, aux « admissions au séjour pour motif exceptionnel ou humanitaire ».

² Circulaire INTK1229185C, relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

³ Pour mémoire, dans le cadre de l'examen de la loi « asile immigration, intégration », votre commission avait tenu à préciser qu'une résidence depuis au moins cinq ans sur le territoire français ne saurait justifier, à elle seule, l'admission exceptionnelle au séjour des étrangers en situation irrégulière.

La « circulaire Valls »

Entrée en vigueur le 3 décembre 2012, la « circulaire Valls » rappelle tout d'abord que les admissions exceptionnelles au séjour des étrangers en situation irrégulière « *doivent faire l'objet d'un examen approfondi, objectif et individualisé (...) en tenant compte notamment de leur intégration dans la société française, de leur connaissance des valeurs de la République et de la maîtrise de la langue française* ».

Elle prévoit ensuite plusieurs cas d'admission exceptionnelle au séjour, comme par exemple pour :

- les parents d'enfants scolarisés (présents sur le territoire depuis au moins cinq ans, sauf exception) ;
- les étrangers présentant un « *talent exceptionnel ou des services rendus à la collectivité (par exemple dans les domaines culturel, sportif, associatif, civique ou économique)* ».

Au total, 2,95 millions d'étrangers disposent d'un titre de séjour français (valide en métropole), 68 % d'entre eux bénéficiant d'une carte de résident valable dix ans et renouvelable de plein droit sauf menace pour l'ordre public.

B. L'INTÉGRATION : DES EFFORTS CONSIDÉRABLES ET BIENVENUS POUR RENFORCER LE CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE (CIR) ET LA FORMATION LINGUISTIQUE

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016¹ a revu les dispositifs d'intégration des étrangers dans la société française en créant le **contrat d'intégration républicaine (CIR)**. Il remplace le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) avec l'objectif de proposer un accompagnement personnalisé aux étrangers primo-arrivants et d'être mieux articulé avec la délivrance du titre de séjour.

L'organisation et la gestion de ce dispositif relèvent du budget « accueil et intégration » de l'OFII dont elles constituent le premier poste.

Le contrat d'intégration républicaine (CIR)

Prescrit aux étrangers primo-arrivants sur le fondement de l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le contrat d'intégration républicaine comprend **trois volets** :

1° un **entretien personnalisé** permettant d'orienter l'étranger dans ses démarches administratives et d'évaluer son niveau linguistique ;

2° une **formation linguistique** déclinée en quatre parcours distincts en fonction du niveau initial de l'étranger. Cette formation doit permettre à chaque participant d'atteindre le **niveau A1** du cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL)², niveau qui correspond à l'usage et à la compréhension de quelques expressions familières et quotidiennes ;

¹ Loi relative au droit des étrangers en France.

² Sur une échelle allant de A1.1 (pour les connaissances les plus rudimentaires de la langue) à C2 (pour les connaissances les plus poussées).

3° une **formation civique** qui se déroule sur deux journées. La première journée est consacrée aux « *valeurs et institutions de la République française* ». La seconde, intitulée « *Vivre et accéder à l'emploi en France* », est plus opérationnelle et traite de l'accès au logement, à la santé et aux droits.

La délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle de quatre ans est conditionnée à une participation sérieuse et assidue aux formations du contrat d'intégration républicaine (article L. 313-17 du CESEDA).

Dans la même logique, la délivrance d'une carte de résident d'une durée de cinq ans est subordonnée à l'obtention du niveau de langue A2, niveau qui permet de communiquer pour des tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange réduit d'informations (article L. 314-2 du CESEDA)¹.

Constatant l'an dernier que la loi créant le CIR n'avait pas eu les effets escomptés, votre rapporteur déplorait la proportion particulièrement faible des stagiaires atteignant effectivement le niveau A1 à l'issue de la formation linguistique. La situation était même alarmante pour les publics les plus éloignés de la langue française qui se voyaient prescrire un parcours de deux cent heures : moins de la moitié d'entre eux parvenaient à obtenir le niveau A1 (43,7% en 2017). **Votre rapporteur en appelait alors à un changement de méthode et un renforcement conséquent des moyens.**

Il ne peut dès lors que se réjouir de voir que son appel et ses propositions ont enfin trouvé quelque écho auprès du Gouvernement.

En cohérence avec l'article 48 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie qui renforce les objectifs de formation linguistique et d'insertion professionnelle du CIR, le PLF pour 2019 prévoit une **augmentation de 33,3 % des crédits alloués à l'OFII dans le cadre de l'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants »** (255,2 millions d'euros, contre 191,4 en 2018).

Cette augmentation servira en premier lieu à assurer le **doublement du nombre d'heures de formation linguistique** pour les parcours existants (le parcours de 50 heures passe à 100 heures, celui de 100 heures à 200 heures et celui de 200 heures passe à 400 heures) ainsi que la création d'un nouveau parcours de 600 heures. Une certification à l'issue du parcours (test A1 du CECRL) sera enfin mise en place.

En deuxième lieu, l'augmentation des crédits soutiendra **l'orientation et l'insertion professionnelle** des signataires du CIR. Ainsi, dès le premier entretien, l'OFII orientera les personnes les plus proches de

¹ Créée par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 précitée, la carte de séjour pluriannuelle peut être délivrée au terme d'une première année de séjour en France pour une durée de quatre ans renouvelable. La carte de résident peut être octroyée après cinq ans de séjour régulier en France, pour une durée de dix ans renouvelable.

l'emploi vers l'organisme du service public de l'emploi le plus adapté à leur situation (Pôle emploi, mission locale, APEC, Cap emploi, dispositifs spécifiques pour les réfugiés...). L'orientation vers ces organismes sera systématique au cours d'un entretien de bilan du CIR portant sur les formations linguistiques et civiques suivies et les éventuels freins à l'intégration subsistants.

Pour **la mise en œuvre de l'ensemble de ces nouvelles mesures**, l'OFII disposera de moyens humains (70 ETP) et matériels renforcés et suivra des échéances bien établies.

Un avis d'appel public à la concurrence pour un **nouveau marché de formation linguistique** a été publié le 5 juillet 2018. Les candidatures sont désormais en cours d'examen pour une notification prévue début janvier 2019 et les nouvelles formations devraient commencer à partir du 1^{er} mars 2019. 5 nouveaux équivalents temps plein (ETP) ont été accordés à l'OFII pour couvrir les coûts indirects associés au nouveau marché.

En ce qui concerne le **parcours d'orientation et d'insertion professionnelle**, 25 ETP viendront soutenir l'allongement de l'entretien initial du CIR ; 40 autres ETP veilleront à l'instauration de l'entretien de bilan du CIR. Sa mise en œuvre reposera sur l'accord-cadre national de 2016 entre la direction générale des étrangers en France (DGEF) et l'OFII, d'une part, et la DGEFP et Pôle emploi, d'autre part, qui sera complété par une charte spécifique à ce parcours.

En raison de l'ampleur et du caractère inédit de ces mesures - nouveau marché linguistique, accord avec Pôle emploi - votre rapporteur estime qu'une attention accrue, tout au long de l'année, s'impose pour en réaliser le suivi. Ce bilan permettra de commencer à examiner deux questions de moyen-long terme : l'opportunité d'une spécialisation voire d'une internalisation de certaines compétences au sein de l'OFII (formations linguistiques, formation professionnelle) et le relèvement des ambitions en termes de niveau à atteindre (au-delà du niveau A1, comme cela est le cas actuellement en Allemagne, et comme cela est requis pour l'accès à certaines professions).

II. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : FACE À UNE DEMANDE SOUTENUE, DES MOYENS INSUFFISANTS ET UN BUDGET À LA SINCÉRITÉ DOUTEUSE

La prise en charge des frais afférents à l'exercice du droit d'asile représente toujours **près des trois quarts des crédits de la mission**

« Immigration, asile et intégration », soit **1,35 milliard d’euros en AE et 1,21 milliard d’euros en CP** dans le PLF pour 2019.¹

Les crédits consacrés à l’asile au sein de la mission augmentent fortement par rapport à la loi de finances pour 2018 : de 36 % en AE et de 18 % en CP.

Ces hausses doivent cependant être relativisées car la mission fait l’objet d’une mesure d’élargissement de son périmètre avec d’importants transferts de crédits entrants. Concrètement, à compter du 1^{er} janvier 2019, **les 9 300 places des centres d’hébergement d’urgence pour migrants (CHUM) en Île-de-France² seront désormais intégrées dans le périmètre de la mission**, à savoir :

– 7 800 places transformées en places d’hébergement d’urgence pour demandeur d’asile (HUDA)³, soit 99,6 millions d’euros en AE et CP (transférés en gestion sur le programme 303),

– et 1 500 places transformées en places de centre provisoire d’hébergement (CPH)⁴, soit 19,1 millions d’euros en AE et CP, avec les prestations associées (transférés en gestion sur le programme 104).

Ainsi, **à périmètre constant, l’augmentation pour 2019 des crédits consacrés à l’exercice du droit d’asile s’élèvera à + 25 % en AE et + 6 % en CP.**

A. UNE HYPOTHÈSE PEU CRÉDIBLE D’ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D’ASILE QUI INDUIT DE SÉRIEUX RISQUES DE SOUS-FINANCEMENT

1. Une demande d’asile sans précédent et toujours en hausse, spécificité de la France en Europe

Malgré la baisse de la demande d’asile globale en Europe après le pic de la crise migratoire en 2015, la France connaît, à rebours de cette tendance, un mouvement de hausse quasi ininterrompue depuis dix ans, encore accentué ces dernières années, et particulièrement marqué en 2018.

Elle demeure un **pays de destination** privilégié pour les demandeurs originaires de certains pays en guerre ou ayant connu des conflits armés (Syrie, Afghanistan), du Maghreb, de certains pays d’Afrique,

¹ Ces crédits sont répartis entre l’action 02 (« Garantie de l’exercice du droit d’asile ») du programme 303 et l’action 15 (« Accompagnement des réfugiés ») du programme 104.

² Qui relevaient auparavant de la mission « Cohésion des territoires » (programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et intégration des personnes vulnérables »).

³ Les CHUM constituent un dispositif propre à la région parisienne visant à la mise à l’abri de toute personne migrante majeure.

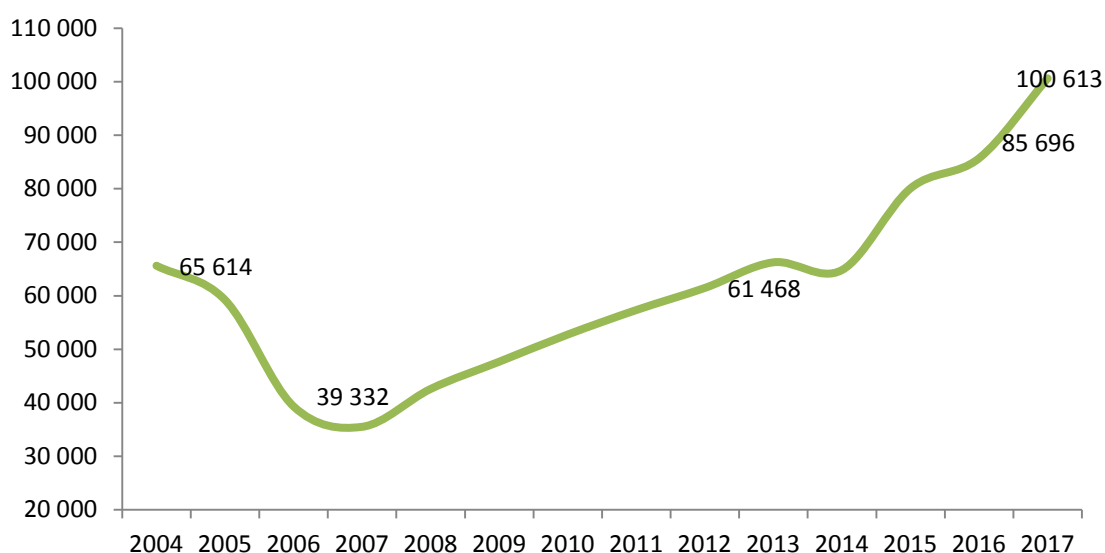
⁴ Les CPH ont vocation à accueillir les personnes à qui l’OFPRA a accordé le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire. Ils comprennent des dispositifs d’accompagnement vers l’autonomie (apprentissage de la langue française, insertion professionnelle, intégration et accès au logement).

notamment francophones (Côte d'Ivoire, Guinée, RDC, Congo, Mali...) et, pour une part non négligeable, de pays d'origine sûrs d'Europe de l'Est (Albanie, Géorgie) et reste un **pays de transit** privilégié pour les migrants (à destination du Royaume-Uni, notamment).

Notre pays est ainsi confronté à **un niveau de demandes d'asile inédit et en constante augmentation** : en 2017, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré **100 613 demandes, soit + 17,4 %** par rapport à 2016.

Cette hausse se confirme également pour 2018, et l'OFPRA estime ainsi que le chiffre record de **120 000 demandes d'asile** pourrait être atteint sur l'année, 56 836 demandes ayant d'ores et déjà été enregistrées au premier semestre. Au 31 octobre 2018, les demandes d'asile enregistrées en **préfecture** ont augmenté de **18%** par rapport au 31 octobre 2017.

Nombre total¹ de demandes d'asile (OFPRA)



Source : commission des lois du Sénat, à partir des réponses au questionnaire budgétaire

En 2017, le **statut de réfugié** et le bénéfice de la protection subsidiaire² ont été accordés à **31 734 personnes (+ 20 %** par rapport à 2016).

¹ La demande globale s'obtient en additionnant les premières demandes devant l'OFPRA, les demandes réexaminées et les mineurs accompagnés d'au moins l'un de leurs parents demandeur d'asile. Initialement, ces mineurs sont inscrits dans le dossier de leurs parents ; une fois majeurs, ils peuvent faire une demande d'asile à titre individuel.

² La protection subsidiaire est accordée à « toute personne qui ne remplit pas les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié et pour laquelle il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'elle courrait dans son pays un risque réel de subir des atteintes graves » (article L. 712-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Une carte de séjour d'une durée d'un an renouvelable est octroyée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (contre une carte de résident d'une durée de dix ans renouvelables pour les réfugiés).

Très variable en fonction des nationalités, le **taux global d'acceptation** s'établit à 27,2 % auprès de l'OFPPA et à **36 %** après recours devant la CNDA.

Dès lors, même si la France n'a pas été parmi les pays les plus directement exposés lors de la crise migratoire en 2015, elle occupe désormais une place prépondérante au sein de l'Union européenne en termes de demande d'asile en raison des mouvements secondaires ou « de rebonds » internes à l'Union européenne auxquels elle reste fortement exposée.

La France reste ainsi cette année encore confrontée à une forte hausse des demandeurs d'asile placés sous procédure « Dublin » (dont l'examen ressort normalement d'autres États européens vers lesquels ils ont vocation à être transférés pour l'étude de leur demande). Près de **36 % des demandes d'asile** déposées au guichet unique des préfectures en **2017 relevaient du régime « Dublin, »** ce qui constitue un niveau inédit : au nombre de 22 300 en 2016, ces procédures ont atteint **35 901 en 2017 (soit + 61 %)** et, confirmant cette tendance, déjà 19 400 lors du premier semestre 2018.

Notre pays a été en 2017 le **troisième pays de l'Union européenne en nombre de demandes** initiales de protection internationale reçues¹, derrière l'Allemagne et l'Italie, et le deuxième en termes de statuts protecteurs octroyés.

2. Des hypothèses d'évolution de la demande d'asile peu crédibles et qui faussent la sincérité de la programmation budgétaire

Pour élaborer le PLF 2019 et adapter aux évolutions du contexte migratoire les crédits de la mission relatifs à l'asile, **le Gouvernement a retenu une hypothèse particulièrement faible de progression de la demande d'asile : + 10 % seulement en 2018 et 0 % en 2019 puis en 2020.**

En outre, il a considéré parallèlement que le flux des personnes placées sous procédure « **Dublin** » n'augmenterait que de **10 % en 2018** (pour représenter au total un tiers de la demande d'asile) et diminuerait même de **10 % en 2019 puis en 2020.**

Interrogé par votre rapporteur, **le Gouvernement n'a malheureusement pas été en mesure de présenter clairement les éléments factuels, les sources et les méthodes qui lui ont permis de faire de telles hypothèses.**

¹ Avec 198 300 primo-demandeurs enregistrés en 2017, l'Allemagne a reçu 31 % de l'ensemble des primo-demandeurs d'asile dans les États membres de l'Union européenne. Suivaient l'Italie (126 600, soit 20 %), la France (91 100, soit 14 %), la Grèce (57 000, soit 9 %), le Royaume-Uni (33 300, soit 5 %) et l'Espagne (30 400, soit 5 %).

Le ministère de l'intérieur justifie ces prévisions :

- d'une part, par une généralisation attendue du ralentissement des flux migratoires à l'ensemble des pays européens, estimant que la tendance à la baisse des demandes d'asile constatée chez certains de nos voisins devrait finir par s'étendre aussi à la France ;

- d'autre part, par le renforcement des contrôles aux frontières et de la lutte contre les mouvements secondaires, en anticipant une amélioration des transferts des demandeurs d'asile sous statut « Dublin » vers les pays européens en charge, *in fine*, de l'examen de leur demande.

Lors de son audition devant votre commission, et en réponse aux questions de votre rapporteur à cet égard, M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, a cru pouvoir affirmer que, selon lui : « *La France ne pourra pas éternellement rester dans une situation singulière en Europe : cet effet de "rebond" ou de "transfert" des demandeurs d'asile depuis les pays voisins, que nous constatons aujourd'hui, a vocation à être limité par la diminution du nombre de migrants entrant dans ces États. C'est le pari que nous faisons* »¹.

Comme l'ensemble des opérateurs et des associations qu'il a entendus en audition, **votre rapporteur émet de vives réserves sur la crédibilité des hypothèses sur lesquelles le Gouvernement a calibré les crédits relatifs à l'asile au sein de ce budget, minorant exagérément une demande d'asile toujours très dynamique au risque de fausser la sincérité de la programmation budgétaire.**

D'abord, l'hypothèse retenue est bien **trop optimiste au regard de la croissance de la demande d'asile déjà actuellement observée** : avec une hausse de 21 % des demandes enregistrées auprès de l'OFPPA en 2018 (sur les 9 premiers mois, par rapport à la même période), votre rapporteur note que l'hypothèse du Gouvernement d'une hausse limitée à 10 % en 2018 est d'ores et **déjà démentie par les faits** !

En outre, l'expérience des précédents projets de loi de finances témoigne d'une **sous-évaluation chronique de la demande d'asile**, les prévisions de croissance ayant systématiquement été inférieures à celle finalement observée. La croissance effective du nombre de demandes d'asile en 2017 (+ 17,5 %) a ainsi été supérieure de plus de 7 points à l'hypothèse alors retenue dans le PLF pour 2017 (+ 10 %).

Ensuite, l'argument tiré du contexte de baisse de la demande d'asile globale dans l'Union européenne - la France ayant presque mécaniquement vocation à rejoindre la situation de ses voisins - peine à convaincre : dans ses réponses au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur, **le ministère reconnaissait lui-même au contraire que « les études prospectives laissent présager le maintien des flux migratoires à un haut niveau »**. D'ailleurs, la France n'est, à cet égard, pas du tout le seul pays à connaître

¹ Mardi 13 novembre 2018, Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur.

une poursuite de la progression des demandes d’asile : **du deuxième trimestre 2017 au deuxième trimestre 2018, 12 États membres** (dont l’Espagne, la Grèce et les Pays-Bas) **ont observé une croissance du nombre de ces demandes d’asile.**

Enfin, la France continue à constituer un cas atypique en Europe depuis ces dernières années : la demande d’asile ne s’y est jamais infléchie depuis 2016 en raison **de flux secondaires vers notre pays qui ne se tarissent pas.** Au contraire, **ils se renouvellent au gré du basculement des principales voies de migrations.** À cet égard, votre rapporteur rappelle que le ministre de l’intérieur a lui-même alerté dès le mois d’octobre sur la montée en puissance des flux de rebond traversant les Pyrénées en provenance de la **route dite de la « Méditerranée occidentale » en Espagne** (pays qui connaît une hausse spectaculaire des entrées irrégulières, de **+ 155%** depuis le début de 2018, alors que beaucoup de ces migrants francophones issus d’Afrique de l’Ouest ont la France comme pays de destination finale).

3. Des conséquences négatives sur le respect des délais de traitement : un risque de mettre en difficulté l’OFPRA et de fragiliser encore la CNDA

a) La réduction des délais de traitement des demandes d’asile : une série d’objectifs ambitieux mais difficilement atteignables

L’amélioration des délais d’instruction des dossiers des demandes d’asile doit permettre aux demandeurs d’être fixés rapidement sur leur sort (et aux personnes éligibles de bénéficier ainsi plus vite de la protection et des dispositifs d’accueil et d’intégration) tout en réduisant le coût de prise en charge des demandeurs par l’État (toutes choses égales par ailleurs, la dépense budgétaire globale correspondant à un mois supplémentaire de demande d’asile en traitement est estimée à plus de 92 millions d’euros).

Dès la discussion de la **loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d’asile**, le précédent Gouvernement avait ainsi annoncé pour **objectif la réduction à neuf mois** le délai d’instruction des demandes d’asile traitées en procédure normale (dont 3 mois pour l’OFPRA, et 5 mois pour la CNDA – outre le délai de traitement en préfecture).

Cet objectif de réduction a été réaffirmé dans son principe et renforcé dans ses modalités par le **plan d’action « garantir le droit d’asile, maîtriser les flux migratoires »** que l’actuel Gouvernement a adopté lors du Conseil des ministres du 12 juillet 2017. Il **fixe désormais à 6 mois la cible de délai moyen de traitement des demandes d’asile** en procédure normale (délai cible se décomposant en : **2 mois pour l’OFPRA** – entre l’introduction de la demande et la notification de la décision – et **4 mois pour la CNDA** – juge des éventuels recours).

b) Un utile renforcement en amont des moyens de traitement des demandes d'asile : le rôle des préfectures (GUDA) et de l'OFII

Dans son avis sur le PLF 2018, votre rapporteur invitait l'an dernier le Gouvernement à faire porter les efforts de réduction du délai global de traitement des demandes d'asile dès la phase de dépôt – et pas uniquement pendant la phase d'instruction des dossiers par l'OFPRA et, le cas échéant, par la CNDA.

Votre rapporteur se félicite à ce titre de la **réduction des délais lors de la prise de rendez-vous**¹ entre les structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (SPADA) et les préfectures (guichets uniques de demandes d'asile – GUDA). Il note que des moyens conséquents (42 ETP pérennes) ont été apportés à la réduction des délais d'accès aux GUDA afin qu'ils convergent progressivement vers le délai légal de 3 jours ouvrés fin 2018, avec un objectif intermédiaire à 10 jours dès le premier semestre. Ce délai serait atteint aujourd'hui en moyenne (3,2 jours en juillet 2018).

**La nouvelle plateforme téléphonique de prise de rendez-vous gérée par l'OFII :
une réponse à la situation spécifique de l'Île-de-France**

Depuis le début du mois de **mai 2018**, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a mis en place une **nouvelle plateforme téléphonique** de mise en contact des demandeurs d'asile franciliens avec les structures de premier accueil pour demandeurs d'asile (SPADA) puis les guichets préfectoraux (GUDA) de la région.

L'initiative vise à répondre à la situation très problématique de l'Île-de-France, qui concentre la moitié des demandes en métropole : **dépassements des délais** légaux d'enregistrement des demandes (plusieurs semaines au lieu de 3 jours) et constitution de **files d'attente** (occasionnant parfois désordres et troubles à l'ordre public à proximité des structures d'accueil et des préfectures).

La plateforme téléphonique est accessible via un numéro non surtaxé (prix d'un appel local), du lundi au vendredi (de 9 à 16 heures) et **multilingue** (12 langues permanentes et 140 autres disponibles *via* des traducteurs). Elle a permis d'orienter 35 384 demandeurs d'asile lors de ses six premiers mois d'activité (**278 par jour en moyenne**).

Le centre d'appels dédié à la prise de rendez-vous en SPADA est composé de **10 auditeurs**. Deux ETP, sur les 95 supplémentaires alloués à l'OFII par le PLF pour 2019, sont destinés à la plateforme téléphonique. Un dispositif de géolocalisation permet de réserver le dispositif aux demandeurs franciliens et de sélectionner le lieu de rendez-vous en fonction du département d'appel.

Selon l'OFII, la plateforme a effectivement permis d'éviter les engorgements des guichets et de répartir de manière plus homogène les demandeurs sur le territoire francilien, ainsi que de réduire drastiquement les délais moyens d'enregistrement (passés ainsi de 14,1 à 2 jours ouvrés). Certaines associations soulignent néanmoins l'existence de longs délais d'attente rendant parfois la plateforme difficilement joignable.

¹ Les demandeurs d'asile doivent s'adresser à une plateforme gérée par des associations (SPADA) pour prendre rendez-vous à la préfecture, où leur demande d'asile est officiellement enregistrée (au GUDA, le guichet unique des demandeurs d'asile). Toute demande doit être enregistrée, dès lors que la préfecture en a connaissance, dans un délai de 3 jours ouvrés – ou 10 jours en cas d'afflux massif, conformément au droit de l'Union européenne.

c) *L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : des moyens stabilisés après une forte hausse, mais encore insuffisants pour permettre de respecter les délais cibles*

La subvention pour charges de service public de l'OFPRA s'établit à **70,6 millions d'euros** dans le PLF pour 2019 (AE = CP), contre 69,98 millions en LFI pour 2018 (soit **+ 1 % seulement**). Son plafond d'emplois est légèrement relevé de + 10 ETP, pour être porté à **805 ETP au total** (postes dont la création a cependant vocation à être financée au prix d'économies ou de redéploiements internes).

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Établissement public administratif créé en **1952**, l'OFPRA est placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. **Votre rapporteur siège au conseil d'administration de l'établissement en sa qualité de parlementaire.**

L'OFPRA exerce **deux missions principales** :

En premier lieu, il est chargé d'**instruire les demandes d'asile enregistrées sur le territoire français**. Il transmet également un avis motivé au ministère de l'intérieur lorsque celui-ci autorise, ou non, l'entrée sur le territoire d'une personne se déclarant demandeur d'asile (procédure de « l'asile à la frontière ») ;

En second lieu, l'OFPRA assure la **protection juridique et administrative des personnes s'étant vues reconnaître la qualité de réfugié, de bénéficiaire de la protection subsidiaire ou d'apatride**. Cette mission consiste notamment à établir les documents d'état civil que les personnes protégées ne peuvent pas obtenir de leur pays d'origine.

Chaque demandeur convoqué pour un entretien personnel à l'OFPRA peut être accompagné d'un conseil de son choix (avocat, membre d'une association agréée, etc.) et l'entretien fait l'objet d'une transcription versée au dossier de l'intéressé¹.

L'OFPRA diversifie également ses méthodes de travail en multipliant les « *missions hors les murs* » à l'étranger ou dans des zones du territoire national exposées à une forte pression migratoire. Les sept premiers mois de l'année 2018 ont vu l'OFPRA organiser 31 de ces missions (en France, en Europe – 2 missions en Italie, 2 en Espagne et 2 à Malte – et en dehors de l'Europe – 4 missions en Turquie, 2 en Jordanie, 3 au Niger et 1 au Tchad).

Le projet de loi de finances pour 2019 consacre la **stabilisation des moyens humains et financiers alloués à l'OFPRA** qui, entre 2014 et 2017, avait bénéficié d'investissements très importants, vu ses effectifs augmentés (250 nouveaux postes équivalents temps plein créés entre 2016 et 2018) et reçu une dotation renforcée (de près de + 50% depuis 2015).

L'absence d'allocation de nouveaux moyens à l'OFPRA repose sur l'hypothèse que fait le Gouvernement d'une stabilisation en 2019 puis 2020 de la demande d'asile, **prévisions dont votre rapporteur rappelle le caractère extrêmement fragile** à ce stade de la programmation budgétaire.

¹ Articles L. 723-6 et L. 723-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Comme l'a souligné le directeur général de l'OFPPRA, M. Pascal Brice, lors de son audition par votre rapporteur, **toute hausse imprévue de la demande d'asile hors de ce cadre entraînera mécaniquement des dépenses de fonctionnement supplémentaires** (liées principalement aux frais d'interprétariat, et dans un contexte de forte hausse des frais irrépétibles à sa charge¹).

Dans ces conditions, l'OFPPRA reste encore confronté à une **incertitude sur sa capacité à respecter les objectifs de délais de traitement** des dossiers de demandes d'asile à l'horizon 2019.

L'OFPPRA ne sera ainsi pas en mesure d'atteindre en 2018 la cible de 60 jours qui lui avait été fixée : le délai constaté a été bien supérieur en 2017 (185 jours) et il le reste encore au premier semestre 2018 (140 jours²) – l'office jugeant plausible d'arriver en-deçà des 120 jours avant la fin de l'année.

L'objectif affiché de 60 jours est cependant reconduit inchangé pour l'an prochain par le PLF pour 2019, le Gouvernement tablant sur les mesures d'organisation interne et de modernisation et sur l'entrée en vigueur de certaines dispositions³ de la loi du 10 septembre 2018, ce que votre rapporteur persiste à trouver exagérément optimiste.

Votre rapporteur regrette l'incohérence du Gouvernement qui, dans une démarche d'affichage, avance des objectifs extrêmement ambitieux de traitement des demandes par l'OFPPRA, mais sans lui allouer les moyens nécessaires pour les atteindre et en se fondant sur des hypothèses irréalistes.

d) La CNDA : Des moyens supplémentaires absorbés par le traitement du stock considérable accumulé lors des mouvements sociaux de 2018

Dans le PLF pour 2019, les fonds destinés à la CNDA s'élèvent à **36,76 millions d'euros** en AE et en CP, contre 28,27 millions d'euros en LFI pour 2018 (+ 30 %)⁴. Comme chaque année, une conférence de gestion interne au Conseil d'État déterminera les crédits de fonctionnement complémentaires qui seront alloués à la Cour, qui bénéficie des prestations des services centraux du Conseil d'État (direction de l'équipement,

¹ De l'ordre de 800 000€ en 2017, et pouvant atteindre 1 million d'euros en 2018.

² Le délai moyen en procédure normale est de 167 jours et de 104 jours en procédure accélérée (Source : DGEF)

³ Plusieurs dispositions de la loi du 10 septembre 2018 sont destinées à réduire les délais d'instruction en amont comme en aval de la décision. L'article 6 autorise ainsi la convocation des demandeurs d'asile et la notification de certaines décisions de l'OFPPRA « par tout moyen garantissant la confidentialité et la réception personnelle par le demandeur ». Les envois postaux pourront être remplacés par d'autres types (plus rapides) d'envois, ce qui, selon la DGEF, devrait permettre de gagner jusqu'à un mois sur la durée de la procédure.

⁴ À la différence de l'OFPPRA, les ressources de la CNDA ne sont pas imputées sur la mission « Immigration, asile et intégration » mais sur le programme 165 de la mission « Conseil et contrôle de l'État » examinée par notre collègue Patrick Kanner dans son avis budgétaire consacré aux juridictions administratives et financières.

informatique) et de prestations gérées de manière centralisée (frais de déplacement et formation professionnelle).

Le projet de loi prévoit de poursuivre le renforcement de ses moyens humains et matériels : la CNDA bénéficiera ainsi de **la création de cinq nouvelles chambres** (portant ainsi leur total à 22) permise par une hausse de **+ 23 % des emplois (+ 122 ETP, pour atteindre un total de 648 en 2019)**.

La Cour nationale du droit d'asile

Ancienne commission des recours des réfugiés (CRR), la CNDA est **rattachée aux juridictions administratives depuis le 1^{er} janvier 2009**.

Elle **statue sur les recours déposés contre les décisions de l'OFPRA**, ses arrêts pouvant eux-mêmes être contestés en cassation devant le Conseil d'État.

La Cour siège à **juge unique** (procédure accélérée) ou en **formation collégiale** (procédure normale). Ses formations collégiales sont composées d'un président¹ et de deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et par le vice-président du Conseil d'État².

Les délais de traitement à la CNDA ont augmenté par rapport à 2017 et se sont considérablement éloignés des durées cibles (le délai global de traitement d'un dossier toute procédure confondue devant la CNDA est de plus de 5 mois en 2017 et plus de 9 mois à la mi-2018) ; cette situation très insatisfaisante tient principalement :

- à l'augmentation du **nombre de recours** déposés (+ 34 % en 2017 et + 19,5 % depuis début 2018), elle-même liée en amont à la hausse du nombre de dossiers traités par l'OFPRA (grâce au renforcement de ses effectifs en 2017 et 2018) ;

- à certains **retards dans le recrutement** et la formation des renforts d'effectifs prévus par la LFI 2018 (à la mi-2018, seule une soixantaine de personnes avaient ainsi été intégrées, sur les 100 ETP alloués l'an dernier) ;

- et surtout à l'effet conjugué de deux **mouvements sociaux** (une grève pendant environ 6 semaines d'une partie des personnels de la CNDA au printemps 2018, puis un second mouvement social à l'initiative d'avocats spécialisés en droit des étrangers intervenant auprès de la CNDA jusqu'en septembre 2018 perturbant la programmation et la tenue des audiences).

¹ Le président de la formation collégiale de la CNDA est soit un membre du Conseil d'État ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, soit un magistrat de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, soit un magistrat du siège de l'ordre judiciaire.

² Articles L. 731-2 et 732-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

**B. L'ACCUEIL MATÉRIEL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS :
MALGRÉ DES INVESTISSEMENTS IMPORTANTS, UNE GESTION
ENCORE PEU LISIBLE ET COÛTEUSE**

1. Un risque, à nouveau, de sous-budgétisation de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

La dotation finançant l'allocation pour demandeurs d'asile inscrite au présent projet de loi de finances pour 2019 s'élèvera à **335,8 millions d'euros**, en légère progression (+ 5,7 %) par rapport à l'année dernière (317,7 millions d'euros en LFI 2018), ce qui, selon le Gouvernement, traduirait une volonté de mieux répondre à l'exigence de sincérité budgétaire.

L'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

L'ADA est versée aux demandeurs d'asile âgés de 18 ans et plus, ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et dont les ressources financières mensuelles sont inférieures au revenu de solidarité active (RSA)¹. **En 2018, environ 81 000 ménages bénéficiaient de cette aide financière** (134 988 individus en septembre 2018) **gérée par l'OFII depuis le 1^{er} novembre 2015²**.

L'ADA comprend **deux composantes** : **un montant forfaitaire** (de 6,80 euros par jour pour une personne seule), versé à l'ensemble des bénéficiaires, **et un montant additionnel** (de 7,40 euros dit « pécule ») destiné aux demandeurs d'asile ayant accepté les conditions matérielles d'accueil de l'OFII mais qui n'ont pu être hébergés, faute de places disponibles.

Cette allocation peut être perçue sous la forme d'une carte de retrait spécifique constituant un moyen souple et efficace de gestion.

Depuis la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 précitée, **le bénéfice de l'ADA peut être suspendu** si le demandeur d'asile a abandonné son hébergement, ne s'est pas rendu aux convocations de l'OFPPRA ou n'a pas répondu aux demandes d'informations de l'office. Enfin, l'ADA peut être retirée lorsque le bénéficiaire a fourni des informations erronées sur sa situation financière et familiale, lorsqu'il s'est comporté violemment dans son lieu d'hébergement ou a gravement manqué au règlement de ce dernier.

Votre rapporteur regrette que la dotation prévue en loi de finances pour financer la gestion et le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile fasse encore l'objet d'une sous-budgétisation chronique.

¹ Articles L. 744-9 et L. 744-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Alors que les dispositifs antérieurs (allocation mensuelle de subsistance et allocation temporaire d'attente) étaient gérés par Pôle emploi.

Pour l'année 2018, le Gouvernement et l'OFII font ainsi état d'une prévision¹ de dépenses d'ADA qui s'établirait à près de 410 millions d'euros, soit une sur-exécution de + 130 % par rapport aux crédits accordés en LFI 2018 (317,7 millions d'euros).

Cette hausse s'explique en partie par la revalorisation du montant du pécule versé aux demandeurs d'asile non hébergés à laquelle le Gouvernement a été contraint².

Le montant prévu par le projet de loi de finances pour 2019 reste lui aussi bien inférieur à l'exécution attendue pour l'année prochaine, et il s'appuie sur l'hypothèse d'une stabilité de la demande d'asile (et même d'une baisse de 10 % des demandeurs sous statut « Dublin ») dont votre rapporteur a déjà souligné le caractère irréaliste.

Votre rapporteur appelle donc à nouveau le Gouvernement à mieux identifier les mesures pour financer l'écart récurrent entre l'enveloppe prévue en loi de finances initiale et l'exécution et estime, au vu de la dynamique actuelle de cette dépense, que l'enveloppe prévue pour l'ADA pour l'année 2019 reste nettement insuffisante.

2. Une capacité d'hébergement en hausse mais un système toujours fragmenté et illisible

Seuls 60 % des demandeurs d'asile sont accueillis dans les structures qui leur sont normalement spécifiquement dédiées³, à savoir les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

Les autres sont orientés vers l'hébergement d'urgence de « droit commun », destiné aux personnes sans abri ou en détresse, ou vers des structures hôtelières, incapables de répondre à leurs besoins (en termes notamment d'accompagnement administratif ou de suivi médico-social pour les plus vulnérables).

Les demandes d'asile se concentrent en outre dans quatre régions métropolitaines (Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Grand Est), ce qui aggrave l'engorgement de leurs centres d'hébergement et favorise le développement de campements insalubres : une quarantaine de

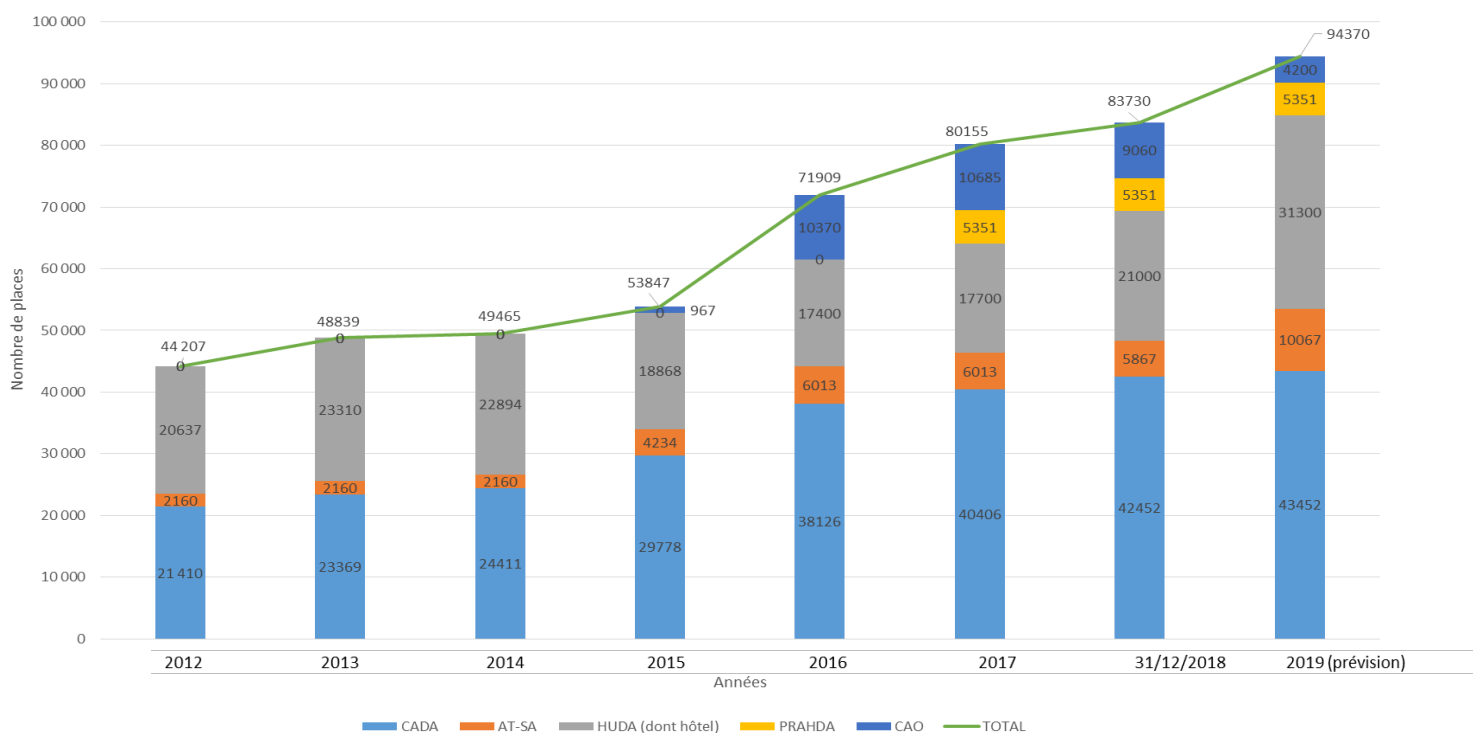
¹ Cette prévision se base sur les dépenses ADA exécutées au 31/07/2018 mais aussi sur un coût moyen par dossier de 399 € et sur une hypothèse de maintien du nombre mensuel de bénéficiaires de l'ADA à 92 700 sur la fin de l'année 2018.

² À deux reprises en 2016 et en 2018 (CE, 23 décembre 2016, Association La Cimade et autres, n° 394819 et CE 17 janvier 2018 La Cimade et autres, n° 410280), le Conseil d'État a annulé les dispositions réglementaires déterminant le montant additionnel de l'ADA (« pécule »). En 2016, il a enjoint au Premier ministre de les revaloriser. Le décret n° 2017-430 du 29 mars 2017 et le décret n° 2018-426 du 31 mai 2018 ont ainsi revalorisé le montant de ce pécule à 7,40 € par jour contre 4,20 € avant la première décision du Conseil d'État.

³ Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi « asile, immigration et intégration ».

campus a ainsi été démantelée à Paris, depuis trois ans, et d'autres régions exposées au flux migratoires, comme le Calaisis, connaissent encore régulièrement de telles opérations.

Évolution du Dispositif national d'accueil - DNA (2012-2019)



Source : direction générale des étrangers en France

Au fil de la crise migratoire, les dispositifs de l'hébergement utilisés par les demandeurs d'asile se sont accumulés.

Face à un tel foisonnement, **votre rapporteur invite le ministère de l'intérieur à accélérer la réorganisation du dispositif national d'accueil pour en renforcer la lisibilité et l'efficacité.**

Le parc d'hébergement est organisé autour de trois niveaux gradués de prise en charge, à différentes étapes du parcours du demandeur d'asile :

- d'abord, les centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES), pour une première mise à l'abri et une évaluation immédiate de la situation administrative des personnes souhaitant engager une démarche d'asile ;

- puis le parc d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), plus particulièrement adapté aux personnes sous procédure « Dublin » ou soumis à la procédure d'instruction accélérée ;

- enfin les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), hébergement de référence à vocation pérenne pour les demandeurs d'asile en procédure normale, en vue de préparer leur hébergement autonome futur.

Selon la programmation budgétaire du PLF pour 2019, le parc d'hébergement des demandeurs d'asile représentera plus de 97 000 places à la fin 2019, partagées selon ce schéma entre :

- 2 900 places en centres d'accueil et d'évaluation des situations (CAES) ;

- au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile : (HUDA) : les 35 250 places gérées au niveau déconcentré par les préfetures, les 5 867 places du dispositif « accueil temporaire - service de l'asile » (AT-SA), les 5 351 places du « programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile » (PRAHDA) et 4 200 places relevant des « centres d'accueil et d'orientation » (CAO) ;

- 43 450 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

S'y ajoutent enfin le parc des centres provisoires d'hébergement (CPH) pour les demandeurs auxquels a été reconnu le statut de réfugié, qui représentera près de 5 200 places fin 2018, et les 9 300 places des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM), spécifique à l'Île-de-France.

Ces niveaux de prise en charge font ainsi intervenir une pluralité de structures aux modalités de gestion et d'accueil différentes et aux coûts très variables. Eu égard à ceux relativement élevés de certains dispositifs, comme les places CAO (environ 24 euros par jour) ou les places CHUM (environ 35 euros par jour), votre rapporteur juge intéressante l'idée, présentée par plusieurs associations lors de leur audition, de concentrer les efforts sur la création de places CADA, dispositif de base qui permet aujourd'hui le meilleur accompagnement pour un coût mesuré (19,5 euros par jour).

Votre rapporteur insiste en tout état de cause sur la nécessaire fluidification de l'occupation de ces dispositifs, qui pour être efficaces ne devraient pas accueillir - si ce n'est de façon très transitoire - ni les bénéficiaires de la protection internationale, ni les déboutés du droit d'asile.

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRREGULIÈRE : DES RÉSULTATS TRÈS INSUFFISANTS

Alors que la France fait face à un phénomène d'immigration irrégulière important et persistant, **votre rapporteur déplore, cette année encore, l'absence d'effort du Gouvernement pour disposer de données précises concernant le nombre d'étrangers présents en situation irrégulière sur le territoire français.**

Difficile à évaluer, le phénomène ne peut actuellement être appréhendé que de façon indirecte à travers plusieurs indicateurs (bénéficiaires de l'aide médicale d'État, nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière, refus d'entrée sur le territoire) qui **révèlent des ordres de grandeurs et des évolutions préoccupants.**

L'**aide médicale d'État (AME)** permet à certains étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès gratuit aux soins médicaux et hospitaliers. **315 835 personnes en bénéficiaient au 31 décembre 2017**, soit une hausse de **1,4 %** par rapport à l'an passé (311 310 bénéficiaires) et une hausse totale de près de **50 % par rapport au 31 décembre 2011**. Dans les faits, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est probablement nettement supérieur, car cet indicateur ne permet pas de prendre en compte l'immigration irrégulière à caractère transitoire¹.

L'aide médicale d'État (AME) : une prise en charge des étrangers en situation irrégulière dont le coût considérable n'est pas maîtrisé

L'octroi de l'aide médicale d'État² (AME) est subordonné à deux conditions :

- l'étranger en situation irrégulière doit séjourner en France de manière ininterrompue depuis au moins trois mois ;
- il ne dispose pas de revenus supérieurs au plafond de ressources permettant de bénéficier de la part complémentaire de la couverture maladie universelle (soit 8 723 euros pour une personne seule).

La demande de prise en charge doit être renouvelée chaque année.

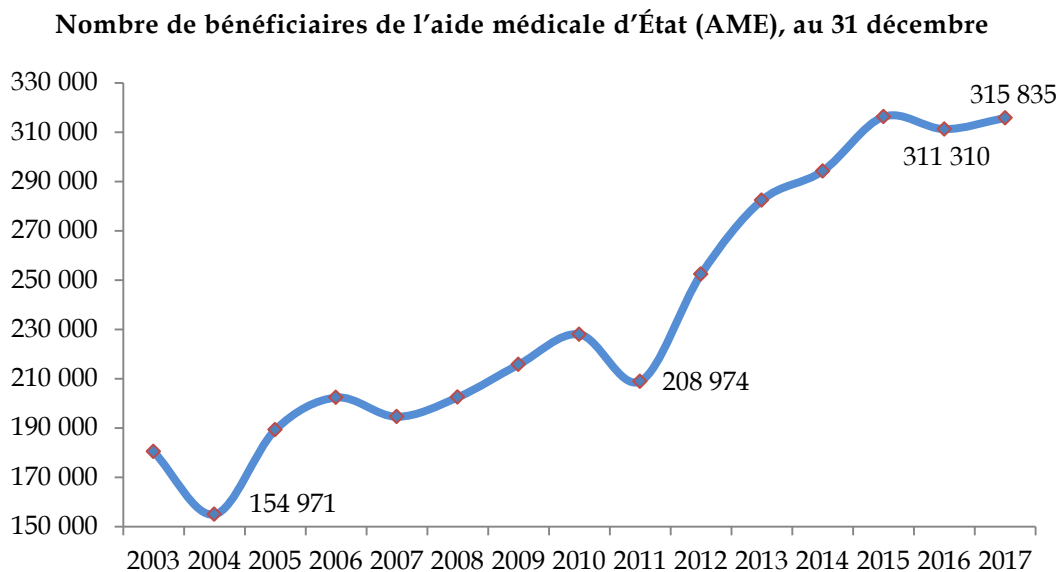
De manière subsidiaire, le ministre chargé de l'action sociale peut octroyer l'AME à tout étranger dont l'état de santé le justifie, sans que la condition de résidence lui soit opposée.

Depuis plusieurs années, le nombre de bénéficiaires de l'AME et le coût budgétaire de l'aide connaissent une hausse sensible :

- le nombre de bénéficiaires s'établit aujourd'hui à plus de 315 000 personnes, contre 100 000 à la création du dispositif en 2001 ;
- pour 2019, les crédits destinés à financer l'AME s'élèveront à **934,9 millions d'euros**, montant en progression de **+ 5 %** par rapport à la dotation initiale votée en LFI 2018.

¹ Notamment parce que l'AME est attribuée sous condition de résidence stable et ininterrompue en France pendant trois mois.

² Prévus aux articles L. 251-1 à L. 254-2 du code de l'action sociale et des familles, son financement relève de l'action 02 « Aide médicale de l'État » du programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé ».



Source : commission des lois du Sénat, à partir des documents budgétaires

Même s'il faut tempérer le caractère significatif de cet indicateur, car il dépend également des effectifs disponibles et du niveau de mobilisation des forces de l'ordre, on constate également **une forte hausse du nombre d'étrangers contrôlés en situation irrégulière** sur le territoire : 119 635 personnes interpellées en 2017, soit **+ 23 %** par rapport à 2016 (97 143 personnes).

Enfin, l'évolution de l'immigration irrégulière peut aussi être mesurée indirectement au travers des refus d'admission en France métropolitaine, qui se sont élevés à 87 000 en 2017, contre 64 000 en 2016, soit **+ 36 %**.

Les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière¹ – qui financent notamment les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière et le fonctionnement des centres de rétention administrative – **ne représentent environ que 8 % de la mission « Immigration, asile et intégration »**.

Pour l'année 2019, les autorisations d'engagement augmentent de manière très significative pour s'établir à 154,11 millions d'euros **(+ 86,8 % par rapport à 2018)** et les crédits de paiement à 137,01 millions d'euros **(+ 65,7 %)** et ont pour objet principal de financer de nouvelles places en centre de rétention administrative (CRA).

Outre cette mission, trois autres programmes budgétaires participent au contrôle du droit d'entrée et de séjour sur le territoire. Deux d'entre eux sont examinés par notre collègue Henri Leroy dans son avis budgétaire sur la mission « *Sécurités* ».

¹ Crédits imputés au sein de l'action 03 (« Lutte contre l'immigration irrégulière ») du programme 303 (« Immigration et asile »).

Les trois autres programmes participant à la lutte contre l'immigration irrégulière

Le programme 176 « *Police nationale* » de la mission « *Sécurité* »

Ce programme comprend les crédits de personnels affectés à la lutte contre l'immigration illégale, dont la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF).

Le programme 152 « *Gendarmerie nationale* » de la même mission « *Sécurité* »

Ce programme et le précédent comprennent chacun un indicateur et un objectif spécifique de lutte contre les filières d'immigration (nombre de procédures en matière d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger)

Le programme 111 « *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* » de la mission « *Travail* »

Son action 04 est dédiée à la lutte contre le travail illégal, dont seulement une partie relève de l'emploi d'étrangers sans titre de séjour.

A. LE CONTRÔLE DES FRONTIÈRES, UNE POLITIQUE QUI DOIT ENCORE S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION RÉCENTE DES ROUTES MIGRATOIRES

1. Le défi posé par la réactivation de la route migratoire occidentale espagnole

L'évolution récente des flux migratoires se caractérise par l'augmentation sensible des flux transitant par la route dite de la « Méditerranée occidentale ». Sous réserve des difficultés inhérentes à une comptabilisation exacte des personnes franchissant irrégulièrement les frontières, l'Espagne semble ainsi être devenue le premier point d'entrée des migrants dans l'Union européenne, principalement *via* le Maroc et le Maghreb, depuis l'Afrique subsaharienne francophone. Il s'agit d'une immigration par voie tant maritime - détroit de Gibraltar - que terrestre - enclaves de Ceuta et Melilla. Sur les **neuf premiers mois de 2018**, plus de **41 000 migrants** sont arrivés en Espagne (toutes voies confondues), ce qui représente une hausse de plus de **143 % par rapport à 2017**.

L'Espagne est exposée, concomitamment, à une très forte hausse de la demande d'asile, qui rend difficile le respect des délais prescrits par le droit européen, ainsi qu'à une proportion importante de mineurs non accompagnés.

Ces flux d'entrée dans l'Union européenne concernent notre pays au premier chef dans la mesure où ils peuvent ensuite donner lieu à d'importants flux secondaires vers la France. En effet, une partie de ces migrants - dont beaucoup sont francophones - ne font que transiter par l'Espagne et cherchent à franchir les Pyrénées.

Le dynamisme de ces « flux de rebond » vers la France est ainsi particulièrement visible à travers la hausse de l'activité de la police aux frontières aux principaux points de passage du Pays basque, les refus d'entrée à la frontière franco-espagnole ayant connu une hausse très importante en 2018, notamment durant la période estivale.

Si votre rapporteur salue naturellement l'annonce récente par le ministre de l'intérieur de la nomination d'un « coordonnateur » sécurité régional, il s'interroge sur son rôle exact et, surtout, sur l'ampleur et la façon exacte dont seront assurés les renforts d'effectifs de police attendus à cette frontière.

2. Le défi posé par un certain durcissement des relations diplomatiques et frontalières avec l'Italie

La coopération en matière d'asile et d'immigration paraît marquer le pas non seulement à l'échelle de l'Europe tout entière, mais malheureusement aussi avec l'Italie en particulier.

Votre rapporteur regrette la faible implication du Gouvernement pour répondre à la succession d'incidents diplomatiques frontaliers qui se sont succédé cet automne à un rythme préoccupant : après un premier incident à Bardonecchia - quand, en octobre, deux migrants ont été ramenés en territoire italien par la gendarmerie française - suivi d'une enquête de la magistrature transalpine et d'une convocation de notre ambassadeur, un second est survenu à Clavière dans des circonstances analogues.

Les incidents diplomatiques frontaliers entre la France et l'Italie

La coopération frontalière avec l'Italie est régie par une série d'accords et traités internationaux dont les principaux sont l'**accord de Chambéry**¹ de 1997 et le **traité de Prüm**² de 2005. Ils prévoient que les agents de la police aux frontières (PAF), des douanes et de la gendarmerie nationale française puissent intervenir sur le territoire italien, dans les zones frontalières, sous de strictes conditions matérielles et procédurales (en premier lieu l'information des autorités homologues locales).

Le 30 mars 2018 les agents des douanes françaises auraient effectué sur le territoire italien, à **Bardonecchia**, une opération de police sans en informer leurs homologues italiens et dans un local dont l'usage ne leur était plus permis. Mis au courant des faits, le ministère des affaires étrangères italien a demandé des explications aux autorités françaises et a convoqué, le lendemain, l'ambassadeur français en Italie. S'estimant insatisfait des réponses apportées, il a publié un communiqué de presse où il déclarait : « *ce qui vient de se passer remet objectivement en cause, avec des effets opérationnels conséquents et immédiats, le fonctionnement concret de la coopération frontalière, jusqu'ici excellente, avec la France.* » Le procureur général de Turin a également ouvert une enquête, dont on ne connaît pas encore les suites.

¹ Cf. décret n° 2000-923 du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Chambéry le 3 octobre 1997.

² Cf. décret n° 2009-931 du 29 juillet 2009 portant publication de l'accord d'exécution du traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale (ensemble deux annexes et une déclaration), signé à Prüm le 27 mai 2005.

Ce premier incident diplomatique a été suivi, récemment encore, par un deuxième d'ampleur comparable à la **mi-octobre 2018** : un véhicule de la gendarmerie aurait franchi la frontière pour déposer deux étrangers en situation irrégulière dans une zone de forêt. À la suite des protestations italiennes, la préfète des Hautes-Alpes a déclaré à la presse : « *c'est une erreur d'être passé en territoire italien sans autorisation de la police italienne. Les gendarmes n'avaient pas vocation à entrer sur le territoire italien (...) Une enquête conjointe de l'inspection générale de la gendarmerie nationale et de l'inspection générale de la police nationale a été demandée pour que les circonstances de l'intervention des gendarmes soient éclaircies* ».

Le ministre de l'intérieur italien, M. Matteo Salvini, a assuré le 25 octobre, au cours d'une séance de questions au Gouvernement au Senato della Repubblica, avoir intensifié les contrôles et envoyé à la frontière des patrouilles de police supplémentaires pour veiller au respect et à la bonne application des traités de coopération. La magistrature transalpine a ouvert une enquête sur ces faits.

Si les autorités de la police aux frontières se sont montrées rassurantes sur le maintien des liens de coopération opérationnelle avec leurs homologues transalpins, votre rapporteur s'interroge néanmoins sur les conséquences concrètes de ces incidents sur les accords de Chambéry - destinés à faciliter les procédures de réadmission - et regrette l'absence d'indication claire du ministre de l'intérieur sur ce point.

B. L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLACES EN CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE (CRA) : DES COÛTS DIRECTS ET INDUITS CONSIDÉRABLES, UN DÉFI BUDGÉTAIRE ET HUMAIN LOIN D'ÊTRE GAGNÉ

L'administration peut placer les étrangers en instance d'éloignement dans un centre de rétention administrative (CRA)¹ ou les assigner à résidence².

Ces deux dispositifs ne visent normalement **pas les mêmes publics** : l'assignation à résidence doit être privilégiée lorsque l'étranger en situation irrégulière présente des garanties de représentation effectives, propres à prévenir le risque de soustraction.

a) Des dispositifs de rétention très fortement sollicités

Au 30 juin 2018, le parc des centres de rétention administrative (CRA) était constitué de **25 centres** (dont 21 en métropole et 4 outre-mer), représentant une capacité de 1 564 places en métropole et 227 outre-mer.

Le PLF pour 2019 prévoit des crédits pour le fonctionnement de ces locaux (35,56 millions d'euros), la prise en charge sanitaire des personnes accueillies (16,32 millions d'euros) et leur accompagnement social, humanitaire et juridique (8,10 millions d'euros).

¹ Articles L. 551-1 à L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

² Articles L. 561-1 à L. 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Le **taux d'occupation** des centres de rétention administrative a très fortement progressé depuis 2016, particulièrement depuis l'attaque commise à Marseille, gare Saint-Charles, par un étranger en situation irrégulière et les instructions d'extrême fermeté diffusées par le ministre de l'intérieur¹ ; il s'établit à près de **80 %** en moyenne sur le **premier semestre 2018** (contre 68 % sur l'ensemble de l'année 2017), et s'accompagne d'une gestion des escortes à flux tendu pour trouver des places disponibles et transférer les retenus vers les centres les moins saturés, parfois à travers la France.

Taux d'occupation moyen et durée moyenne de la rétention dans les centres de rétention administrative

		2016	2017	6 mois 2018
Nombre de personnes retenues	Métropole	22 730	26 003	13 245
	Outre-mer	16 890	17 388	5 877
Nombre de mineurs accompagnants	Métropole	181	308	106
	Outre-mer	4 285	2 602	536
Taux d'occupation moyen	Métropole	60,9 %	67,9 %	78,7 %
	Outre-mer	24,6 %	22,6 %	36,6 %
Durée moyenne de la rétention (en jours)	Métropole	12,2	12,4	14
	Outre-mer	0,9	0,9	2,2

Source : DSED/DGEF/Ministère de l'intérieur

b) Une hausse des crédits concentrée sur la rénovation et la construction de centres de rétention administrative

Les dispositions de la loi « asile immigration intégration » du 10 septembre 2018 prévoyant le doublement de la durée maximale de rétention (de 45 à 90 jours, voire jusqu'à 135 jours dans certains cas) entreront en vigueur dans quelques mois, dès le 1^{er} janvier 2019.

¹ Instruction n° NORINTK17018905 du 16 octobre 2017 relative à l'éloignement des personnes représentant une menace pour l'ordre public et des sortants de prison. À la suite de l'attentat de Marseille du 1^{er} octobre 2017, le ministre de l'intérieur a rappelé aux agents de l'État la nécessité de contacter « le centre de rétention administrative le plus proche afin de vérifier ses disponibilités » lorsqu'un étranger en situation irrégulière ne présente pas suffisamment de garanties de représentation. De même, « si le placement dans (ce centre) n'est pas possible, vous rechercherez les possibilités de placement dans d'autres CRA en sollicitant à cet effet le référent régulation rétention de la direction zonale de la police aux frontières ».

**La rétention administrative à compter du 1^{er} janvier 2019 :
une durée maximale allongée et un séquençage remanié**

La loi du 10 septembre 2018 a porté de 45 à 90 jours la durée maximale de rétention, dans le cas ordinaire, en adoptant désormais le séquençage suivant :

- le **placement initial** en rétention est décidé par le préfet, pour une durée ne pouvant excéder **48 heures** ;

- la **première prolongation** de la rétention, au-delà de 48 heures, ne peut être autorisée que par l'autorité judiciaire, saisie par l'autorité administrative¹, pour une durée ne pouvant excéder **28 jours** ;

- une **deuxième prolongation** peut, en outre, être autorisée pour **30 jours**, sous certaines conditions² ;

- enfin, **deux prolongations supplémentaires** de **15 jours** chacune sont prévues, en vue de faire échec à certains comportements dilatoires³.

Le contexte de forte pression migratoire et les effets attendus de la hausse de la durée de rétention font présager une augmentation des placements en rétention et imposent au Gouvernement d'augmenter les capacités des CRA.

Le PLF pour 2019 comporte à ce titre des **crédits d'investissement immobilier en forte hausse** : 39,20 millions d'euros en CP et 56,30 millions d'euros en AE (contre 5,10 millions d'euros en AE et 5,30 millions d'euros en CP en LFI 2018) destinés à financer la rénovation des bâtiments actuels et la construction de nouveaux locaux en vue de l'aménagement en 2019 de **450 nouvelles places**⁴, soit une hausse de capacité près de **30 %**.

¹ Elle vise l'étranger sous le coup d'une décision d'éloignement qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque qu'il s'y soustraie.

² « En cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public », ou « lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement », ou encore « lorsque la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou de l'absence de moyens de transport », ou enfin « lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement. » (article L. 552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile – CESEDA).

³ Dans trois hypothèses : l'étranger a fait obstruction à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement ; il a présenté une demande de protection contre l'éloignement en raison de son état de santé ; il a présenté une demande d'asile. Dans ces deux dernières hypothèses, la demande doit avoir été présentée dans le seul but de faire échec à la mesure d'éloignement.

⁴ D'ici l'été 2020, **481 places** supplémentaires devraient être aménagées soit une hausse de 35 % par rapport à la capacité immobilière disponible constatée fin 2017.

Votre rapporteur s'interroge néanmoins sur l'exacte prise en compte par le Gouvernement des conséquences matérielles, budgétaires et opérationnelles de l'allongement de la durée de rétention et sur l'état de préparation du Gouvernement à aussi brève échéance. Lors de la discussion de ces dispositions législatives au Sénat, il l'avait pourtant alerté sur les coûts en cascade qu'une telle mesure - à l'utilité discutable - était susceptible d'engendrer.

Sur le plan des ressources humaines, se pose d'abord la question du financement de l'encadrement des retenus par les personnels des CRA. À l'heure actuelle, certains centres de rétention administrative ne peuvent déjà pas être pleinement occupés par manque de personnel de la PAF en nombre suffisant (10 % des places de CRA se trouvent ainsi « neutralisées »).

Avec un taux d'encadrement moyen tournant autour de 1,5-1,7 agent par place occupée (selon la DCPAF), il faudrait donc recruter entre 700 et 800 ETP pour accompagner les 450 nouvelles places créées dans des conditions d'encadrement inchangées. Or, selon les informations fournies par la DCPAF lors de son audition, seule la moitié de ces renforts en effectifs sera disponible au 1^{er} janvier 2019 (et environ 600 ETP au total devraient avoir été recrutés à la fin 2019).

Enfin, alors que la rétention est désormais susceptible de durer jusqu'à 3 mois, seuls 2 millions d'euros sur les presque 40 millions prévus en dépenses d'investissement pour les CRA seront destinés à « l'amélioration du cadre de vie » (activités de loisirs dites « occupationnelles ») dans des établissements qui n'étaient destinés, lors de leur construction, à accueillir du public que pour quelques semaines.

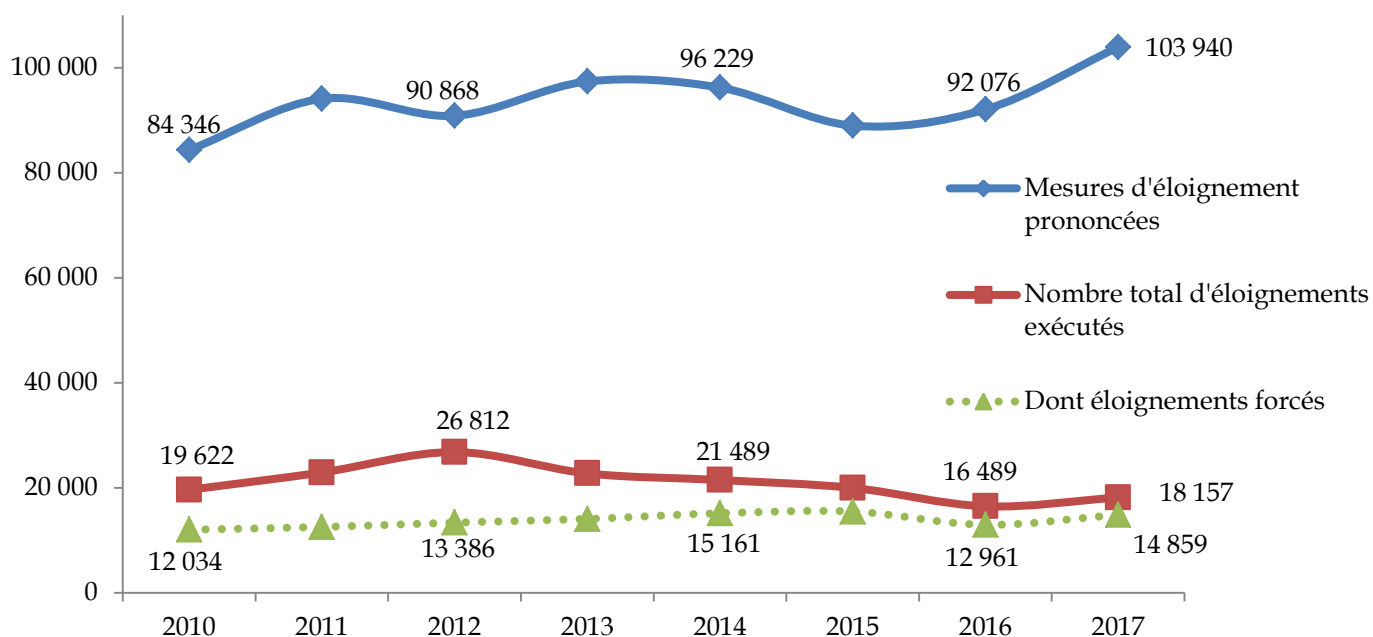
C. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : UNE POLITIQUE TOUJOURS EN ÉCHEC

Si un effort important est consenti cette année sur la rétention (pour accompagner la création de **450 nouvelles places** en centres de rétention administrative, cf. supra), **l'effort est quasi nul depuis quatre ans sur les crédits dédiés à l'éloignement.**

Il n'est guère étonnant dès lors que les politiques d'éloignement des étrangers en situation irrégulière constituent aujourd'hui un échec total.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, **plus d'un étranger sur deux placé en CRA n'est pas éloigné durant sa rétention administrative**, soit parce que son obligation de quitter le territoire français (OQTF) est annulée par le juge administratif, soit parce que l'administration n'a pas été en mesure d'organiser son éloignement dans les délais impartis.

Résultats des politiques d'éloignement (2010-2017)



Source : ministère de l'intérieur (hors outre-mer)

Alors que **103 940 mesures d'éloignement ont été prononcées en 2017**, seules **17,5 % d'entre-elles ont été réellement exécutées**, soit par un éloignement spontané, soit par un éloignement aidé, soit par un éloignement forcé.

En particulier, **le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français reste à un niveau dérisoire en 2017** et, pire, il continue encore à baisser cette année : **Sur les six premiers mois de 2018, 12,6 % de ces décisions d'éloignement seulement ont été exécutées** (50 838 prononcées, mais seulement 6 406 exécutées).

L'éloignement d'un étranger en situation irrégulière échoue encore très souvent faute d'obtenir un **laissez-passer consulaire** délivré par le pays d'origine. Or si **le taux moyen d'obtention dans le délai utile augmente cette année** légèrement (51 % en 2017), il faut tenir compte non seulement d'importantes disparités entre les pays mais aussi du fait que les services de l'État tendent à s'autocensurer au stade de leurs demandes de laissez-passer, renonçant souvent à solliciter les pays connus comme les moins coopératifs.

Votre rapporteur réitère donc l'appel qu'il avait lancé lors de la discussion de la loi « asile immigration intégration » à un renforcement des négociations bilatérales avec les pays d'origine, et rappelle que le Sénat avait proposé, au besoin, que le ministre de l'intérieur puisse lier au caractère plus ou moins coopératif des États la délivrance de visas à leurs ressortissants.

De même, lors des premiers mois de l'année 2018, **moins de 12 % des étrangers sous statut « Dublin » ont été effectivement transférés** vers un autre État de l'Union européenne. Les accords de Dublin, qui prévoient le renvoi des demandeurs d'asile vers l'État de l'Union européenne dans lequel ils sont arrivés, sont à bout de souffle, sans qu'une perspective de réforme se dessine à ce jour. Leur difficulté d'application en France mine la crédibilité de nos politiques d'éloignement. Avec un taux aussi dérisoire, la France devient ainsi un pôle d'attractivité pour tous les migrants déboutés dans d'autres pays d'Europe qui souhaitent donner ici une seconde chance à leur demande d'asile.

À cet égard, au vu des difficultés posées par les transferts des demandeurs d'asile sous statut « Dublin », votre rapporteur ne comprend pas pourquoi l'Assemblée nationale et le Gouvernement ont abrogé en septembre plusieurs mesures de bon sens qui venaient d'être adoptées en mars – à l'initiative du Sénat, ceci expliquant peut-être cela – et qui visaient à renforcer les obligations de recueil d'empreintes et de l'efficacité des visites domiciliaires.

*

* *

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

Direction générale des étrangers en France

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général

Mme Agnès Reiner, sous-directrice de l'accueil et de l'accompagnement des étrangers

Mme Juliette Bouaziz, adjointe au directeur de l'Asile

M. Christophe Jean, adjoint à la sous-directrice de la lutte contre l'immigration irrégulière

Direction centrale de la police aux frontières

M. Fernand Gontier, directeur central

Cour nationale du droit d'asile

Mme Dominique Kimmerlin, présidente

M. Philippe Caillol, secrétaire général

Office français de protection des réfugiés (OFPRA)

M. Pascal Brice, directeur général

Office français de l'immigration (OFII)

M. Didier Leschi, directeur général

Association service social familial migrants (ASSFAM)

Mme Céline Guyot, responsable du pôle juridique

Forum réfugiés-Cosi

M. Laurent Delbos, chef de mission plaidoyer

France Terre d'asile

Mme Nadia Sebtaoui, responsable du service d'aide aux étrangers retenus

Ordre de Malte

M. Mathias Venet, responsable mission CRA

ANNEXES

**MAQUETTE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION
« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »**

	LFI 2018		PLF 2019		Evolution 2018 - 2019		Thème	Contenu de la dépense
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
Programme 303 Immigration et asile	1 068 332 435	1 099 099 803	1 443 243 536	1 280 687 788	+35,09%	+16,52%		
Action 01 Circulation des étrangers et politique des visas	520 000	520 000	520 000	520 000	0,00%	0,00%	Immigration régulière, intégration	Délivrance de visas (principalement)
Action 02 Garantie de l'exercice du droit d'asile	951 671 437	984 108 805	1 258 514 668	1 113 058 920	+32,24%	+13,10%	Asile	OFPRA, CADA, hébergement d'urgence, allocation pour demandeurs d'asile
Action 03 Lutte contre l'immigration irrégulière	82 513 037	82 713 037	154 112 337	137 012 337	+86,77%	+65,65%	Lutte contre l'immigration irrégulière	CRA, associations d'accompagnement, éloignement, démantèlement des camps
Action 04 Soutien	33 627 961	31 757 961	30 096 531	30 096 531	-10,50%	-5,23%	Autre	Frais de fonctionnement de la DGEF
Programme 104 Intégration et accès à la nationalité française	281 724 939	281 685 484	413 601 989	413 655 867	+46,81%	+46,85%		
Action 11 Accueil des étrangers primo arrivants	190 526 617	190 526 617	255 186 448	255 186 448	+33,94%	+33,94%	Immigration régulière, intégration	OFII, contrat d'intégration républicaine
Action 12 Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	38 431 000	38 431 000	49 731 000	49 731 000	+29,40%	+29,40%	Immigration régulière, intégration	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière hors OFII
Action 14 Accès à la nationalité française	1 069 222	1 029 767	985 975	1 039 853	-7,79%	+0,98%	Immigration régulière, intégration	Fonctionnement de la sous- direction des naturalisations
Action 15 Accompagnement des réfugiés	43 160 100	43 160 100	99 160 566	99 160 566	+129,75%	+129,75%	Asile	Centres provisoire d'hébergement (principalement)
Action 16 Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	8 538 000	8 538 000	8 538 000	8 538 000	0,00%	0,00%	Immigration régulière, intégration	Foyers de travailleurs migrants
TOTAL DE LA MISSION	1 350 057 374	1 380 785 287	1 856 845 525	1 694 343 655	+37,54%	+22,71%		

**RÉPARTITION, THÉMATIQUE DES CRÉDITS
DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »**

		LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018-2019	<i>Part dans la mission (PLF 2019)</i>
Immigration régulière, intégration	AE	239 084 839	314 961 423	+31,74%	16,96%
	CP	239 045 384	315 015 301	+31,78%	18,59%
Asile	AE	994 831 537	1 357 675 234	+36,47%	73,12%
	CP	1 027 268 905	1 212 219 486	+18,00%	71,55%
Lutte contre l'immigration irrégulière	AE	82 513 037	154 112 337	+86,77%	8,30%
	CP	82 713 037	137 012 337	+65,65%	8,09%
Autre	AE	33 627 961	30 096 531	-10,50%	1,62%
	CP	31 757 961	30 096 531	-5,23%	1,78%
Total	AE	1 350 057 374	1 856 845 525	+37,54%	
	CP	1 380 785 287	1 694 343 655	+22,71%	