



...le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, mission

« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Après avoir procédé à l'audition de Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté, la commission des lois a, sur le rapport de Muriel Jourda et de Philippe Bonnacarrère, donné un **avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »** inscrits au projet de loi de finances pour 2022.

Cette mission représente **2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**. Composée de deux programmes¹, elle porte les crédits de la direction générale des étrangers en France (DGEF) au sein du ministère de l'intérieur, qui met en œuvre la politique d'asile, d'immigration et d'intégration avec l'appui de deux opérateurs : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII, 265 M€, 1 187 emplois équivalents temps plein travaillés – ETPT) et l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA, 93 M€, 1 003 ETPT).

Après une augmentation de 2 % sur l'exercice 2021, **les CP de la mission poursuivent leur progression en 2022 avec une hausse de + 3,2 % (+ 58 M€). Les AE connaissent, quant à elles, une hausse substantielle de l'ordre de + 14 % (+ 240 M€)**. La hausse des crédits se concentre principalement sur les actions « *garantie de l'exercice du droit d'asile* » (+ 2,7 % en CP et + 18% en AE) et « *lutte contre l'immigration irrégulière* » (+ 12,5 % en CP et + 19 % en CP).

Plus de **deux-tiers des crédits sont concentrés sur la prise en charge des demandeurs d'asile** pendant l'instruction de leur dossier (1,3 Md€, soit 69 % du total), que ce soit pour le versement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) ou leur hébergement.

Si les crédits de la mission sont, certes, en augmentation, les rapporteurs considèrent que **cette hausse ne modifie qu'à la marge son économie générale et n'apporte aucune réponse crédible aux insuffisances chroniques de la politique migratoire sur la période récente**. En outre, la progression des crédits se concentre sur deux pans seulement de la mission et résulte, pour l'essentiel, de contraintes externes :

- **une contrainte exogène, la reprise attendue des flux de demandeurs d'asile** : le Gouvernement prévoit une augmentation de 10 % des demandes d'asile par rapport à 2019, soit un total de 145 700 demandes. Cette croissance attendue se traduit mécaniquement par une augmentation de la dotation de l'ADA (+ 4 % à 467 M€ et + 8 % à 487 M€ en tenant compte des crédits provisionnés) ;
- **une contrainte endogène, la poursuite du plan d'investissement pour les centres de rétention administrative (CRA)** : la montée en charge du plan d'investissement en CRA se traduit par une augmentation de 51 % des crédits dédiés en CP (39,4 M€) et explique l'essentiel de la progression des CP. S'il s'agit d'une avancée indéniable, ce plan n'est pas une ambition nouvelle et il ne peut être pleinement efficace que si, en aval, le taux d'exécution des mesures d'éloignement s'améliore.

En définitive, le budget présenté se caractérise par **l'absence de ligne directrice, et ce alors même que l'ampleur des défis justifierait des choix politiques forts**. La reprise des flux migratoires attendue après la crise sanitaire pourrait mettre l'ensemble des acteurs impliqués sous tension, tandis que les services de l'administration commencent seulement à retrouver un rythme de fonctionnement normal après la période de ralentissement induite par la crise sanitaire. **Dans ce contexte, les rapporteurs déplorent que ce budget ne propose des ajustements qu'à la marge, essentiellement contraints et très en-deçà des enjeux.**

¹ Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* et le programme 303 *Immigration et asile*.

1. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES, ENCORE ACCENTUÉES PAR LA CRISE SANITAIRE

A. UNE REPRISE DES FLUX D'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE QUI MET LE SYSTÈME SOUS TENSION

Réitérant le constat établi l'année passée, les rapporteurs **déplorent l'absence d'indicateur fiable et précis pour évaluer le nombre d'étrangers présents en situation irrégulière sur le territoire national**. Il est d'autant plus regrettable qu'aucune action n'ait été engagée pour consolider une telle donnée que **le principal indicateur indirect existant, le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), tend à démontrer que l'immigration irrégulière est un phénomène d'ampleur et durable**. Au 30 septembre 2020, 368 890 personnes étaient bénéficiaires de l'AME, soit une augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente et une multiplication par 2,3 depuis 2004 (154 971)¹.

Nombre de bénéficiaires de l'AME au 31 décembre

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 316 314 | 311 310 | 315 800 | 314 856 | 335 483 | 368 990 |

Source : CNAMTS

Si les mesures de restriction des déplacements et le renforcement des contrôles aux frontières liés à la crise sanitaire ont diminué la pression migratoire aux frontières, cette période d'accalmie semble s'achever. Auditionnés par les rapporteurs, les services de la direction centrale de la police aux frontières ont fait état d'une augmentation sensible de la pression migratoire aux frontières, attribuée à un « *clair effet déconfinement* ». En attestent :

- **une augmentation de près de 60 % des mesures de non-admission à la frontière** : 59 370 sur les neuf premiers mois de 2020², contre 94 902 pour la même période en 2021 ;
- **une hausse des interpellations d'étrangers en situation irrégulière** : 62 951 personnes ont été interpellées entre janvier et juin 2021, contre 107 515 sur toute l'année 2020.

B. LA RÉTENTION : UNE MONTÉE EN CHARGE DES CAPACITÉS DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE

44,54 M€ en AE et 39,72 M€ en CP sont demandés au PLF 2022 pour financer le fonctionnement du parc de rétention administrative, composé principalement de 25 CRA, pour **une capacité théorique cumulée de 1 719 places au premier semestre 2021**. L'ouverture de 140 places au sein d'un nouveau CRA à Lyon est, en outre, programmée pour la fin de l'année 2021. Ces places devraient, au moins dans un premier temps, se substituer aux capacités déjà existantes sur le territoire.

Entamé en 2018, **le programme pluriannuel de construction et de réhabilitation des centres et des locaux de rétention administrative poursuit sa montée en puissance sur l'année 2022**. Après trois années consécutives d'augmentation des capacités, les crédits ouverts en 2022 financeront de nouvelles opérations d'extension au sein des CRA d'Olivet (90 places) et de Bordeaux (140 places). L'achèvement de ces opérations à la fin de l'année 2023 conjugué à l'extension programmée du CRA de Perpignan (10 places) devrait porter **la capacité totale de rétention à 2 099 places dans l'hexagone à cette date, soit une augmentation de près de 70 % par rapport à la fin de l'année 2018**.

Les rapporteurs considèrent cette augmentation de la capacité de rétention comme un ajustement minimum, et ce d'autant plus que **le taux d'occupation des CRA métropolitains, qui avait chuté à 61 % en 2020 en raison de la crise sanitaire, est remonté à 79 % au 30 juin 2021, proche de son niveau d'avant-crise (86 % en 2019)**.

¹ Cet indicateur est toutefois imparfait dans la mesure où il ne permet pas de mesurer l'immigration transitoire et où l'AME est délivrée sous condition de ressources.

² Le nombre de mesures de non-admission était déjà en progression de 39,6 % en 2019 du fait de la crise sanitaire.

Places supplémentaires créées ou projetées (*) au sein des CRA hexagonaux

| 2019 | 2020 | 2021 | 2022-2023* | 2023-2025* |
|------|------|------|------------|------------|
| 389 | 61 | 170 | 240 | 104 |

Source : Commission des lois à partir des données transmises par le ministère de l'intérieur

Un point d'attention demeure enfin sur le plan des ressources humaines. Si les rapporteurs ont noté que des opérations de recrutement associées à l'affectation de personnels dès la sortie d'école ont permis de maintenir le taux d'encadrement à son niveau antérieur, ils demeurent vigilants sur cette problématique. Alors que le bilan de l'expérimentation de l'externalisation de tâches non régaliennes au sein des CRA de Marseille et de Palaiseau est contrasté, **l'affectation de personnels d'encadrement suffisants au sein des CRA et leur fidélisation apparaissent d'autant plus comme des enjeux prioritaires.**

L'expérimentation de l'externalisation de certaines tâches non régaliennes au sein des CRA

La DCPAF a engagé le 1^{er} septembre 2020 une expérimentation d'externalisation de certaines tâches non régaliennes au sein du CRA de Marseille, puis l'a étendu au CRA de Palaiseau. Les quatre tâches concernées sont l'accueil et le filtrage des visiteurs, le gardiennage des abords du site et la conduite des véhicules d'escorte.

Le premier bilan de cette expérimentation est peu concluant. Alors que les personnels sont polyvalents et effectuent indifféremment la plupart des tâches concernées, il est apparu que le recours à des agents externes pouvait, en réalité, alourdir le fonctionnement du CRA en isolant artificiellement certaines tâches. De plus, le Conseil d'État a considéré que l'ensemble des missions d'accompagnement réalisées à l'intérieur du CRA constituaient des missions régaliennes, réduisant d'autant le périmètre de l'expérimentation. Les premières données disponibles permettent de conclure que 143 emplois pourraient ainsi être utilement externalisés, soit 6,4 % des effectifs totaux. Il est néanmoins prévu d'étendre progressivement le dispositif en 2022 avant une généralisation en 2023. Pour l'année 2022, 6 M€ seront consacrés à ce dispositif.

C. L'ÉLOIGNEMENT : DES AVANCÉES PONCTUELLES MAIS DES RÉSULTATS ENCORE TRÈS EN-DEÇÀ DES ATTENTES

a) Des taux d'exécution des décisions d'éloignement qui demeurent minimes

Réalité dénoncée chaque année, la faiblesse chronique des taux d'exécution des mesures d'éloignement prononcées à l'encontre des personnes en situation irrégulière est à nouveau constatée sur la période récente. En particulier, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui avait atteint un pic en 2012 (22,3 %), est en diminution continue depuis lors et est inférieur à 10 % depuis le début de la crise sanitaire.

Taux d'exécution des OQTF

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021* |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|--------|
| OQTF prononcées | 59 998 | 82 535 | 89 134 | 88 225 | 79 750 | 81 656 | 85 268 | 103 852 | 122 839 | 107 488 | 62 207 |
| OQTF exécutées | 10 016 | 18 441 | 15 213 | 14 765 | 13 518 | 11 653 | 11 535 | 12 884 | 14 777 | 7 376 | 3 501 |
| En % | 16,7 % | 22,3 % | 17,1 % | 16,7 % | 17 % | 14,3 % | 13,5 % | 12,4 % | 12 % | 6,9 % | 5,6 % |

* Sur le premier semestre de l'année 2021.

Source : Ministère de l'intérieur

De la même manière, **le nombre de retours forcés exécutés n'a pas connu d'inflexion significative depuis 2010.** Si l'année 2019 avait été un point haut avec 18 906 retours forcés exécutés, la pandémie de Covid-19 a, encore une fois, interrompu cette dynamique avec une diminution du taux d'exécution de 51,8 % en 2020 (soit 9 111 retours forcés).

Ce constat trouve également à s'appliquer s'agissant des personnes placées en rétention, puisque **le taux d'éloignement à l'issue d'un placement en CRA devrait seulement s'élever à 45 % en fin d'année 2021.**

b) En dépit d'avancées marginales, des obstacles structurels à l'éloignement qui persistent

La faiblesse des taux d'exécution des mesures d'éloignement a **des causes structurelles largement documentées, au premier rang desquelles le problème de la délivrance des « laissez-passer » consulaires¹**. Une dynamique de coopération avait, certes, pu être enclenchée à partir de 2017 avec les sept principaux pays récalcitrants² et avait produit de premiers résultats, notamment une augmentation du nombre de laissez-passer délivrés de 50 % en deux ans pour ces pays (+ 110 % pour les laissez-passer délivrés dans les délais). Pour autant, les performances sont inégales entre les pays et demeurent très en-deçà du nécessaire, à peine une demande sur deux donnant lieu, tous pays confondus, à une délivrance du document dans les délais³. Les éléments transmis par la DGEF mentionnent également le fait que certains pays sont si peu coopératifs qu'aucune demande ne leur est plus adressée, d'autres refusant simplement de coopérer⁴. À cet égard, les rapporteurs estiment que **la décision de la France du 17 septembre dernier d'imposer des restrictions de visas aux pays du Maghreb est un pas dans la bonne direction pour inciter à davantage de coopération en matière d'éloignement.**

De fait, **la bonne mise en œuvre des éloignements repose pour une large partie sur la coopération des pays d'origine.** Outre l'exigence de « laissez-passer » consulaires, ces derniers peuvent alourdir les conditions matérielles de mise en œuvre du processus en refusant, par exemple, le recours à des vols groupés. À titre d'exemple, l'Algérie et le Maroc refusent les vols groupés tandis que la Tunisie limite leur capacité à 5 personnes, sur un rythme hebdomadaire.

Néanmoins, les rapporteurs reconnaissent **des avancées ponctuelles**, qui ont permis une amélioration à la marge de la maîtrise des frontières et de l'exécution des éloignements :

- **des contrôles renforcés aux frontières** : le doublement des effectifs mobilisés aux frontières sous l'égide de la PAF (2 400 à 4 800) à partir de novembre 2020 facilite indéniablement le travail des services dans un contexte de progression des flux entrants ;
- **les alternatives à la rétention** : en 2020, 2 024 personnes ont été hébergées dans les dispositifs de préparation au retour (DPAR), dont 1 552 ont finalement été éloignées. Les assignations à résidence dans un centre d'hébergement en milieu ouvert facilitent ainsi très significativement l'accompagnement au départ ;
- **les prolongations de la rétention administrative** : la loi du 10 septembre 2018 a ouvert la possibilité de retenir une personne au-delà de 45 jours et de procéder à des prolongations « rebonds » afin de contourner certains comportements d'obstructions. Ces dispositifs ont permis l'éloignement respectivement de 21 % et de 14 %⁵ des intéressés.

En application de l'instruction du 29 septembre 2020, les préfetures ont également mené une action rigoureuse en matière d'instruction des demandes de titres de séjour, qui a conduit sur les douze derniers mois à **44 049 refus de demande ou de renouvellement et retraits de titres.**

En dépit de ces avancées de faible envergure, le constat est sans appel : la politique d'éloignement souffre d'insuffisances manifestes. Si l'augmentation des places en CRA est utile au regard de leur taux d'occupation, elle se trouve privée d'effets si, en aval, les moyens alloués à l'éloignement ne sont pas à la hauteur des enjeux. Quant au manque de coopération des pays d'origine en matière de délivrance de laissez-passer, les rapporteurs estiment qu'il doit pouvoir trouver sa solution dans une conditionnalité des aides et des politiques fermes de restriction des visas.

¹ Documents fournis par les autorités du pays d'origine et indispensables pour renvoyer un étranger en situation irrégulière de la France.

² Dans le cadre de la « Feuille de route 6+1 » : Maroc, Tunisie, Sénégal, Mali, Guinée, Côte d'Ivoire, Algérie.

³ 51,9 % sur le premier semestre 2021 et 55,9 % en 2020.

⁴ C'est notamment le cas de l'Irak, de l'Iran, de l'Érythrée ou de l'Éthiopie.

⁵ Respectivement 410 et 115 éloignements sur 1989 et 800 personnes concernées.

c) Des difficultés pour procéder aux éloignements encore aggravées par la crise sanitaire

En complément de ces difficultés structurelles, **la crise sanitaire est venue encore complexifier la mise en œuvre des éloignements**, notamment par la limitation des capacités de rétention ou la raréfaction des vols commerciaux.

Surtout, **l'éloignement se heurte aujourd'hui au refus systématique des intéressés de se soumettre à un test PCR, qui conditionne l'admission sur le territoire du pays d'origine**. Afin de protéger l'intégrité du corps humain, l'article 16-3 du code civil s'oppose, en effet, à ce qu'un test PCR soit effectué par la contrainte afin d'exécuter une mesure de police administrative. Si la loi du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire a incriminé pénalement un tel refus¹, il n'est pas garanti qu'une telle mesure, qui requiert l'intervention de l'autorité judiciaire et les délais qui l'accompagnent, permette réellement de faciliter les éloignements à court terme. La coopération établie avec la Tunisie, qui accepte la production d'un simple certificat médical pour les retours groupés, apparaît de l'avis des rapporteurs plus crédible.

Enfin, l'audition de la DCPAF a mis en lumière que **certains pays traditionnellement peu coopératifs ont saisi l'opportunité de la crise sanitaire pour durcir encore les conditions de retour de leurs ressortissants**. C'est notamment le cas de l'Algérie qui, outre l'obligation de production d'un test PCR, exige désormais que les personnes intéressées soient inscrites sur une liste spécifique de ressortissants établie de manière discrétionnaire. Cette politique s'apparente, de fait, à un refus de toute réintégration de leurs ressortissants.

En raison de ces difficultés, le volume total d'éloignement a diminué de 49 % en 2020 (12 384) dont une baisse de 62 % pour les retours forcés et de 40 % pour les retours aidés. Une reprise modérée a été observée sur les huit premiers mois de 2021 avec 9 758 éloignements dont une progression de 10 % des retours forcés, qui s'explique par un surcroît de transferts dits « *Dublin* ». Le nombre de retours forcés de ressortissants de pays tiers vers le pays d'origine a, en réalité, poursuivi sa diminution sur la période (- 4 %).

2. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : LA NÉCESSITÉ DE PROFITER DU CONTEXTE POUR, ENFIN, GARANTIR UN EXAMEN DES DEMANDES DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

A. LA CRISE SANITAIRE : UN CHOC AUX EFFETS PROLONGÉS SUR LA CHAÎNE DE LA DEMANDE D'ASILE

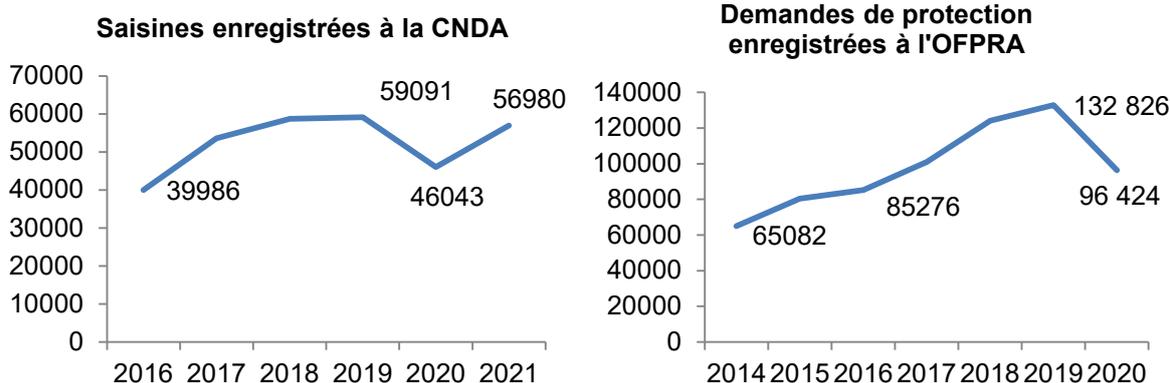
Si les périodes de confinement successifs ont considérablement ralenti le fonctionnement des services de l'OFPRA et de la CNDA, les restrictions aux déplacements internationaux et le renforcement des contrôles aux frontières se sont traduits par une diminution du flux des demandeurs d'asile, qui a permis d'amortir *a minima* l'impact de la crise sanitaire.

Alors que le nombre de demandes de protection enregistrées à l'OFPRA, en hausse constante sur la dernière décennie, avait atteint un pic à 132 826 sur l'année 2019, une diminution de 27,4 % a été observée pour l'année 2020 (96 424 demandes de protection). Il en va de même s'agissant du nombre de saisines introduites auprès de la CNDA qui, après le pic de 2019 (59 091), a connu une diminution de 22 %. En dépit de l'interruption totale des activités d'accueil et de réception des demandeurs au sein des guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) et de l'OFPRA au cours du premier confinement, les services de l'Office ont pu maintenir une activité décisionnelle et rendre environ 11 000 décisions sur la période.

Malgré ces efforts, la sortie de la crise sanitaire s'est traduite, de part et d'autre, par une augmentation sensible du stock de dossiers en attente. S'agissant de l'OFPRA, ce stock s'élevait à 84 655 dossiers au 31 décembre 2020. Du côté de la CNDA, la diminution des recours connue en 2020 n'a que partiellement compensé les multiples interruptions et ralentissements de l'activité avec une diminution de 34 % du nombre de jugements rendus. De ce différentiel a résulté une augmentation mécanique du stock de dossiers en attente, porté à 34 000 en fin d'année 2020 contre 29 000 l'année précédente. **Alors que ces stocks sont de nature à peser durablement sur l'activité de l'OFPRA et de la CNDA, leur capacité à les apurer sur la période à venir sera**

¹ Créant ainsi un délit réprimé par trois ans d'emprisonnement et dix ans d'interdiction du territoire français.

décisive pour respecter l'objectif de réduction des délais d'examen des demandes d'asile fixé en 2017 dans le plan d'action « *Garantir le droit d'asile, maîtriser les flux migratoires* » à six mois en 2023 (dont 60 jours pour l'examen par l'OFPPRA).



Au premier semestre 2021, le délai d'examen des demandes d'asile par l'OFPPRA demeure fortement affecté par la crise sanitaire et se porte à 252 jours, contre 262 jours en 2020 et 166 jours en 2019, soit un niveau très supérieur à la cible. Il trouve une explication partielle dans le vieillissement du stock et la priorisation par l'OFPPRA des dossiers les plus anciens. S'agissant de la CNDA, le délai moyen constaté à la fin octobre 2021 était de 7 mois et 26 jours, proche de son niveau d'avant-crise (7 mois et 5 jours fin 2019, 8 mois et 8 jours fin 2020).

Le taux global de protection (demandes acceptées) est resté stable sur les trois premiers trimestres 2021 et s'élève à 24,6 % pour l'OFPPRA et à 37,9 % après recours devant la CNDA.

B. LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE DEMANDE D'ASILE : UN OBJECTIF PEUT-ÊTRE ENFIN À PORTÉE DE RÉALISATION

L'année 2022 sera décisive pour la mise en œuvre de l'objectif de réduction des délais d'examen des demandes d'asile. Le **contexte apparaît, en effet, doublement propice** : d'une part la reprise des flux de demande d'asile est encore inférieure au niveau de l'avant-crise sanitaire et, d'autre part, **l'OFPPRA comme la CNDA ont bénéficié sur les derniers exercices d'un renforcement considérables de leurs moyens. Il est désormais de leur responsabilité de traduire ce surcroît de moyens par des progrès tangibles en matière de délais de traitement.**

a) Une reprise des flux de demandes d'asile encore inférieure au niveau de l'avant-crise sanitaire

Au cours de son audition, le directeur général de l'OFPPRA a confirmé **que le flux de demandes d'asile en 2021 se situerait probablement au-delà des 100 000 demandes mais à un niveau encore inférieur au pic de 2019**. Si la tendance haussière sur l'année est claire, le premier trimestre 2021 a, en effet, vu une diminution d'un tiers des demandes d'asile enregistrées par rapport à 2019. Dans ce contexte, le directeur général de l'OFPPRA **estime « prudente » l'hypothèse d'une augmentation de 10 % des demandes d'asile par rapport à 2019 sur laquelle est construit le PLF pour 2022.**

b) Une augmentation significative des moyens à la disposition de l'OFPPRA et de la CNDA qui commence à produire des effets

Le PLF pour 2022 prévoit le versement à l'OFPPRA d'une subvention pour charges de service public d'un montant de 93,2 M€, en progression de 0,4 M€ par rapport à l'exercice précédent. Le plafond d'emplois est constant (1 003 ETPT). **Cette stabilisation de la dotation accordée à l'OFPPRA fait suite à plusieurs années de forte croissance, en particulier en LFI 2020 où 200 ETPT supplémentaires avaient été accordés à l'Office, dont 150 fléchés vers le traitement de l'asile.** Si les rapporteurs entendent mettre en avant la bonne réalisation de ces recrutements en 2021, ils renouvellent toutefois leur préoccupation quant **au niveau élevé du taux de rotation annuelle des effectifs (20 %)** qui réduit l'efficacité des services de l'OFPPRA.

Conjuguée à la diminution du flux de demandes d'asile, **cette augmentation des moyens a commencé à produire des effets.** L'OFPPRA rend aujourd'hui 12 500 décisions mensuelles, soit un niveau supérieur à 2019, ce qui a permis de porter le stock de dossiers à la fin octobre à 52 000

et d'effacer l'effet volume de la crise sanitaire sur cet indicateur¹. Le directeur général de l'OFPRA a ainsi indiqué que, **les capacités décisionnelles de ses services permettant d'absorber la quasi-intégralité des flux entrants, l'objectif d'une réduction à 60 jours du délai d'examen d'ici 2023 n'était pas hors de portée pourvu que le stock soit ramené à son niveau incompressible de 30 000 dossiers en cours d'année 2022**. Cette condition pourrait être satisfaite si le rythme d'apurement du stock actuel de 2 500 dossiers par mois est maintenu.

S'agissant de la CNDA, les recrutements programmés pour les années 2018, 2019 et 2022 ont été finalisés en 2021 à la faveur d'un report de ces créations de postes au PLF pour 2021. Ils ont permis de **porter le nombre de rapporteurs de la CNDA à un niveau inédit de 339**. Si le délai moyen de jugement a, certes, été réduit difficilement de moitié en dix ans (13 mois en 2010) et que la proportion des affaires supérieures à un an a été plus que divisée par deux depuis 2019 (28 % en 2019 contre 12 % fin octobre 2021), les délais cibles semblent toujours difficilement atteignables à moyen terme. **Les rapporteurs reconnaissent les contingences externes auxquelles est confrontée la Cour, en particulier le nombre réduit d'avocats spécialisés et la limitation du nombre de dossiers journaliers par cabinet et par audience. Ils estiment néanmoins que ces moyens supplémentaires doivent lui permettre de réduire significativement les délais de jugement. À cet égard, ils seront attentifs aux conclusions du premier comité de suivi de décembre sur l'expérimentation de la vidéo-audience.**

L'expérimentation la vidéo-audience

L'article L. 532-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit la possibilité de recourir à la visio-conférence pour la tenue des audiences devant la CNDA. Utilisée depuis 2014 dans les outre-mer, cette possibilité se diffuse difficilement dans l'hexagone, où elle suscite une opposition importante des barreaux. L'accord de médiation conclu avec la profession le 12 novembre 2020 qui prévoit l'expérimentation de la vidéo-audience sur deux barreaux (Lyon et Nancy) peine à monter en puissance. À l'heure actuelle, seules une dizaine de vidéo-audiences ont été tenues depuis septembre 2021 pour le barreau de Nancy et aucune pour celui de Lyon. Les rapporteurs regrettent le faible dimensionnement de cette expérimentation de même que la nature de l'accord, qui rétablit en pratique l'obligation de consentement de l'intéressé que n'avait pas prévu le législateur.

C. UNE AMÉLIORATION INCERTAINE DES CONDITIONS MATÉRIELLES D'ACCUEIL

a) Une augmentation importante mais pas nécessairement suffisante de la dotation prévue pour l'allocation pour demandeur d'asile

Les crédits budgétaires alloués au financement de l'ADA par le PLF pour 2022 demeurent très importants (467 M€)², en augmentation de 4 % (+ 18 M€) par rapport à l'exercice précédent et de 8 % (468 M€) si l'on tient compte d'une provision exceptionnelle constituée pour couvrir un éventuel dépassement.

Créée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'ADA est versée, pendant toute la durée de la procédure d'instruction, aux demandeurs d'asile ayant accepté les conditions matérielles d'accueil et dont les ressources financières mensuelles sont inférieures au RSA. On dénombre 129 101 bénéficiaires de l'ADA sur la première moitié de l'année 2021, pour des dépenses cumulées de près de 240 M€. **Alors que cette prestation était chroniquement sous-évaluée depuis plusieurs années, les rapporteurs saluent le fait que, pour l'année 2021, la dotation initiale de l'ADA permette de couvrir les besoins sans recourir à des ouvertures supplémentaires de crédits.** Si elle ne peut être qualifiée d'insincère, la projection pour 2022 demeure toutefois incertaine. Elle dépendra, d'une part, de la dynamique de la demande d'asile et, d'autre part, de la capacité de l'OFPRA à réduire ses délais d'instruction et à apurer le stock de dossiers en attente.

¹ Le vieillissement des dossiers en attente est, en revanche, encore problématique à ce stade.

² Hors frais de gestion (6 M€).

b) La mobilisation de la provision pour l'ADA pour la création de places d'hébergement : une hypothèse sujette à caution

Le PLF pour 2022 prévoit une dotation de 826 M€ en AE (contre 635 M€ en 2021) et de 741 M€ en CP (contre 730 M€ en 2019) pour le financement de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile. Cette augmentation s'explique à la fois par la progression prévue de la demande d'asile et par la mise en service des 6 000 places d'hébergement supplémentaires autorisées en LFI 2021, pour **porter la capacité du parc à 103 269 places au 31 décembre contre 98 500 en 2020**. Les structures d'hébergement sont désormais structurées en trois catégories : **les centres d'accueil et d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (CAES) permettent** la mise à l'abri avant une orientation vers la structure d'hébergement adéquate, **le parc d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) est dédié** en priorité aux demandeurs d'asile en procédure accélérée et en procédure Dublin, tandis que **les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) sont destinés** à l'hébergement des demandeurs d'asile en procédure normale.

Le parc d'hébergement des demandeurs d'asile

| CAES | | HUDA | | CADA | |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Nombre de places autorisées au PLF pour 2022</i> | | | | | |
| 4 136 | | 51 796 | | 46 632 | |
| <i>Crédits alloués au PLF pour 2022</i> | | | | | |
| AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 47,96 M€ | 45,17 M€ | 433,48 M€ | 351,51 M€ | 345,88 M€ | 345,88 M€ |

Source : Commission des lois, à partir du projet annuel de performance de la mission « Immigration, asile et intégration »

Sous réserve de l'évolution de l'ADA, la provision exceptionnelle de 20 M€ précitée pourrait être mobilisée pour financer 4 900 places d'hébergement supplémentaires (3 400 en CADA et 1 500 en CAES). **La réalisation de cette hypothèse, qui permettrait de porter le parc d'hébergement à 108 169 places en fin d'exercice, n'est toutefois pas garantie.**

Si les rapporteurs notent qu'un investissement considérable a été réalisé dans ce domaine, ils relèvent néanmoins la faiblesse persistante du taux d'hébergement des demandeurs d'asile. **Sur les trois premiers trimestres de l'année 2021, la part des demandeurs hébergés a, certes, progressé de 9 points (64 %).** Permise par la déconcentration de la gestion du parc d'hébergement depuis mars 2020 et la montée en charge du dispositif d'orientation régionale (11 901 personnes orientées sur la période), cette amélioration ne permet toutefois pas d'entrevoir la cible de 90 % pour 2023¹ régulièrement réaffirmée par le Gouvernement.

3. L'INTÉGRATION : MALGRÉ UNE MODESTE AUGMENTATION DES CRÉDITS, UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE QUI N'EST TOUJOURS PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

La gestion de l'immigration régulière et le financement des actions d'intégration reposent sur les crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité » qui représentent 438,66 M€ en AE et 438,72 M€ en CP en 2022, soit une augmentation mesurée de 1,8 % par rapport à 2021.

¹ La cible de 90 % est fixée par le PAP pour 2021. Le PAP 2022 fixe la prévision pour 2023 à 68 % et la cible à 89 %.

A. APRÈS LA CRISE SANITAIRE, UNE REPRISE PROGRESSIVE DES FLUX D'IMMIGRATION LÉGALE

Avec la délivrance de 277 406 titres de séjours aux primo-arrivants de pays tiers à l'Union européenne, **l'année 2019 s'était caractérisée par un flux d'immigration régulière jamais atteint, dans la lignée d'une augmentation continue sur la dernière décennie** (+ 6,1 % en 2019, + 4,6 % en 2018). **La crise sanitaire a, au moins temporairement, interrompu cette dynamique** : 219 302 primo-délivrances de titres ont été effectuées, soit une réduction moyenne de 20,9 %. Si la totalité des motifs de délivrance ont été affectés, l'immigration pour motif économique a connu la plus forte diminution avec une réduction d'un tiers du nombre de titres délivrés. *A contrario*, la diminution du motif familial est deux fois moins élevée (16,6 %).

En revanche, le stock de titres valides poursuit son augmentation pour s'établir en 2020 à 3 454 816 (+ 1,2 %). Sur le plan des nationalités, le Maroc et l'Algérie demeurent les deux principaux pays d'origine, avec une primo-délivrance de titres qui a connu une diminution nettement inférieure à la moyenne (respectivement - 14 % et - 13 %). La Tunisie est à nouveau le troisième pays d'origine, avec une diminution de la délivrance de titres dans la moyenne (- 21,6 %). **À eux trois, ces États concentrent 30 % de l'immigration légale.**

Les rapporteurs réitèrent le constat établi l'année précédente sur la prégnance des régularisations d'étrangers dans le dynamisme des chiffres de l'immigration régulière. En 2020, 28 859 personnes ont bénéficié d'une admission exceptionnelle au séjour au titre de la « *circulaire Valls* » du 28 novembre 2012. **La barre des 250 000 admissions exceptionnelles cumulées a ainsi été franchie cette année¹** et les rapporteurs ne peuvent que regretter que les appels répétés du Sénat à durcir les conditions de régularisation ne soient pas entendus.

B. LES CRÉDITS ALLOUÉS À L'INTÉGRATION : LA POURSUITE DU STATU QUO

Les objectifs d'intégration ambitieux issus du comité interministériel à l'immigration et à l'intégration du 5 juin 2018 se sont notamment traduits par **le déploiement d'une version renforcée du contrat d'intégration républicaine (CIR) à partir du 1^{er} mars 2019**. Cette montée en puissance repose sur trois piliers : le doublement du nombre d'heures de formation linguistique et de formation civique, ainsi qu'un renforcement de l'insertion professionnelle (actions de formation et d'accompagnement et mise en place d'un entretien en fin de contrat pour permettre l'orientation vers l'acteur adéquat du service public de l'emploi).

Si 2020 devait être la première année de déploiement intégral du CIR, cette ambition a été percutée de plein fouet par la crise sanitaire, de sorte qu'il apparaît toujours délicat de tirer un premier bilan de la version renforcée du CIR. Ainsi, le nombre de CIR signés a diminué d'un quart entre 2019 (107 402) et 2020 (78 674) et le directeur général de l'OFII a indiqué au cours de son audition que l'année 2021 n'avait pas encore permis de retrouver un rythme de croisière.

Si la subvention allouée à l'OFII connaît une hausse de 3,1 %, de même que son plafonds d'emplois (+ 19 ETPT), cette progression s'explique en réalité principalement par l'ouverture d'une nouvelle direction territoriale à Mayotte destinée à piloter la mise en place du CIR (9 ETPT)² et des conditions matérielles d'accueil (10 ETPT)³ sur le territoire. **Les craintes exprimées l'année précédente quant à l'insuffisance des moyens attribués à l'OFII pour faire face à l'extension de son périmètre d'intervention, en particulier en matière d'insertion professionnelle – ce qui ne correspond pas à son cœur de métier – sont toujours d'actualité.** Il en va de même s'agissant du **taux de rotation annuel chroniquement élevé des effectifs** (entre 30 et 40 % la première année), dont le directeur général de l'OFII a confirmé au cours de son audition qu'il tendait à devenir un problème structurel pour le fonctionnement de l'Office.

Enfin, les rapporteurs entendent insister sur **les problématiques liées à la récurrence des violences commises à l'encontre des personnels d'accueil de l'OFII, majoritairement féminins**, qui leur ont été rapportées par le directeur général, Didier Leschi. S'ils saluent le fait

¹ Total cumulé estimé à 253 058 admissions exceptionnelles depuis la diffusion de la circulaire.

² L'article 240 de la LFI pour 2020 a reporté la date d'entrée en vigueur du parcours personnalisé d'intégration républicaine sur le territoire de deux ans, pour la fixer au 1er janvier 2022.

³ Il résulte de l'arrêt du Conseil d'État du 12 mars 2021 (n° 448453) que l'État a obligation d'assurer les conditions matérielles d'accueil sur le territoire mahorais.

qu'un dépôt de plainte soit systématiquement effectué, ils estiment néanmoins indispensable de mieux armer l'OFII pour sanctionner ces violences, si besoin en étendant les possibilités d'interrompre le versement de l'ADA.

*

En dépit de la hausse des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », les rapporteurs estiment que ce budget est **dépourvu d'ambition réelle** et ne permet en rien **de répondre à l'ampleur des défis, aux besoins croissants des services et à la nécessité de protéger dans de bonnes conditions les personnes concernées**. Loin de s'attaquer à la source de la pression migratoire ou aux facteurs qui favorisent le dévoiement de nos procédures, ce budget est, encore une fois, **une simple adaptation aux fluctuations de la pression migratoire**. Tout juste permet-il de se conformer, *a minima*, aux normes juridiques internes et aux engagements internationaux de la France.

Les rapporteurs appellent, une nouvelle fois, à engager des réformes de fond de nos politiques migratoires plutôt que de sans cesse pallier les insuffisances d'une politique structurellement sous-dimensionnée. La mise en place d'actions fortes pour parvenir à une « immigration choisie », avec un rôle accru du Parlement dans la définition des orientations de la politique migratoire, apparaît ainsi indispensable. La conditionnalité des aides, la poursuite de la restriction de visas aux pays non coopératifs en matière d'éloignement, ainsi que la simplification du contentieux de l'éloignement devraient également être des chantiers prioritaires.

La commission des lois 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 2022.

Cet avis sera examiné en séance publique le 1^{er} décembre 2021.

Pour en savoir plus

[Projet annuel de performance pour 2022, mission « Immigration, asile et intégration » \(2021\).](#)

[Office français de l'immigration et de l'intégration, Rapport d'activité pour 2020 \(2021\).](#)

[Office français de protection des réfugiés et des apatrides, Rapport annuel pour 2020 \(2021\).](#)



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Muriel Jourda

Rapporteur
pour avis
Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Philippe Bonnecarrère

Rapporteur
pour avis
Sénateur
(Union centriste)
du Tarn

Commission des lois
constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel,
du Règlement et
d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>