

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16 IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Sébastien MEURANT

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
---	---

PREMIÈRE PARTIE

UNE ABSENCE DE MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES ENTRAINANT UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE LA MISSION

I. UN CONTEXTE MIGRATOIRE TENDU ET INCONTRÔLÉ.....	7
A. UNE ABSENCE DE DONNÉES FIABLES PRÉJUDICIALE À L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT DU BUDGET DE L'IMMIGRATION	7
B. UNE IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE PERSISTANTE.....	9
C. DES DEMANDES D'ASILE EN HAUSSE CONSTANTE.....	13
II. UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE LA MISSION	16
A. UNE MISSION DONT LES DÉPENSES SONT CONCENTRÉES SUR L'ASILE	16
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 9,8 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET DE 7,7 % À PÉRIMÈTRE COURANT.....	17
C. UN DÉPASSEMENT DU TRIENNAL DE PLUS DE 26 %, TRADUISANT LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT DE MASQUER LE COÛT DE L'IMMIGRATION.....	19

SECONDE PARTIE ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » : UNE ÉVICTION DES DÉPENSES RELATIVES À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE PAR LES DÉPENSES D'ASILE	23
A. L'ALLOCATION POUR DEMANDEURS D'ASILE : UNE DÉPENSE EN FORTE AUGMENTATION ET TOUJOURS SOUS-BUDGÉTISÉE.....	24
1. Une aide à destination des demandeurs d'asile, dont le nombre de bénéficiaires a dépassé les 150 000 en 2019	24
2. Des dépenses d'ADA qui ne devraient pas être à la hauteur des besoins en 2020.....	25
3. De manière générale, une sous-budgétisation chronique des dépenses d'asile	30
B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE BAISSSE DU NOMBRE DE PLACES EN CRA CRÉÉES ET UNE STAGNATION DES CRÉDITS D'ÉLOIGNEMENT	31
1. Une baisse des crédits d'investissement relatifs aux CRA, malgré un niveau d'occupation proche de la saturation	31
C. UNE STABILISATION DU NOMBRE DE PLACES EN CADA ET UNE STAGNATION DES CRÉDITS RELATIFS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE DES DEMANDEURS D'ASILE QUI POURRAIENT SE RÉVÉLER INSUFFISANTS.....	35

D. UNE HAUSSE DE LA SUBVENTION DE L'OFPRA ET UNE POURSUITE DES RECRUTEMENTS INÉVITABLES FACE À L'AFFLUX DE DEMANDEURS D'ASILE.....	37
II. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » : UNE POURSUITE DU RENFORCEMENT DU PARCOURS D'INTÉGRATION	40
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	43
• <i>ARTICLE 76 nonies (nouveau) Abrogation de dispositions obsolètes du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'aide au retour volontaire</i>	43
• <i>ARTICLE 76 decies (nouveau) Décalage de l'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine à Mayotte et autorisation d'adaptations particulières de ce dispositif dans ce territoire</i>	45
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	49
L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. L'examen de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances par le Parlement s'effectue dans un contexte marqué par l'**absence de données fiables permettant d'évaluer clairement la situation migratoire de la France et les dépenses qu'elle assume en la matière**, ce qui en réduit grandement la portée. Malgré des demandes répétées, le Gouvernement n'a pas pris la mesure de ce manque de données. En outre, les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent pas à la mission « Immigration, asile et intégration ». Le coût estimé par le Gouvernement de la politique française de l'immigration et de l'intégration est de 5,8 milliards d'euros en 2018, de 6,2 milliards d'euros en 2019 et de 6,7 milliards d'euros en 2020. **Les dépenses totales sont en réalité bien supérieures, ce chiffre ne prenant en compte que les dépenses directes de l'État et orientées à titre principal vers les étrangers.**

2. La France est marquée par son contexte migratoire particulièrement tendu, dont la **persistance de l'immigration irrégulière constitue l'une des principales manifestations**. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), qui en constitue un bon indicateur, s'établit à 318 106 personnes au 31 décembre 2018, soit une hausse de près de 105 % par rapport à 2004. Dans les faits, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est probablement nettement supérieur. **Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui constituent la quasi-totalité des mesures d'éloignement prononcées connaît un niveau historiquement bas, alors que le nombre de régularisations prononcées est en augmentation de plus de 7 % en 2018.**

3. En outre, sur la période 2007-2018, **la demande d'asile et de protection internationale en France a été multipliée par 3,5 (+ 247 %)**, ce qui a des conséquences budgétaires importantes, près de 70 % des dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration » étant déterminées par l'asile.

4. **La mission voit ses crédits augmenter de 4,5 % en AE (+82,7 millions d'euros) et 7,7 % en CP (+129,7 millions d'euros) par rapport à 2019. À périmètre constant, la hausse s'élève à 9,8 % en CP et à 6,3 % en AE.**

5. Le programme 303 « Immigration et asile » voit ses crédits augmenter de 3,7 % en AE (+53,8 millions d'euros) et 7,9 % en CP (+100,8 millions d'euros) par rapport à 2019. Cette hausse est directement due à l'évolution des flux de demande d'asile (hausse du coût de l'ADA et des dépenses liées au renfort de l'Ofpra) et du fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA), à la suite de l'augmentation du nombre de places.

6. Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » augmente de 7,1 % en AE et en CP (+28,9 millions d'euros) par rapport à 2019. Cette augmentation est due aux nouvelles mesures de renforcement de l'intégration, notamment à l'enrichissement du contrat d'intégration républicaine.

7. La mission est marquée par un **dépassement de plus de 26 % de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Il s'agit du dépassement le plus important de toutes les missions du budget général de l'État. Ce dépassement résulte de la sous-évaluation massive et chronique, par le Gouvernement, de la demande d'asile et des coûts qu'elle induit.**

8. La dotation budgétaire prévue pour l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) s'élève à 443,8 millions d'euros. En progression de 33 % par rapport à 2019 (335,8 millions d'euros), **la budgétisation de l'allocation pour demandeur d'asile devrait, à nouveau, s'avérer insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins.** Elle repose sur des prévisions de demandes d'asile et d'économies qui n'apparaissent pas réalistes et qui traduisent la volonté du Gouvernement de **minorer le coût réel de la politique migratoire.**

9. La lutte contre l'immigration irrégulière voit ses crédits diminuer de 26,39 % en AE et de 9,98 % en CP. Cette diminution s'explique en partie par le niveau particulièrement élevé des crédits d'investissement prévus en 2019 afin de financer l'augmentation de places en CRA, qui devrait se stabiliser en 2020, et pourrait se révéler insuffisant, ces derniers étant quasiment pleins. **Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière vont poursuivre leur stagnation à un niveau proche de 30 millions d'euros, comme c'est le cas depuis 4 ans, et s'élèveront à 32,84 millions d'euros en AE/CP, soit un niveau très insuffisant, au regard de l'objectif d'amélioration du taux d'exécution des mesures d'éloignement.** Entre 2014 et 2019, les crédits affectés aux mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ont ainsi connu une progression limitée à 37,5 %, alors que la demande d'asile a quasiment doublé (+92,5 %).

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Immigration, asile et intégration ».

PREMIÈRE PARTIE

UNE ABSENCE DE MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES ENTRAINANT UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE LA MISSION

I. UN CONTEXTE MIGRATOIRE TENDU ET INCONTRÔLÉ

A. UNE ABSENCE DE DONNÉES FIABLES PRÉJUDICIABLE À L'EXAMEN PAR LE PARLEMENT DU BUDGET DE L'IMMIGRATION

L'examen de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances s'effectue dans un contexte marqué par **l'absence de données fiables permettant d'évaluer clairement la situation migratoire de la France ce qui en réduit grandement la portée.**

La situation de **l'immigration irrégulière en constitue l'exemple le plus alarmant.** Dans leur rapport sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, nos collègues députés François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo ont ainsi estimé que *« la seule certitude est l'incertitude dans laquelle l'État est plongé concernant le chiffre d'étrangers en situation irrégulière en Seine-Saint-Denis. Incertitude que traduisent les estimations reconnues comme "officielles" données par le directeur de l'immigration du ministère de l'intérieur, entendu par les rapporteurs : "le chiffre de 150 à 200 000 personnes est crédible, si l'on s'appuie sur le calcul consistant à multiplier par trois les 56 000 ou 57 000 bénéficiaires de l'AME, un chiffre déjà minoré par rapport au public potentiellement concerné, car il exclut tous les étrangers qui ne remplissent pas l'un des deux critères d'admission à cette aide". Cette estimation également reprise par M. Pierre-André Durand, préfet de Seine-Saint-Denis, lors de son audition par les rapporteurs, et qualifiée de « crédible » se laisse une marge d'erreur de 33 %... »*¹. Ces observations peuvent, bien entendu, s'étendre à l'ensemble des territoires de la République touchés par l'immigration. Ainsi, votre rapporteur spécial souscrit-il aux conclusions de ces deux parlementaires appartenant à la majorité de l'Assemblée nationale, selon lesquelles *« définir et mener une politique publique à partir de données démographiques affichant une marge d'erreur et donc d'imprécision aussi grande ne peut pourtant mener qu'à l'échec de l'État, et en conséquence de la République »*².

¹ Rapport d'information déposé le 31 mai 2018 au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis et présenté par MM. François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo.

² Ibid.

En répondant à votre rapporteur spécial lors de son audition, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur a démontré que le Gouvernement n'avait pas pris la mesure du problème : « *sur la situation en Seine-Saint-Denis, il y a effectivement eu ce rapport parlementaire, qui a entraîné un plan gouvernemental [mais] je ne pourrai pas vous répondre sur la question de la quantification de l'immigration irrégulière, qui par nature est difficile à appréhender. Ce que peux vous dire, est que nous consacrons des moyens humains importants dans le cadre de la politique que nous menons* ». De même, sur l'effectivité des mesures d'éloignement, le secrétaire d'État a indiqué que la stagnation du taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) s'expliquait par une augmentation du nombre de mesures prononcées¹. Cette explication n'est toutefois pas corroborée par les données transmises (cf. *infra*).

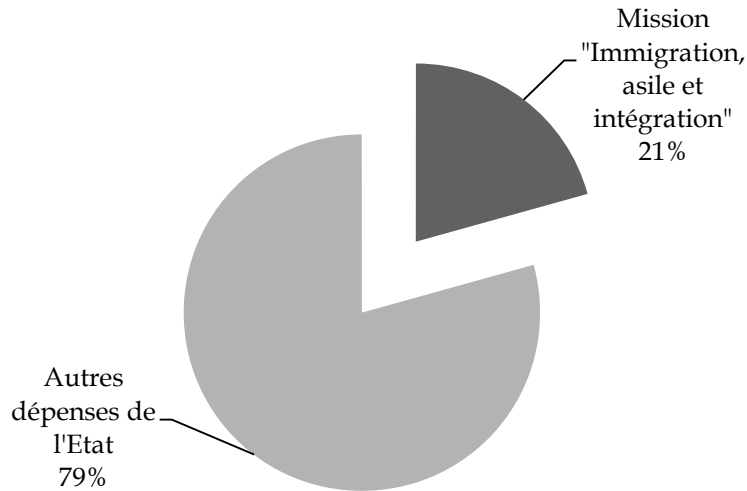
Ce problème d'insuffisance de chiffres fiables et de sincérité de la part de l'exécutif est accentué par **l'absence de consolidation des différents coûts de l'immigration.**

Les dépenses de l'État induites par l'immigration ne se limitent pas à la mission « Immigration, asile et intégration ». **Le coût estimé de la politique française de l'immigration et de l'intégration est de 5,8 milliards d'euros en 2018, de 6,2 milliards d'euros en 2019 et de 6,7 milliards d'euros en 2020.**

¹ Audition de M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur par la commission des lois du Sénat, jeudi 14 novembre 2019.

**Part des crédits de paiement de la mission « Immigration, asile et intégration »
par rapport à l'ensemble des crédits de la
« Politique française de l'immigration et de l'intégration »**

(en %)



Source : commission des finances, d'après le document de politique transversale « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au présent projet de loi de finances

Ce coût est issu du document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration » annexé au projet de loi de finances pour 2020, auquel contribuent 9 ministères, en plus du ministère de l'intérieur, **ne prend en réalité en compte que les dépenses directes et orientées à titre principal vers les étrangers.**

Votre rapporteur spécial regrette, à cet égard, **que le ministère de l'intérieur, pourtant chef de file de cette politique publique, ne soit pas en mesure d'apporter de réponse aux questions de votre rapporteur spécial¹ relatives aux coûts de l'immigration supportés par les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.**

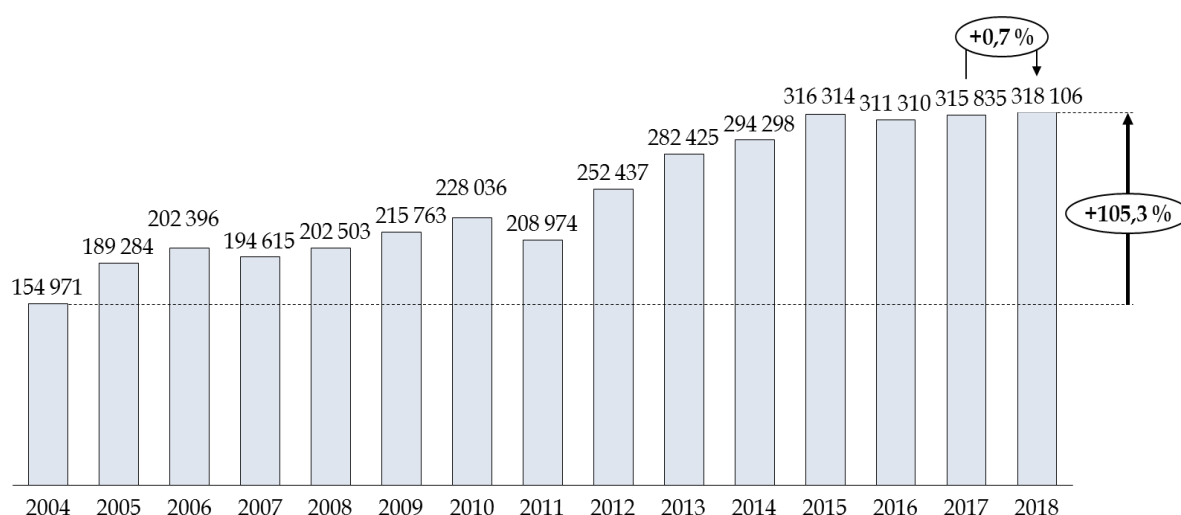
B. UNE IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE PERSISTANTE

L'explosion du nombre d'étrangers maintenus en situation irrégulière, l'ineffectivité des mesures d'éloignement prononcées à leur égard et l'augmentation du nombre de régularisation permettent, malgré le manque de données disponibles, de mettre en évidence l'absence totale de maîtrise de la situation migratoire de la France par l'État.

¹ Réponses aux questionnaires budgétaires et à la question de votre rapporteur spécial lors de l'audition du secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur.

S'il n'existe aucune donnée officielle concernant le nombre d'étrangers en situation irrégulière présents sur le territoire français, le **nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME) peut en donner un ordre de grandeur** : il s'établit à 318 106 personnes au 31 décembre 2018, soit une hausse de près de 105 % par rapport à 2004. Dans les faits, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est probablement nettement supérieur, notamment parce que l'AME est attribuée sous condition de résidence stable et ininterrompue en France pendant trois mois, et qu'elle fait l'objet d'un taux de non-recours qui pourrait être élevé, en raison des démarches administratives qu'elle implique.

Évolution du nombre de bénéficiaires de l'AME

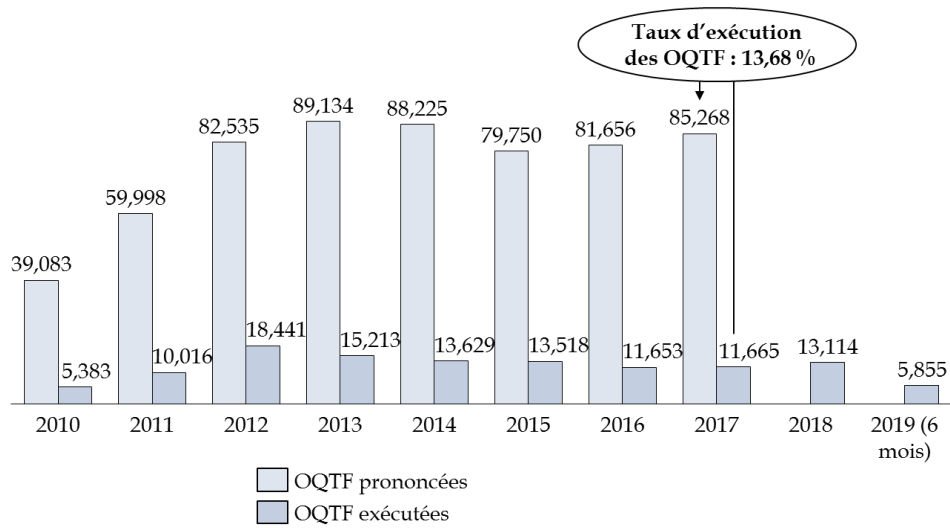


Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère des solidarités et de la santé

Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui constituent la quasi-totalité des mesures d'éloignement prononcées¹, a, quant à lui, baissé ces dernières années. Après avoir atteint 22 % en 2012, il a connu une forte baisse, ne dépassant plus les 15 % depuis 2016. Sur les six premiers mois de 2018, il s'élève à 12,6 %, ce qui constitue un niveau historiquement bas, et en opposition frontale avec le discours de l'exécutif sur le sujet.

¹ Les autres mesures sont les interdictions de territoire et les expulsions, qui connaissent des taux d'exécution bien supérieurs à celui des OQTF.

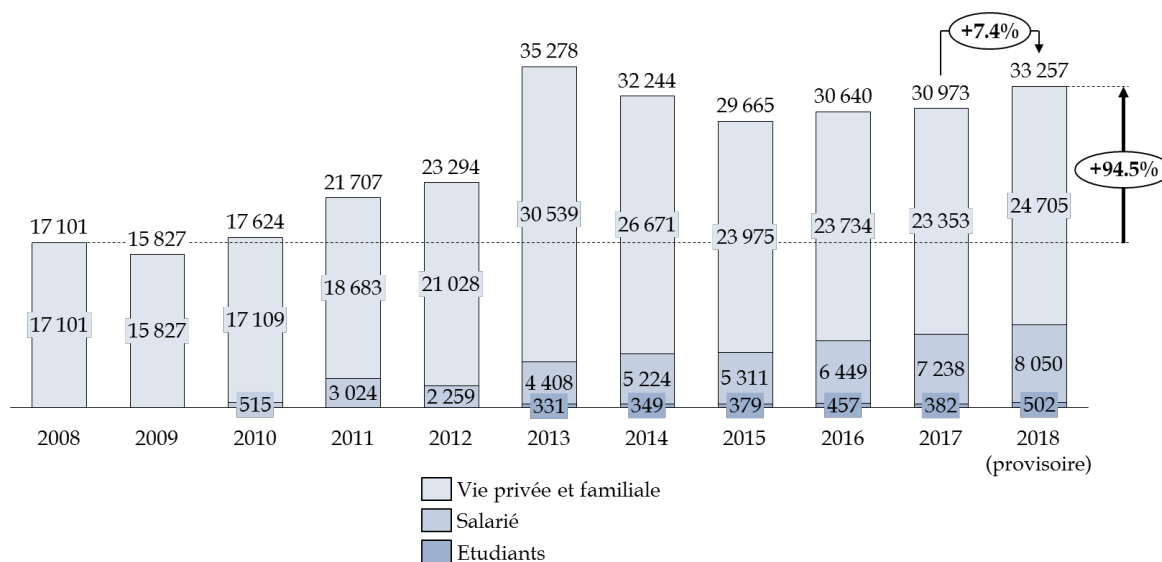
Évolution du nombre d'obligations de quitter le territoire français prononcées (OQTF) et de leur exécution



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

L'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit la **possibilité, pour les étrangers en situation irrégulière, de se voir délivrer une carte de séjour temporaire**. Depuis 2008, cette procédure de régularisation a vu son nombre de bénéficiaires doubler. Entre 2017 et 2018, le nombre d'étrangers ayant bénéficié d'une régularisation a augmenté de 7,4 %.

Évolution du nombre d'admissions exceptionnelles au séjour (régularisations) par motif



Votre rapporteur spécial rappelle que, depuis 2012, le séjour irrégulier ne constitue plus un délit¹. Cette évolution législative apparaît néfaste car elle **prive les forces de l'ordre de moyens juridiques de faire respecter la réglementation en matière de droit de séjour**. L'augmentation, de plus de 10 000, du nombre de régularisations observé entre 2012 et 2013 lui est en partie imputable.

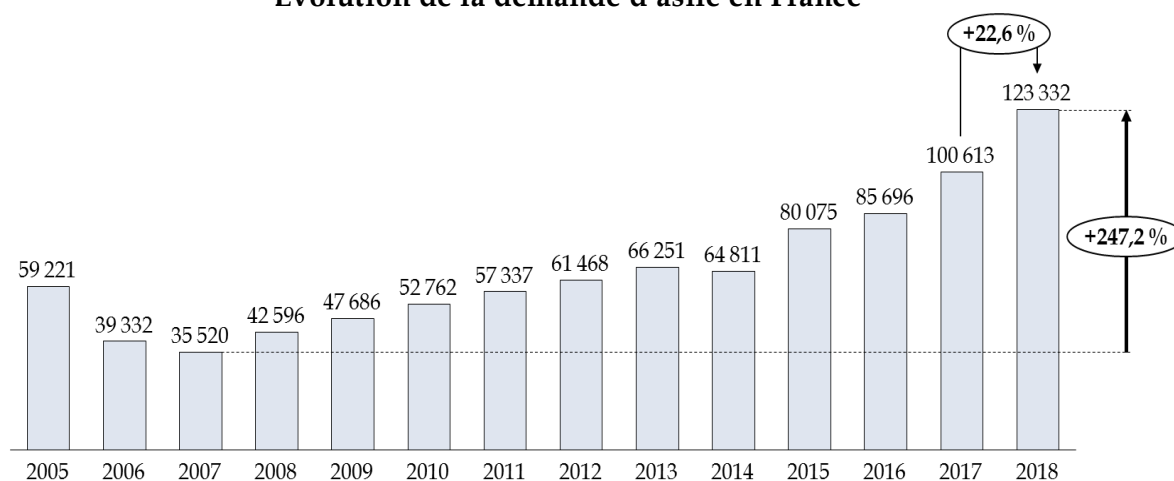
¹ Loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

C. DES DEMANDES D'ASILE EN HAUSSE CONSTANTE

Après quatre années de baisse de la demande d'asile introduite à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra, mineurs accompagnants et réexamens inclus) entre 2004 et 2007, six années de hausse entre 2008 et 2013, une légère baisse en 2014, **une forte hausse de la demande d'asile s'est amorcée au troisième trimestre 2015 et s'est intensifiée au quatrième trimestre, conduisant à une hausse globale de 24 % pour l'année 2015. Ce phénomène s'est poursuivi, et accéléré, les trois années suivantes : +7 % en 2016, +17 % en 2017 et +22,6 % en 2018.**

Sur l'ensemble de la période, entre 2007 et 2018, la demande de protection internationale en France a été multipliée par 3,5 (+ 247 %).

Évolution de la demande d'asile en France



Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

À l'issue du premier semestre 2019, la demande globale¹ introduite à l'Ofpra continue d'augmenter, mais à un rythme plus modéré (+ 5 % par rapport au premier semestre de 2018). On observe une hausse de 6,3 % des premières demandes mineurs inclus, tandis que les demandes de réexamen ont diminué de 9 %. La part des premières demandes dans la demande globale est toujours largement majoritaire.

Les statistiques de la demande d'asile en France prennent en compte les demandes présentées auprès de l'Ofpra mais n'incluaient pas les demandes d'asile relevant de la compétence d'un autre État membre en application du règlement « Dublin III »². Il s'agit de migrants arrivés en

¹ La demande globale est constituée des premières demandes, des réexamens et des réouvertures, mineurs accompagnés inclus

² Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de

Europe qui, après avoir enregistré cette demande dans un premier pays européen, la réitèrent dans un autre État membre de l'Union européenne (UE). La procédure Dublin, qui vise à éviter la multiplication des demandes d'asile dans différents pays de l'UE qui garantissent des standards de protection aussi élevés que ceux en vigueur en France, connaît d'importantes difficultés de mise en œuvre.

Les demandes placées sous procédure Dublin peuvent toutefois être comptabilisées de manière fiable à partir de 2017, avec la mise en place des remontées d'information du système d'information AEF-volet asile. Elles représentent, en 2017 et en 2018, **37 % des demandes enregistrées en guichets uniques**. Au premier semestre 2019, les procédures Dublin représentent 34 % de l'ensemble des demandes.

Nombre de demandeurs placés sous procédure Dublin

	Procédures Dublin hors mineurs accompagnants	Mineurs accompagnants	Procédures normales ou accélérées, mineurs inclus
2017	35 967	4 739	71 321
2018	40 190	5 498	88 092
1 ^{er} sem 2019	21 135	3 291	46 821

Source : commission des finances du Sénat, d'après le ministère de l'intérieur

Au terme du premier semestre, les demandes placées sous procédure Dublin augmentent de 10 % par rapport à la même période en 2018. Elles avaient augmenté de 12 % en 2018 par rapport à 2017.

En 2018, l'Ofpra a pris 24 613 décisions **d'admission** (hors mineurs accompagnants). En comptabilisant les décisions d'annulation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le nombre total de décisions positives de 2018 s'élève à 33 216. Le taux d'admission en première instance s'élève à 26,6 %. Il atteint 36 % au terme de la procédure devant la CNDA.

Le nombre des décisions d'octroi de la **protection subsidiaire** en première instance a pratiquement sextuplé depuis 2014, passant de 1 940 en 2014, à 7 661 en 2016 et 10 572 en 2018. Pour l'ensemble de l'année 2018, elles représentent 43 % des décisions positives prises par l'OFPRA, contre 20 % en 2015. Cette évolution s'explique en grande partie par l'augmentation des demandes syrienne, afghane et centrafricaine, les conflits sévissant dans ces États donnant lieu à l'octroi de la protection subsidiaire au titre de la violence généralisée.

protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

Pour l'Ofpra (hors décisions d'annulation de la CNDA), **les trois premières nationalités concernées par la protection subsidiaire en 2018 sont les Afghans (43 % de l'ensemble des protections subsidiaires), les Syriens (24 %) et les Albanais (4 %).** Le statut de réfugié concerne principalement le Soudan (17 % des statuts de réfugié), la Chine (9,2 %) et l'Érythrée (8,7 %).

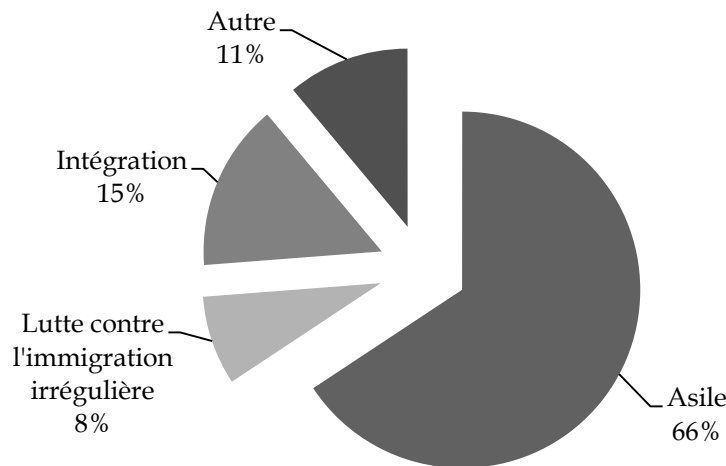
II. UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE LA MISSION

A. UNE MISSION DONT LES DÉPENSES SONT CONCENTRÉES SUR L'ASILE

Les dépenses de la mission « Immigration, asile et intégration » sont en réalité **très concentrées sur l'asile (instruction et conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile)**, puisque l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 « Immigration et asile » concentre à elle seule plus de 60 % des crédits de paiement demandés. En outre, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii), dont les dépenses dépendent aussi du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française », concourt également aux missions relatives à l'asile (guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile et d'information des demandeurs d'asile, gestion du plan « Migrants », gestion de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), frais de transport et frais d'interprétariat pour les demandeurs d'asile, etc.).

Répartition des crédits de paiement demandés pour 2020

(en %)



Source : commission des finances

Ainsi, l'évolution de la demande d'asile (flux et stocks), ainsi que le temps de traitement des demandes, constituent le principal déterminant des dépenses de la mission.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DEMANDÉS DE 9,8 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET DE 7,7 % À PÉRIMÈTRE COURANT

La maquette de la mission reste stable pour 2020. Elle est composée de deux programmes :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui porte les crédits de garantie du droit d'asile et d'accueil des demandeurs d'asile, ainsi que les crédits relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui porte les crédits d'intégration des étrangers primo-arrivants et des réfugiés, en particulier la subvention à l'Ofii et les subventions aux associations œuvrant en la matière.

Les effectifs de la mission sont portés par le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », il n'y a donc pas de dépenses de personnel sur les programmes 303 et 104.

La mission voit ses crédits **augmenter de 4,5 % en AE (+ 82,7 millions d'euros) et de 7,7 % en CP (+ 129,7 millions d'euros) par rapport à 2019**. Les deux programmes présentent des crédits en hausse.

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros et en pourcentage)

		Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Programme 303 Immigration et asile	AE	1 221,1	1 442,3	1 496,1	+ 53,8	+ 3,7 %	69,4
	CP	1 251,9	1 279,7	1 380,5	+ 100,8	+ 7,9 %	69,4
Programme 104 Intégration et accès à la nationalité française	AE	303,0	408,6	437,5	+ 28,9	+ 7,1 %	93,7
	CP	303,0	408,7	437,6	+ 28,9	+ 7,1 %	93,7
Total mission	AE	1 524,1	1 850,9	1 933,6	+ 82,7	+ 4,5 %	163,1
	CP	1 554,9	1 688,4	1 818,1	+ 129,7	+ 7,7 %	163,1

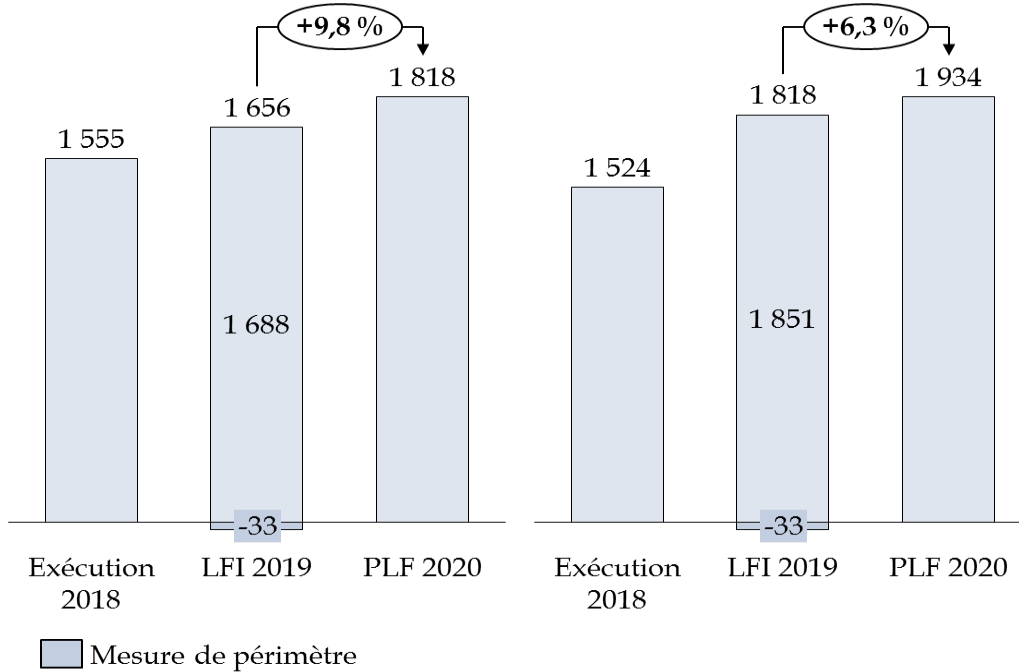
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La création de la direction du numérique unifiée au sein du ministère de l'intérieur entraîne le transfert de 32,7 millions d'euros du programme 303 « Immigration et asile » (action 4) vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Ainsi, à **périmètre constant, la hausse s'élève à 9,8 % en CP et à 6,3 % en AE**.

Évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » à périmètre constant

(en millions d'euros, en CP à gauche, en AE à droite)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 303 « Immigration et asile » voit ses crédits augmenter de 3,7 % en AE (+53,8 millions d'euros) et 7,9 % en CP (+100,8 millions d'euros) par rapport à 2019. Cette hausse est directement due à l'évolution des flux de demande d'asile (hausse du coût de l'ADA et des dépenses liées au renfort de l'Ofpra) et du fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA), à la suite de l'augmentation du nombre de places.

Évolution des crédits par action du programme 303

(en millions d'euros)

		LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Action 02 Garantie de l'exercice du droit d'asile	AE	1 258,5	1 377,1	+ 118,6	+ 9,4 %	22,5
	CP	1 113,1	1 251,8	+ 138,8	+ 12,5 %	22,5
Action 04 Soutien	AE	30,1	5,7	- 24,4	- 81,0 %	9,8
	CP	30,1	5,7	- 24,4	- 81,0 %	9,8
Action 03 Lutte contre l'immigration irrégulière	AE	153,2	112,7	- 40,4	- 26,4 %	36,9
	CP	136,1	122,5	- 13,6	- 10,0 %	36,9
Action 01 Circulation des étrangers et politique des visas	AE	0,5	0,5	0,0	0,0 %	0,2
	CP	0,5	0,5	0,0	0,0 %	0,2

Total programme 303	AE	1 442,3	1 496,1	+ 53,8	+ 3,7 %	69,4
	CP	1 279,7	1 380,5	+ 100,8	+ 7,9 %	69,4

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » augmente de 7,1 % en AE et en CP (+28,9 millions d'euros) par rapport à 2019. Cette augmentation est due aux nouvelles mesures adoptées par le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018, qui reprend une partie des propositions du rapport présenté en février 2018 par Aurélien Taché¹ relatives notamment à l'enrichissement du contrat d'intégration républicaine (CIR).

Évolution des crédits par action du programme 104

(en millions d'euros)

		LFI 2019	PLF 2020	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (volume)	Évolution PLF 2020 / LFI 2019 (%)	FDC et ADP attendus en 2020
Action 15 Accompagnement des réfugiés	AE	97,9	115,1	+ 17,2	+ 17,5 %	72,3
	CP	97,9	115,1	+ 17,2	+ 17,5 %	72,3
Action 11 Accueil des étrangers primo arrivants	AE	252,0	258,9	+ 6,9	+ 2,8 %	11,2
	CP	252,0	258,9	+ 6,9	+ 2,8 %	11,2
Action 12 Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière	AE	49,1	53,9	+ 4,8	+ 9,7 %	10,1
	CP	49,1	53,9	+ 4,8	+ 9,7 %	10,1
Action 14 Accès à la nationalité française	AE	1,0	1,0	- 0,0	- 0,1 %	0,0
	CP	1,0	1,0	+ 0,0	+ 0,6 %	0,0
Action 16 Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	AE	8,5	8,5	0,0	0,0 %	0,0
	CP	8,5	8,5	0,0	0,0 %	0,0
Total programme 104	AE	408,6	437,5	+ 28,9	+ 7,1 %	93,7
	CP	408,7	437,6	+ 28,9	+ 7,1 %	93,7

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

C. UN DÉPASSEMENT DU TRIENNAL DE PLUS DE 26 %, TRADUISANT LA VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT DE MASQUER LE COÛT DE L'IMMIGRATION

¹ Rapport au gouvernement de M. Aurélien Taché, Pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, février 2018.

Sur le triennal 2018-2020¹, les crédits devaient diminuer de 1,4 % en valeur, contre une augmentation de 3 % en moyenne pour les missions du budget général. **Votre rapporteur spécial avait estimé dès 2017 que cette programmation était irréaliste, eu égard à l'augmentation prévisible des flux sur les deux prochaines années (demandeurs d'asile nationaux et sous procédure Dublin). Il estimait en outre que cette programmation prenait le risque de ne pas donner de marge de manœuvre budgétaire suffisante pour renforcer certains aspects fondamentaux de la mission, comme la lutte contre l'immigration irrégulière, ou le nécessaire renforcement du parcours d'intégration des étrangers primo-arrivants². Le précédent projet de loi de finances prévoyait d'ores et déjà un dépassement de la loi de programmation des finances publiques de plus de 15,7 %.**

Sans surprise, ce dépassement se reproduit dans le présent budget, puisque les crédits dépasseront la programmation triennale, de plus de 26 %.

Comparaison des crédits demandés à ceux prévus par la LPFP

(en millions d'euros et en %)

	PLF 2020	LPFP 2020 actualisée des transferts	Évolution LPFP 2020 / PLF 2020	Évolution LPFP 2020 / PLF 2020 en %
Mission « Immigration, asile et intégration »	1 818,1	1 444,92	378,18	26,70%

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

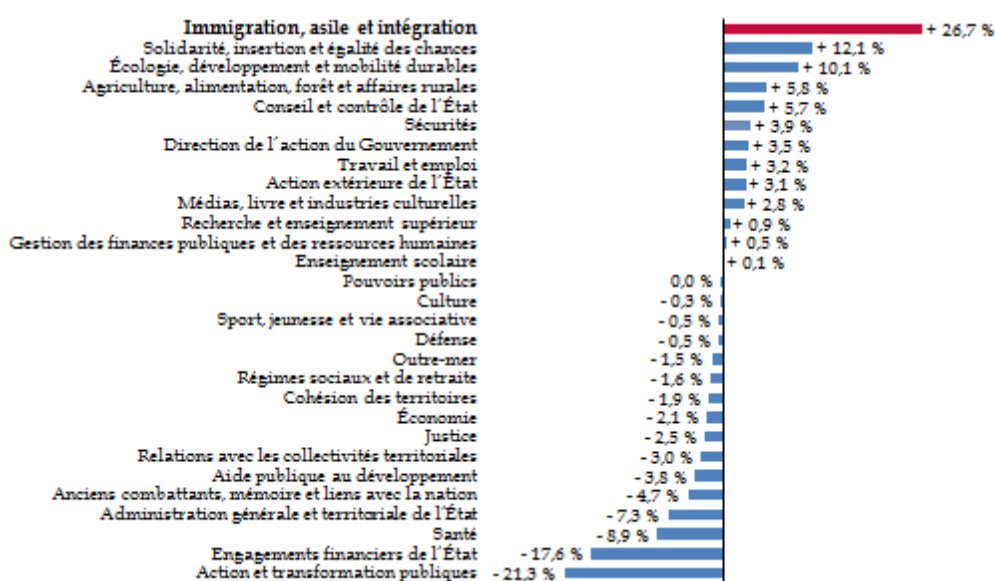
Ce dépassement constitue le plus important de l'ensemble des missions du budget général de l'État.

Comparaison entre les crédits des missions en 2020 et la LPFP

(en %)

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

² Rapport général n° 108 (2017-2018) de M. Sébastien Meurant, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.



Les prévisions de la LPFP par mission sont retraitées de la différence entre l'inflation prévue et l'inflation constatée en 2018 et estimée en 2019. Les crédits des missions en 2020 sont considérés sur le périmètre de la norme de dépenses pilotables, et retraités des mesures de transfert, de périmètre et de maquette survenues sur les missions entre 2018 et le projet de loi de finances pour 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires (données retraitées)

Cette hausse est principalement imputable aux crédits du programme 303 « Immigration et asile », qui connaissent une hausse de 268,9 millions d'euros (+24,2 %) en CP par rapport à l'annuité 2020 du triennal. Cette hausse est la conséquence d'une réévaluation de certaines dotations, telles que l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA), l'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile (HUDA) et la gestion des centres de rétention administrative (CRA). En effet, la prévision de dépenses en LPFP 2020 s'appuyait sur un flux prévisionnel de + 10 % de demandes d'asile en 2017 et stable ensuite, alors que la demande d'asile a progressé de + 22,7 % entre 2017 et 2018 et continue d'augmenter en 2019 (cf. *infra*). **Votre rapporteur spécial estime que ce dépassement procède directement d'une volonté délibérée de masquer le coût réel de l'immigration, notamment de la demande d'asile.**

Les crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » enregistrent quant à eux une hausse de 104,2 millions d'euros (+ 31,3 %) en CP par rapport à l'annuité 2020 de la LPFP.

Détail des principales causes de dépassement de la LPFP

Les crédits de l'action n°2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » sont en hausse de 221,3 millions d'euros (+ 21,5 %) en CP par rapport à la LPFP. Cette évolution se répartit de la manière suivante :

- + 191,7 millions d'euros (+ 74,8 %) pour le financement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) créée par la loi du 29 juillet 2015 portant réforme de l'asile ;

- + 9,86 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile en vue d'accroître le nombre de places et de rationaliser l'hébergement ;

- + 19,8 millions d'euros pour l'OFPRA afin de recruter 150 officiers de protection et réduire les délais d'instruction des demandes d'asile.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

SECONDE PARTIE

ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » : UNE ÉVICTION DES DÉPENSES RELATIVES À LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE PAR LES DÉPENSES D'ASILE

Le programme 303 « Immigration et asile » est composé de quatre actions :

- **l'action 01 « Circulation des étrangers et politique des visas »**, qui porte les crédits de fonctionnement de la sous-direction des visas, placée au sein de la direction générale des étrangers en France ; cette action portait jusqu'en 2018 un reliquat de crédits de 560 000 euros, en raison du transfert des crédits de fonctionnement de la sous-direction des visas de Nantes vers le programme 216 ;

- **l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile »**, qui rassemble les crédits destinés à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) et l'ensemble du financement des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile (centres d'accueil des demandeurs d'asile, hébergement d'urgence, allocation aux demandeurs d'asile) ;

- **l'action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière »**, qui porte principalement les crédits destinés au fonctionnement des centres et lieux de rétention administrative (CRA), ainsi que les frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ;

- **l'action 04 « Soutien »**, qui porte les dépenses de fonctionnement – en particulier informatiques – de la direction générale des étrangers en France, à l'exclusion des dépenses de personnel et des loyers budgétaires.

Les dépenses liées à l'asile représentent près de 90 % des crédits demandés pour le programme 303.

A. L'ALLOCATION POUR DEMANDEURS D'ASILE : UNE DÉPENSE EN FORTE AUGMENTATION ET TOUJOURS SOUS-BUDGÉTISÉE

1. Une aide à destination des demandeurs d'asile, dont le nombre de bénéficiaires a dépassé les 150 000 en 2019

Créée par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile¹, **l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande**, y compris en cas de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (Cnda). **Cette allocation est familialisée et versée à l'ensemble des demandeurs d'asile dès lors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour.** Les demandeurs d'asile relevant des dispositions du règlement Dublin peuvent également percevoir l'ADA jusqu'à leur transfert effectif vers l'État membre responsable de l'examen de leur demande. La gestion de l'ADA est assurée par l'Ofii.

Son montant est de 6,8 euros par jour pour une personne seule. Il augmente de 3,4 euros par membre de la famille supplémentaire. Le montant supplémentaire si aucune place d'hébergement n'a été proposée au demandeur est de 7,4 euros. **Ainsi, le montant mensuel pouvant être versé à un demandeur d'asile seul, s'il ne s'est pas vu proposer de place d'hébergement, est de 426 euros mensuel.** Il varie en fonction de la composition familiale, des ressources de la famille et du besoin et des modalités d'hébergement.

¹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

Montants journaliers de l'ADA, en fonction de la composition familiale et du département d'enregistrement de la demande

Composition familiale	Métropole	Guyane/Saint-Martin
1 personne	6,80 €	3,80 €
2 personnes	10,20 €	7,20 €
3 personnes	13,60 €	10,60 €
4 personnes	17,00 €	14,00 €
5 personnes	20,40 €	17,40 €
6 personnes	23,80 €	20,80 €
7 personnes	27,20 €	23,20 €
8 personnes	30,60 €	27,60 €
9 personnes	34,00 €	30,00 €
10 personnes	37,40 €	34,40 €

Source : commission des finances, d'après l'Ofii

En avril, le nombre de 150 000 individus bénéficiaires a été dépassé (+ 6 % par rapport à décembre 2018). Le montant versé en juillet s'élève à 42,1 millions d'euros (dont 14,8 millions d'euros au titre du pécule versé aux personnes non hébergées).

Nombre de bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'asile

	de janvier à juillet (en moyenne)	en juillet
Montant moyen (par mois, en euros)	41 113 977	42 056 091
Nombre moyen de ménages chaque mois	105 464	108 153
Nombre moyen d'individus chaque mois	148 113	151 886
Dépenses cumulées depuis le 1er janvier (en euros)	287 797 839	-

Source : commission des finances, d'après l'Ofii (juillet 2019)

2. Des dépenses d'ADA qui ne devraient pas être à la hauteur des besoins en 2020

La dotation budgétaire prévue en 2020 pour l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) s'élève à 443,8 millions d'euros. En progression de 33 % par rapport à 2019 (335,8 millions d'euros), le montant inscrit en

PLF pour l'ADA devrait, à nouveau, s'avérer insuffisant pour répondre à l'ampleur des besoins.

La dotation inscrite au projet de loi de finances a été construite sur l'hypothèse d'une stabilisation de la demande d'asile en 2020 et d'une baisse de 10 % des demandeurs d'asile placés sous procédure Dublin. Le nombre prévisionnel de demandes d'asile pour 2020 ayant servi à l'élaboration du PLF s'élève, mineurs inclus, à 138 500 demandes introduites à l'OFFPRA et à 46 000 demandes d'asile relevant de la procédure Dublin (ces demandeurs sont enregistrés en guichets uniques et ne déposent pas de dossier à l'OFFPRA).

Votre rapporteur spécial estime que cette prévision de dépense n'est absolument pas réaliste.

1/ Elle repose sur **des projections de demande d'asile qui n'apparaissent pas crédibles**, et qui devraient donc se révéler très inférieures aux flux constatés, comme ceci est systématiquement le cas depuis 2015.

Hypothèses de demande d'asile retenue pour l'élaboration des projets de loi de finances

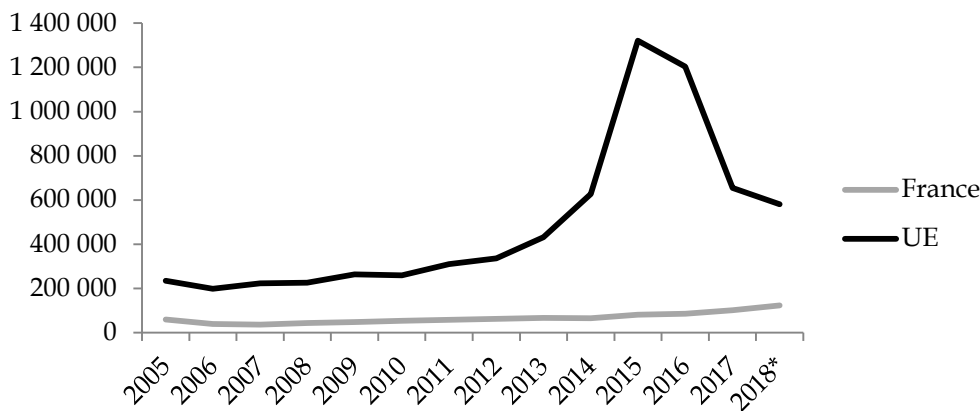
	2015	2016	2017	2018
Hypothèse de hausse des flux de demandes d'asile retenue en PLF	7,50%	10%	10%	10%
Hausse des flux constatés	23,50%	7,50%	17,50%	22%
Flux Dublin constaté sur l'année en guichet unique pour demandeur d'asile			35 967	40 190

Source : commission des finances, d'après le ministère de l'intérieur

La première partie de 2019 a laissé entrevoir une poursuite de la tendance haussière de la demande d'asile qui devrait être supérieure à 10 % en guichet unique, alors que le Gouvernement avait prévu une stabilisation. La demande d'asile reste orientée à la hausse en 2019 en raison notamment des mouvements secondaires en provenance d'autres États membres de l'Union européenne. Pour justifier ses prévisions, le Gouvernement fait ainsi valoir que 580 800 primo-demandeurs d'asile ont introduit une demande de protection internationale dans les États membres de l'Union européenne en 2018, un chiffre en baisse de 11 % par rapport à 2017 (654 600) et qui représente moins de la moitié du pic de 2015, lorsque 1 265 600 primo-demandeurs d'asile ont été enregistrés. Votre rapporteur spécial rappelle toutefois que **la demande d'asile française s'est très largement dissociée de la dynamique européenne à partir de 2015, et a poursuivi sa hausse, notamment en raison de l'ampleur des mouvements secondaires et des flux directement dirigés vers la France. Il est malheureusement peu probable qu'il n'en aille pas de même en 2020.**

Évolution de la demande d'asile en France et dans l'UE (28)

(en nombre de demandeurs)



* : prévision effectuée sur la base du premier semestre 2018.

Source : commission des finances, d'après Eurostat et le ministère de l'intérieur

2/ Dans ce contexte, **la réalisation d'une dépense inférieure à celle de 2019 apparaît improbable**. La prévision de dépense pour 2019, transmise par le Gouvernement, s'élevant en effet à 500,1 millions d'euros hors frais de gestion, soit un montant supérieur de 10 % à celui prévu en 2020, **la mission « Immigration, asile et intégration » du présent projet de loi de finances ne peut être considéré comme sincère**.

3/ En outre, dans sa prévision de dépenses d'ADA, le Gouvernement a pris en compte différentes sources d'économies qui apparaissent trop ambitieuses. La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée¹, notamment, comprend différentes innovations susceptibles de réduire la dépense d'ADA :

- la suppression du caractère automatiquement suspensif du recours devant la CNDA dans certains cas. Cette disposition, qui s'applique aux demandeurs d'asile ressortissants de pays d'origine sûrs ayant présenté une demande d'asile, ceux présentant une menace grave pour l'ordre public et ceux ayant présenté une demande de réexamen recevable, permet de mettre fin depuis cette année à l'allocation dès que le recours à l'encontre de l'OQTF, qui est prise dès la décision de l'OFPRA, est purgé. Cette mesure est mise en œuvre depuis cette année ;

- la fin du droit au maintien sur le territoire qui cesse dès la lecture en audience publique de la décision de la CNDA. Cette mesure est mise en œuvre depuis cette année ;

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

- le renforcement des échanges d'information entre les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO – programme 177) et le dispositif national d'accueil (DNA – programme 303) : l'objectif est de mieux orienter les demandeurs d'asile vers les dispositifs dédiés et de mettre fin au versement du montant additionnel de l'ADA aux personnes déjà hébergées par l'État¹ ;

- la notification dématérialisée des décisions de l'Ofpra qui permettra en 2020, et selon le Gouvernement, de réduire la durée de versement de l'ADA en mettant les décisions à disposition des demandeurs d'asile plus rapidement ;

- les mesures de retraits systématiques de l'ADA aux personnes qui en bénéficient indûment (cf. encadré).

Le Gouvernement relève en outre que l'application systématique du règlement Dublin est un déterminant essentiel pour maîtriser la dépense de l'ADA. Grâce notamment à la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, qui devrait permettre une légère amélioration du régime d'asile européen, à la mise en place des pôles régionaux Dublin (PRD), à un plan d'action spécifique à l'Île-de-France et à l'arrangement administratif conclu avec l'Allemagne, le nombre de transferts réalisés est en nette progression.

Votre rapporteur spécial relève toutefois que la prévision d'économies, évaluée à 97,6 millions d'euros par rapport à l'évolution tendancielle de la dépense (545,6 millions d'euros, elle-même sous-évaluée par le Gouvernement) est **beaucoup trop ambitieuse**. Ainsi, si le **nombre de transferts réalisés au titre du règlement Dublin a certes augmenté, passant de 9 % en 2017 à 17 % au 1^{er} semestre 2019, il ne concerne toujours qu'une faible part des mouvements secondaires**. En outre, certains mécanismes visant au retrait de l'ADA ayant été annulés par le Conseil d'État (cf. encadré *infra*), le pic de retraits observé en 2019 devrait être largement atténué.

Nombre de refus, de retraits et de suspensions de l'ADA depuis 2016

2016		2017		2018		2019 (jusqu'au 27/08/2019)	
Dossiers	€	Dossiers	€	Dossiers	€	Dossiers	€

¹ La circulaire appliquant ce dispositif fait actuellement l'objet d'un recours en référé devant le Conseil d'État, introduit par un collectif d'associations, et d'une QPC.

Refus	1 639	611 347	1 913	690 593	2 057	777 546	4 736	1 847 040
Retrait	302	112 646	651	235 011	632	238 896	4 273	1 666 470
Suspension	751	280 123	9 806	3 539 966	20 434	7 724 052	8 746	3 410 940
Total général	2 692	1 004 116	12 370	4 465 570	23 123	8 740 494	17 755	6 924 450

Source : commission des finances, d'après le ministère de l'intérieur

L'annulation des dispositions relatives au retrait de l'allocation pour demandeur d'asile par le Conseil d'État

Les dispositions des articles L. 744-7 et L. 744-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), modifiées par la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, prévoient les différents motifs de retrait et de refus des conditions matérielles d'accueil (CMA), dont l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) fait partie, ainsi que leurs modalités respectives de mise en œuvre. Ce texte a pour objet de préciser et de clarifier l'économie du dispositif de refus et de retrait des CMA.

L'article L. 744-7 du CESEDA prévoit que le bénéfice des CMA est subordonné, d'une part, à l'acceptation par le demandeur d'asile de la proposition d'hébergement ou, le cas échéant, de la région d'orientation, qui lui est faite par l'Ofii et, d'autre part, au respect des exigences des autorités chargées de l'asile. Il précise que dans l'hypothèse où ces dispositions ne sont pas respectées, il est immédiatement mis fin de plein droit au bénéfice des CMA.

L'article L. 744-8 du CESEDA prévoit quant à lui les autres motifs de refus ou de retrait des CMA, à savoir le fait de dissimuler ses ressources financières, de fournir des informations mensongères relatives à sa situation familiale, de présenter plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes, d'adopter un comportement violent ou de commettre un manquement grave au règlement du lieu d'hébergement. En cas de présentation d'une demande de réexamen ou d'une demande d'asile tardive, le bénéfice des CMA peut également être refusé au demandeur¹.

Elles ont pour objectif de réserver le bénéfice des conditions matérielles d'accueil aux demandeurs d'asile qui acceptent l'offre de prise en charge proposée par l'OFII et permettent de lutter contre la fraude et la demande d'asile opportuniste en ne maintenant pas le droit à l'allocation pour ceux qui abandonneraient leur lieu de résidence ou ne se conformeraient pas aux exigences des autorités chargées de l'asile.

Toutefois le Conseil d'État² a annulé les dispositions du décret du 28 décembre 2018 relatif aux conditions matérielles d'accueil au motif que ces dispositions sont inconventionnelles au regard des exigences de l'article 20 de la directive « accueil »³ qui ne prévoit aucune automaticité dans le retrait des CMA.

Le Conseil d'État a dicté un dispositif transitoire destiné à permettre à l'Ofii de statuer sur les CMA en attendant de modifier la loi : les demandeurs déjà privés du bénéfice des CMA en vertu d'une décision prise après le 1^{er} janvier 2019 fondée sur l'un des cas mentionnés à l'article L. 744-7 du CESEDA peuvent en demander le rétablissement.

¹ Ces dispositions résultent de la transposition de l'article 20 de la directive 2013/33/UE du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

² Conseil d'État, décision Association la Cimade et autres » du 31 juillet 2019 (n°428530-428564).

³ Directive 2013/33/UE du parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

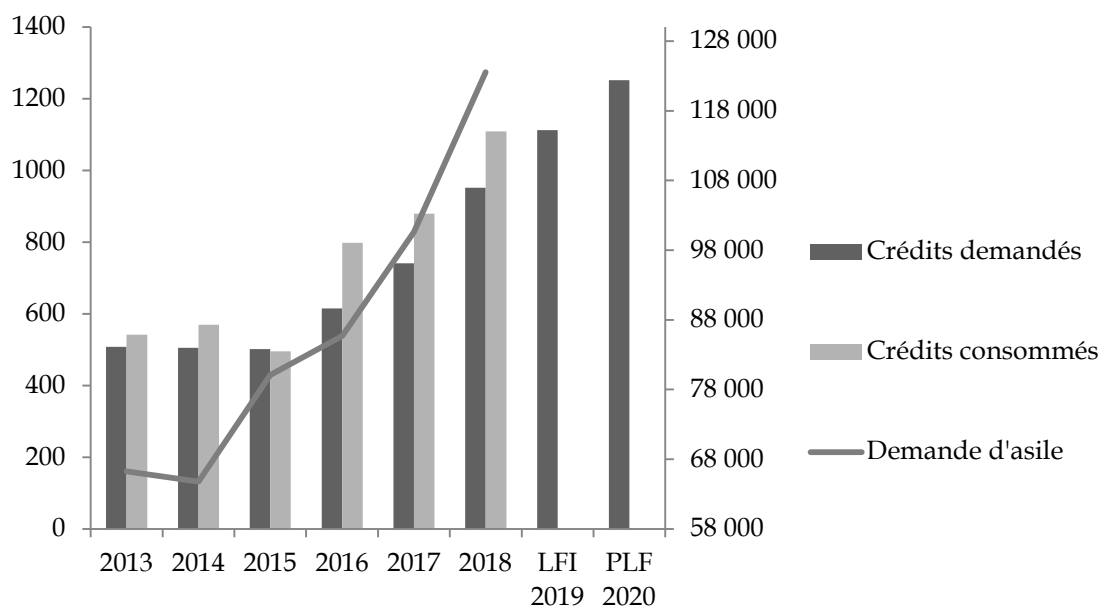
Source : commission des finances, d'après le ministère de l'intérieur

3. De manière générale, une sous-budgétisation chronique des dépenses d'asile

D'une manière plus générale, il convient de rappeler que, la mission « Immigration, asile et intégration » souffre d'une sous-budgétisation chronique. En 2018, les taux d'exécution s'élevaient à plus de 105 % en AE et en CP pour l'ensemble de la mission. Cette sur-exécution est particulièrement prononcée pour l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », qui rassemble les principales dépenses de guichet relatives à l'asile (logement et allocation).

Évolution des crédits de paiement demandés pour l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile » du programme 303 et évolution de la demande d'asile

(en millions d'euros et en nombre de demandeurs)



* Prévvision.

Source : commission des finances

L'absence de maîtrise des dépenses d'asile entraîne inévitablement une éviction des dépenses pilotables de la mission, au premier rang desquelles figurent celles relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière.

B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE BAISSSE DU NOMBRE DE PLACES EN CRA CRÉÉES ET UNE STAGNATION DES CRÉDITS D'ÉLOIGNEMENT

L'action 03 du programme 303 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière finance trois principaux postes :

- les **dépenses de fonctionnement des centres et locaux de rétention administrative et zones d'attente ;**
- les **frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière ;**
- **diverses subventions aux associations chargées du suivi sanitaire, social et juridique des étrangers retenus.**

Elle voit ses crédits diminuer de **26,39 % en AE et de 9,98 % en CP**. Cette diminution s'explique en partie par le niveau particulièrement élevé des crédits d'investissement prévus en 2019 afin de financer l'augmentation de places en CRA.

1. Une baisse des crédits d'investissement relatifs aux CRA, malgré un niveau d'occupation proche de la saturation

Le contexte migratoire requiert en effet une augmentation des placements en rétention. La loi pour une immigration contrôlée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a prévu en outre une augmentation de la durée légale de placement en rétention, qui est passée de 45 à 90 jours, entraînant également une augmentation des besoins. **En 2019, 56,3 millions d'euros en AE et 39,23 millions d'euros étaient prévus afin de financer la construction de places de CRA supplémentaires. Cet effort est plus modéré en 2020, les crédits d'investissement demandés ne s'élevant qu'à 20,7 millions d'euros en CP.**

Ainsi, entre début 2018 et le 1^{er} semestre 2019, la capacité d'accueil en rétention a été portée de 1 544 à 1 814 places, soit 271 places supplémentaires, soit 1 400 à 1 587 places en métropole (+ 187) et de 144 à 227 places en outre-mer (+ 83). Au 30 juin 2019, le parc des centres de rétention administrative (CRA) est constitué de 25 centres dont 21 en métropole et 4 en outre-mer. L'augmentation du nombre de places depuis 2017 est donc de 35 %.

Créations de places en CRA prévues en 2020

Coquelles	25
Lille	30
Total	55

Source : ministère de l'intérieur

Malgré ces créations de place, votre rapporteur spécial relève que le taux d'occupation des CRA de métropole est en constante augmentation depuis l'automne 2018, puisqu'il s'élève en moyenne à 86,7 % sur le premier semestre 2019 contre 78,8 % sur l'ensemble de l'année 2018¹. Si l'on mesure le seul taux d'occupation des zones réservées aux hommes isolés, qui représentent la grande majorité des places, celui-ci est passé de 89 % en 2018 à 92,3 % en moyenne sur le premier semestre 2019, correspondant en pratique à un fonctionnement à pleine capacité². **Les créations de places sont donc bienvenues, mais apparaissent insuffisantes. Une poursuite de l'effort amorcé l'an dernier aurait été nécessaire afin d'atteindre un niveau de capacité conforme aux besoins.**

Les crédits prévus pour le fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA) augmentent également, et s'élèveront à 41,15 millions d'euros en AE et 36,3 millions d'euros en CP (contre 35,6 millions d'euros en AE et en CP en 2019). Ces dépenses concernent le fonctionnement courant des 27 centres de rétention administrative (CRA) et des 4 locaux de rétention administrative (LRA), ainsi que la zone d'attente des personnes en instance (ZAPI) de Roissy. Elles regroupent l'ensemble des prestations (restauration, blanchisserie, maintenance préventive et curative des locaux, sécurité incendie) et des autres contrats nécessaires au fonctionnement des structures, y compris l'entretien immobilier des lieux de rétention.

Une stagnation des crédits affectés à l'**éloignement** des migrants en situation irrégulière, témoignant de l'absence de volonté du Gouvernement en la matière.

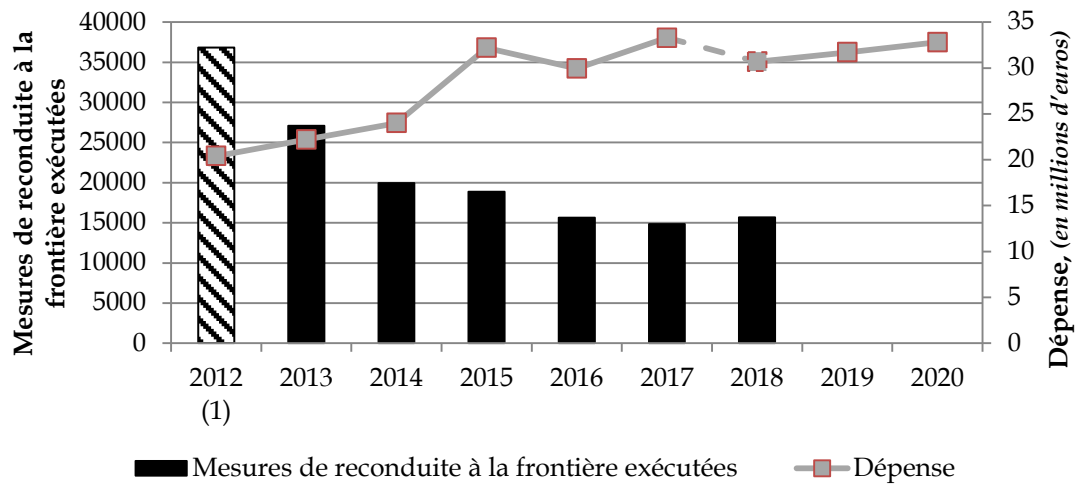
Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière vont poursuivre leur stagnation à un niveau proche de 30 millions d'euros, comme c'est le cas depuis 4 ans, et s'élèveront à 32,84 millions d'euros en AE/CP. Ce volet porte sur l'organisation des procédures d'éloignement par

¹ Les places réservées aux femmes isolées et aux adultes accompagnés de mineurs ont un taux d'occupation plus faible.

² À la date du 1^{er} septembre 2019, 1 186 personnes étaient placées en rétention au sein des CRA de métropole (1 132 hommes, 44 femmes, 10 personnes en zone famille dont 8 majeurs et 2 mineurs) et 141 au sein des CRA d'outre-mer (92 hommes, 24 femmes et 25 personnes en zone famille dont 10 adultes et 15 enfants). De même, 1 213 personnes ont été placées en local de rétention administrative (LRA) dont 980 en métropole et 233 en outre-mer.

voie aérienne et maritime des étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement dont la mise en œuvre revient à la police aux frontières (PAF).

Évolution du nombre et des crédits affectés aux reconduites à la frontière



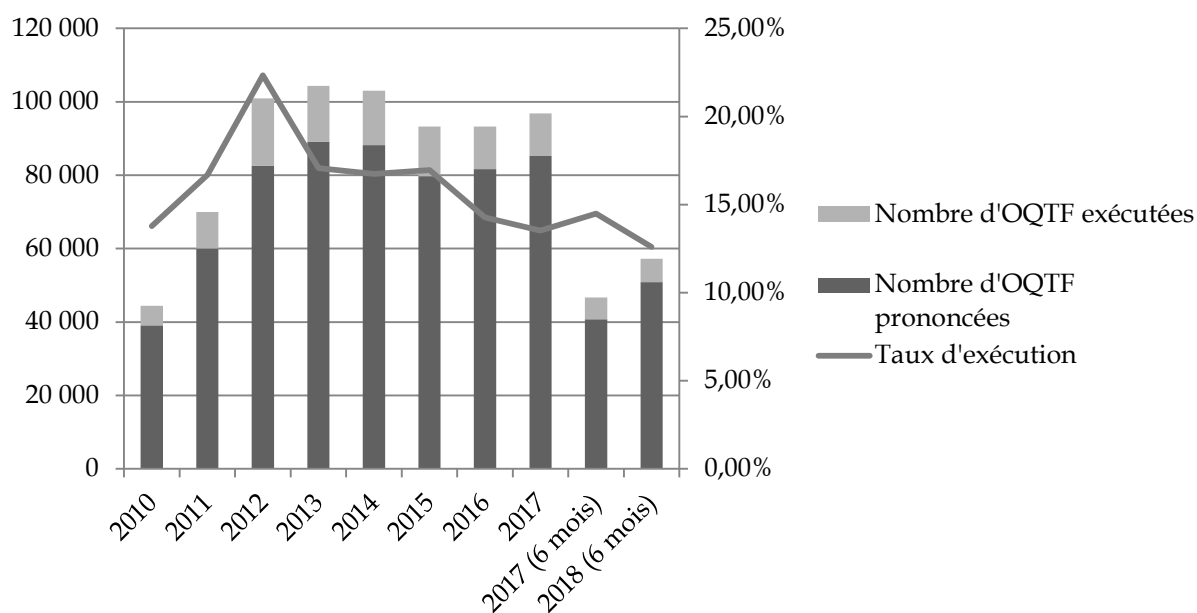
(1) Pour 2012, le nombre de reconduites à frontière comprend également les retours volontaires, qui ne sont plus comptabilisés à compter de 2013.

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performances

Ce maintien à un niveau dérisoire est d'autant plus préoccupant que le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), qui constituent la quasi-totalité des mesures d'éloignement prononcées¹, a lui aussi baissé ces dernières années (cf. *supra*). Après avoir atteint 22 % en 2012, il a connu une forte baisse, ne dépassant plus les 15 % depuis 2016. Sur les six premiers mois de 2018, il s'élève à 12,6 %, ce qui constitue un niveau historiquement bas.

¹ Les autres mesures sont les interdictions de territoire et les expulsions, qui connaissent des taux d'exécution bien supérieurs que les OQTF.

Évolution du nombre d'obligations de quitter le territoire français prononcées (OQTF), exécutées et de leur taux d'exécution



Source : commission des finances, d'après les données transmises par le ministère de l'intérieur

De manière générale, le niveau particulièrement bas des crédits témoigne de l'absence de volonté du Gouvernement d'exécuter les mesures d'éloignement prononcées. **Entre 2014 et 2019, les crédits affectés aux mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ont ainsi connu une progression de 37,5 %, alors que la demande d'asile a quasiment doublé (+ 92,5 %).** Certes, ces deux chiffres ne peuvent être mis sur le même plan. Néanmoins, le taux d'admission s'élevant toujours à un niveau proche de 35 % sur la période, et le nombre de déboutés quittant le territoire suite à leur non-admission étant proche de 10 %, il serait normal que l'évolution de la demande d'asile et des crédits affectés à l'éloignement soient corrélés.

C. UNE STABILISATION DU NOMBRE DE PLACES EN CADA ET UNE STAGNATION DES CRÉDITS RELATIFS À L'HÉBERGEMENT D'URGENCE DES DEMANDEURS D'ASILE QUI POURRAIENT SE RÉVÉLER INSUFFISANTS

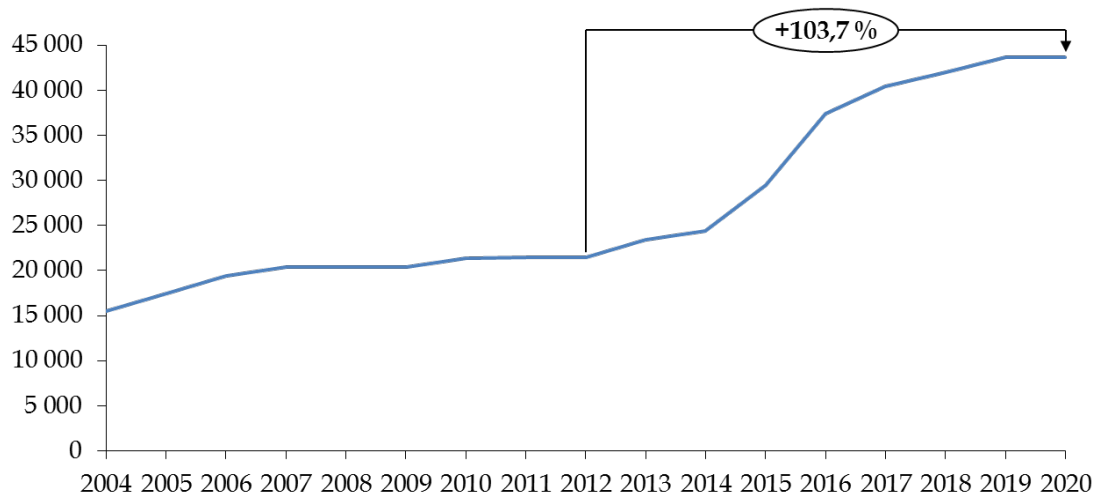
La loi portant réforme de l'asile¹ a réaffirmé le rôle des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) comme solution principale d'hébergement de ces derniers. Ce dispositif spécifique d'hébergement pérenne compte plus de 350 centres. Ces centres offrent aux demandeurs

¹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

d'asile l'hébergement ainsi que des prestations d'accompagnement social et administratif.

En raison de l'augmentation des besoins résultant de la forte croissance de la demande d'asile ces dernières années, l'État a engagé au cours de la période récente des efforts sans précédent de développement de la capacité d'hébergement des demandeurs d'asile, avec pour objectif de rationaliser l'organisation du dispositif d'hébergement. Ainsi, le présent projet de loi de finances prévoit l'ouverture de 317,2 millions d'euros en AE et en CP, et une stabilisation du nombre de places à 43 602.

L'évolution du nombre de places en Cada



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le parc de places de Cada est complété par des places en dispositifs d'hébergement d'urgence, dont le nombre est amené à diminuer.

Une part de ce dispositif, offrant des prestations et des conditions d'accueil similaires à celles observées en Cada, est considérée comme de l'hébergement pérenne, permettant une prise en charge des demandeurs tout au long de leur procédure.

Les structures n'offrant pas un tel niveau de prestations, tels que les dispositifs hôteliers, sont, elles, destinées à accueillir, à titre transitoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle dans un hébergement pérenne.

Le dispositif d'hébergement d'urgence permet, en outre, de prendre en charge des demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier d'un hébergement en Cada - singulièrement les demandeurs d'asile sous procédure Dublin, qui bénéficient du droit de se maintenir sur le territoire français jusqu'à leur transfert effectif.

Les crédits affectés à l'hébergement d'urgence sont en augmentation de près de 22 % en CP (passant de 297,4 millions d'euros à 363 millions d'euros). En AE, ces crédits augmentent de plus de 38 % et s'élèveront à 488 millions d'euros. La prévision de dépense pour 2019 transmise par le Gouvernement s'élevant à 553,2 millions d'euros en AE et 407,8 millions d'euros en CP, il est toutefois fort probable que l'enveloppe prévue pour 2020 soit, à nouveau, insuffisante.

D. UNE HAUSSE DE LA SUBVENTION DE L'OFPRA ET UNE POURSUITE DES RECRUTEMENTS INÉVITABLES FACE À L'AFFLUX DE DEMANDEURS D'ASILE

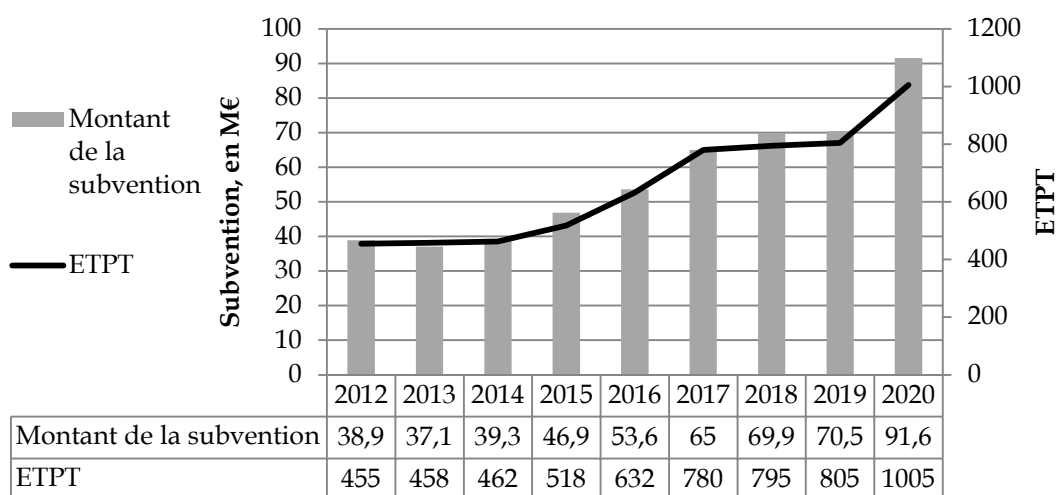
L'Ofpra est l'office chargé, en première instance, d'accorder ou non la protection de la France aux demandeurs d'asile qui la sollicitent. Établissement public administratif de l'État placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur depuis 2010, il bénéficie de l'indépendance fonctionnelle. Son financement est assuré presque intégralement par une subvention pour charges de service public versée par le ministère.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une forte augmentation des moyens consacrés à l'Ofpra, qui avait d'ores et déjà fait l'objet d'un important effort entre 2014 et 2018, en cohérence avec l'objectif de réduction des délais de traitement des demandes affiché dans le cadre de la réforme de l'asile à trois mois (sans compter un éventuel appel auprès de la Cnda).

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'Ofpra voit, pour 2020, sa subvention pour charges de service public augmenter de 30 % et ses effectifs augmenter de 200 ETPT en 2020. Sur ces 200 ETPT, qui seront recrutés dans le cadre de contrats, 150 seront directement dédiés à l'instruction des demandes d'asile afin de réduire le stock de dossiers en instance et 50 viendront renforcer les services support et la chaîne de traitement de la demande d'asile. Pour réduire l'impact des délais incompressibles de formation, le recrutement d'une première partie des 150 officiers de protection instructeurs a débuté en 2019. **Votre rapporteur spécial estime ces recrutements sont nécessaires, mais rappelle que l'Ofpra fait face à des difficultés de fidélisation de ses agents¹, susceptibles de compromettre la réalisation du schéma d'emploi fixé.**

¹ Audition du directeur général de l'Ofpra par votre rapporteur spécial.

Évolution des moyens accordés à l'Ofpra



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

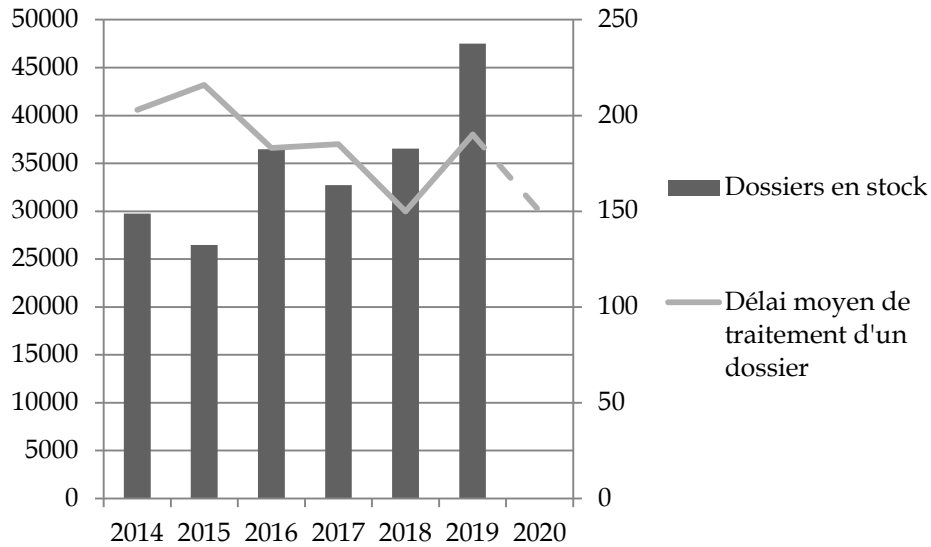
Malgré la hausse des moyens qui a reflété celle de la demande d'asile, l'Ofpra reste confronté à d'importants délais de traitement, supérieurs aux objectifs fixés.

Alors que la loi de finances pour 2018 avait d'ores et déjà fixé l'objectif de réduction du délai moyen de traitement d'un dossier à 60 jours, ce dernier devrait en réalité atteindre 115 jours. La persistance d'un stock important de demandes non traitées¹ a entraîné une importante dégradation du délai de traitement, qui s'élève à 190 jours en 2019, soit 40 jours de plus que les prévisions du Gouvernement. En tout état de cause, l'atteinte de l'objectif de 60 jours apparaît irréaliste pour les deux années à venir.

¹ 47 521 demandes en stock au 30 juin 2019.

Stock et délai moyen de traitement des demandes d'asile traitées par l'Ofpra

(en nombre de demandes et en jours)



Source : commission des finances, d'après les réponses aux questionnaires

La réduction des délais d'instruction des demandes constitue en outre un important levier de réduction du coût de la mission, puisque le coût budgétaire mensuel de la demande d'asile est estimé à plus de 104,3 millions d'euros, rendant d'autant plus nécessaire la poursuite des efforts en ce sens.

II. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE » : UNE POURSUITE DU RENFORCEMENT DU PARCOURS D'INTÉGRATION

Les crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » connaissent une hausse de 7,07 % en AE et en CP par rapport à 2019. Cette hausse des crédits accordés à ce programme est destinée principalement à financer la **mise en œuvre des mesures d'intégration des étrangers en situation régulière, qui résultent notamment de la loi du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France**¹. Cette dernière a réformé le dispositif d'accueil et d'intégration des étrangers accédant pour la première fois au séjour en France et désireux de s'y installer durablement en remplaçant l'ancien « contrat d'accueil et d'intégration » par un « contrat d'intégration républicaine ». Cette dernière a créé un nouveau parcours d'intégration, caractérisé par de nouvelles formations linguistiques et civiques, une volonté d'articulation avec la politique des visas, et un relèvement de l'objectif linguistique de A1.1 à A1.

L'article 48 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie² a précisé et enrichi le contenu du contrat d'intégration républicaine (CIR), notamment :

- en indiquant que la formation en langue française dispensée dans le cadre du CIR est suffisante pour permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française, et que cette formation peut donner lieu à une certification standardisée permettant d'évaluer le niveau de langue de l'étranger. On peut y rattacher le doublement du volume des formations linguistiques proposées et le choix de dédier un module spécifique, d'une durée de 600 heures, aux stagiaires non lecteurs, non-scripteurs, décidé par le comité interministériel à l'intégration du 5 juin 2018.

- en ajoutant au contenu du CIR un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser l'insertion professionnelle de l'étranger. Un entretien de fin de CIR est destiné à faire le bilan des formations suivies lors de celui-ci mais aussi de faire le bilan de la situation du signataire vis-à-vis de l'emploi et de l'orienter, selon sa situation, vers l'acteur pertinent au sein du service public de l'emploi (selon les cas, Pôle Emploi, missions locales, Cap Emploi, APEC), et de faciliter la prise d'un rendez-vous avec ce service, auprès duquel le primo-arrivant bénéficiera d'un entretien approfondi.

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

² Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Les moyens supplémentaires obtenus en loi de finances initiale pour 2019 destinés à la mise en œuvre de ces mesures par l'Ofii se sont élevés à 41,45 millions d'euros (incluant 70 nouveaux ETP). **En 2020, 12,3 millions d'euros supplémentaires sont inscrits au projet de loi de finances pour 2020 pour leur mise en œuvre en année pleine.**

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 76 nonies (nouveau)

Abrogation de dispositions obsolètes du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile relatives à l'aide au retour volontaire

Commentaire : le présent article abroge le titre III du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, relatif à l'aide au retour volontaire.

I. LE DROIT EXISTANT

Le titre III du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) comporte un chapitre dédié à « l'aide au retour volontaire » (articles L. 331-1 et L. 331-2 et, dans la partie réglementaire, articles D. 331-1 à D. 331-14).

Ces dispositions s'adressent aux étrangers en situation régulière désireux de quitter le territoire national pour rentrer dans leur pays d'origine en restituant leur titre de séjour avant son terme normal. **Ces articles ne soutiennent aucun dispositif depuis plus de deux décennies.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Jean-Noël Barrot, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration », vise à abroger le titre III du livre III du CESEDA.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme le relève l'exposé sommaire de l'article, les dispositifs dont l'abrogation est proposée étant inopérants et sans application concrète depuis plus de 20 ans, leur maintien dans le CESEDA est source de confusion avec l'article L. 512-5 du même code, définissant le régime actuel des éloignements aidés à destination des étrangers en situation irrégulière.

En conséquence, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 76 *decies* (nouveau)

Décalage de l'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine à Mayotte et autorisation d'adaptations particulières de ce dispositif dans ce territoire

Commentaire : le présent article décale la date d'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine à Mayotte du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2022 et prévoit la possibilité d'adaptations particulières, par décret en Conseil d'État, au regard de la situation particulière de ce territoire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DATE DE MISE EN ŒUVRE DU CONTRAT D'INTÉGRATION RÉPUBLICAINE À MAYOTTE

La loi du 7 mars 2016¹ a remplacé le « contrat d'accueil et d'intégration », obligatoire depuis 2007, par un « contrat d'intégration républicaine », dont l'ambition était de créer un parcours davantage individualisé et mieux relié à la politique de délivrance des titres. **Ce contrat, qui constitue le socle du dispositif d'intégration des étrangers primo-arrivants, comprend notamment l'obligation, pour tous les signataires, de suivre une formation civique et, pour ceux dont le niveau de langue est inférieur à A1, une formation en langue française.** Les prestations prévues dans le cadre de ce contrat sont mises en œuvre par, ou sous le contrôle de l'Ofii.

Dans un objectif de convergence, le IV de l'article 67 de cette loi prévoit d'étendre l'application de ce dispositif à **Mayotte à partir du 1^{er} janvier 2018.** La loi de finances initiale pour 2018² a repoussé l'entrée en vigueur de ce dispositif au 1^{er} janvier 2020.

B. LA MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE DE LA FORMATION LINGUISTIQUE ET DU NIVEAU DE LANGUE FRANÇAISE À MAYOTTE

Le 15° de l'article L. 832-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit que « la formation linguistique mentionnée [...] et le niveau relatif à la connaissance de la langue française [requis pour

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

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

l'obtention d'une carte de résident] font l'objet, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, d'une mise en œuvre progressive ».

Pour rappel, en matière linguistique, la poursuite du parcours doit permettre à l'étranger d'atteindre le niveau A2 du CECRL (Cadre européen commun de référence pour les langues) de connaissance du français. L'atteinte de ce niveau est, depuis mars 2018, une des conditions de délivrance de la carte de résident¹. L'étranger peut ensuite progresser vers le niveau B1 notamment, s'il souhaite obtenir la nationalité française.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, prévoit :

- un décalage de l'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine à Mayotte du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2022 ;

- un remplacement de la « mise en œuvre progressive » prévue pour la formation linguistique et du niveau en langue requis dans le cadre du parcours d'intégration par la possibilité « d'adaptations au regard de la situation particulière du département de Mayotte » fixées par décret en Conseil d'État. En outre, le champ des adaptations susceptibles d'être apportées au contenu du contrat d'intégration républicaine (CIR) serait élargi, et pourrait porter non seulement sur les formations linguistiques et le niveau de français requis pour l'obtention de la carte de résident, comme c'est le cas actuellement, mais également sur la teneur des autres formations et actions, notamment la formation civique et l'orientation générale et professionnelle.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Gouvernement estime que la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2020 du contrat d'intégration républicaine « apparaît encore prématurée eu égard aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte ».

Votre rapporteur spécial relève, en effet, que la situation mahoraise se caractérise par une pression migratoire importante et croissante, liée en particulier à la proximité des Comores et au différentiel de niveau de vie entre cet archipel et le département de Mayotte. À cet égard, ce département connaît une croissance exponentielle du nombre de personnes immigrées auxquelles est délivré un premier titre de séjour chaque année. Entre 2011 (1 317 premiers titres délivrés) et 2015 (6 119 premiers titres délivrés), cette

¹ Dans cette optique, en 2018, le volume des forfaits de formation linguistique prescrits, qui passent respectivement à 100, 200 et 400 heures. Les stagiaires non-lecteurs, non-scripteurs bénéficieront d'un module de formation spécifique de 600 heures.

croissance était de 483 %. Par ailleurs, le territoire se trouve dans une situation particulière au regard de la maîtrise du français. Le taux d'illettrisme en français est estimé à hauteur de 35 à 40 % de la population résidant à Mayotte. Un habitant sur trois parmi les 15 ans et plus n'a jamais été scolarisé (59 % pour ceux nés à l'étranger, 39 % pour ceux nés à Mayotte).

Votre rapporteur spécial s'oppose toutefois à l'octroi d'un nouveau délai. Il relève en effet que la mise en œuvre du CIR a d'ores et déjà fait l'objet, en 2017, d'un report de 2018 à 2020. Le Gouvernement indiquait alors que des difficultés techniques ne permettaient pas d'envisager sa mise en œuvre dans les délais, faute notamment de « *prestataires locaux capables d'assurer les missions afférentes au déploiement du dispositif* », comme la formation linguistique. Par ailleurs, « *le calibrage des cours de français destinés aux étrangers à Mayotte [aurait nécessité] un travail important en lien avec l'administration locale* ». Le Gouvernement indiquait en outre vouloir tirer profit des Assises des outre-mer, lancées en octobre 2017, pour mener ces consultations. Ce délai, d'ores et déjà excessif, aurait dû permettre au Gouvernement, de prendre les dispositions nécessaires.

Sur le fond, un tel décalage revient à exclure l'équivalent de 6 000 primo-arrivants par an du bénéfice du dispositif d'intégration. Ceci apparaît malvenu, alors même que l'intégration de l'étranger conditionne l'acceptabilité sociale de l'immigration.

De même, la possibilité, prévue par le présent article, « d'adapter » le CIR à Mayotte, constitue un **inacceptable aveu d'abandon de la République envers ce territoire, qui, plus que les autres, doit disposer d'un parcours d'intégration ambitieux.**

De manière générale, votre rapporteur spécial tient à rappeler que les difficultés d'application du CIR à Mayotte proviennent avant tout de l'incapacité de l'État à réguler le flux migratoire. Cette incapacité, qui doit impérativement se résorber, ne doit en aucun cas se traduire par un abaissement des exigences en matière d'intégration.

Décision de la commission des finances : votre commission vous propose de supprimer cet article.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par notre collègue Alexandre Holroyd augmentant les crédits du programme 303 « Immigration et asile » afin d'abonder les crédits affectés au financement des vacations de psychologues intervenant en centres de rétention administrative. En contrepartie, 200 000 euros sont prélevés de l'action 16 « Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants » du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

**L'AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION**



PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 2020

SECONDE PARTIE
MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET
INTÉGRATION »

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

Présenté par

M. MEURANT
rapporteur spécial

ARTICLE 76 DECIES

Supprimer cet article

OBJET

Le présent amendement revient sur le décalage de **la date d'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine (CIR) à Mayotte du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2022 et sur la possibilité d'adaptations définitives du parcours d'intégration des étrangers primo-arrivants à la situation particulière de Mayotte.**

L'octroi d'un nouveau délai, demandé par le présent article, n'apparaît pas souhaitable. La mise en œuvre du CIR a d'ores et déjà fait l'objet, en 2017, d'un report de 2018 à 2020, à la demande du Gouvernement. Ce dernier indiquait alors que des difficultés techniques ne permettaient pas d'envisager sa mise en œuvre dans les délais. Ce délai supplémentaire aurait dû permettre au Gouvernement de prendre les dispositions nécessaires. Un tel décalage revient à exclure l'équivalent de 6 000 primo-arrivants du bénéfice du dispositif d'intégration. Ceci apparaît malvenu, alors même que

l'intégration de l'étranger conditionne l'acceptabilité sociale de l'immigration.

De même, la possibilité, prévue par le présent article, « d'adapter » le CIR à Mayotte, constitue un inacceptable aveu d'abandon de la République envers ce territoire, qui, plus que les autres, doit disposer d'un parcours d'intégration ambitieux.

Les difficultés d'application du CIR à Mayotte proviennent avant tout de l'incapacité de l'État à réguler le flux migratoire. Cette incapacité, qui doit impérativement se résorber, ne doit en aucun cas se traduire par un abaissement des exigences en matière d'intégration.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 19 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial, sur la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous abordons maintenant l'examen des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » et des deux articles rattachés, 76 *nonies* et 76 *decies*, sur le rapport de notre rapporteur spécial Sébastien Meurant.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » – Le contexte dans lequel nous examinons la mission « Immigration, asile et intégration » est marqué par l'absence de données fiables permettant d'évaluer clairement la situation migratoire de la France et les dépenses qu'elle assume en la matière, ce qui en réduit grandement la portée. Malgré mes demandes répétées, le Gouvernement n'a pas pris la mesure de ce manque de données. Définir et mener une politique publique à partir de données incomplètes ou absentes ne peut que mener à l'échec. En outre, les dépenses de l'État en matière d'immigration ne se limitent pas à la présente mission : le coût estimé par le Gouvernement de la politique française d'immigration et d'intégration est de 5,8 milliards d'euros en 2018, 6,2 milliards d'euros en 2019 et 6,7 milliards d'euros en 2020. Les dépenses totales sont en réalité bien supérieures, ce chiffre ne prenant en compte que les dépenses directes de l'État et orientées à titre principal vers les étrangers.

Le contexte migratoire français est particulièrement tendu, avec la persistance d'une immigration irrégulière de grande ampleur. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), qui en constitue un bon indicateur, s'établit à plus de 318 000 personnes au 31 décembre 2018, en hausse de plus de 100 % par rapport à 2004. Imaginez ce que cela donnera dans dix ans ! Dans les faits, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est probablement nettement supérieur. Le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF), que le président de la République s'est pourtant engagé à porter à près de 100 %, connaît un niveau historiquement bas, alors que le nombre de régularisations prononcées est en augmentation de plus de 7 % en 2018. Entre 2007 et 2018, la demande d'asile et de protection internationale en France a été multipliée par 3,5, ce qui a des conséquences budgétaires importantes, près de 70 % des dépenses de la mission étant déterminées par l'asile. Par rapport à 2019, la mission voit ses crédits augmenter de 4,5 % en autorisations d'engagement (AE) et de 7,7 % en crédits de paiement (CP). À périmètre constant, la hausse est de 6,3 % en AE et de 9,8 % en CP.

Par rapport à 2019, le programme 303 « Immigration et asile » voit ses crédits augmenter de 3,7 %, en AE et de 7,9 % en CP. Cette hausse est directement due à l'évolution des flux de demandes d'asile - hausse du coût de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) et renforcement des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) - et du fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) dont le nombre de places a augmenté.

Par rapport à 2019, le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » augmente de 7,1 %. Cette augmentation est due aux nouvelles mesures de renforcement de l'intégration, notamment à l'enrichissement du contrat d'intégration républicaine.

La mission est marquée par un dépassement de plus de 26 % de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 ; il s'agit du dépassement le plus important de toutes les missions du budget général de l'État. Il résulte de la sous-évaluation massive et chronique, par le Gouvernement, de la demande d'asile et des coûts qu'elle induit. La dotation budgétaire prévue pour l'ADA s'élève à 443,8 millions d'euros, en progression de 33 % par rapport à 2019 ; elle devrait cependant, à nouveau, s'avérer insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins. Elle repose en effet sur des prévisions de demandes d'asile et d'économies qui n'apparaissent pas réalistes et qui traduisent la volonté du Gouvernement de minorer le coût réel de la politique migratoire.

La lutte contre l'immigration irrégulière voit ses crédits diminuer de 26,39 % en AE et de 9,98 % en CP. Cette diminution s'explique en partie par le niveau particulièrement élevé des crédits d'investissement prévus en 2019 afin de financer l'augmentation du nombre de places en CRA, qui devrait se stabiliser en 2020 ; pour autant, ces crédits seront peut-être insuffisants, car les CRA sont déjà presque tous pleins. Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière connaissent une stagnation depuis quatre ans : ils s'élèveront en 2019 à 32,84 millions d'euros en AE comme en CP, un niveau très insuffisant au regard de l'objectif d'amélioration de leur taux d'exécution. Entre 2014 et 2019, les crédits affectés aux mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière ont ainsi connu une progression limitée à 37,5 %, alors que la demande d'asile a presque doublé.

Il est culturellement difficile de reconnaître la faiblesse et l'impuissance de l'État... Souvenez-vous des propos très forts et très inquiétants de Gérard Collomb lorsqu'il a quitté le ministère de l'intérieur : ils méritent que nous portions désormais un regard lucide sur la situation. On parle de « seuil de tolérance », de « territoires perdus de la République », d' « archipelisation », de « parcellisation » ou de « partition » du territoire... mais quels actes répondent à ces réalités ?

L'accueil de nouveaux citoyens est une chance pour la France, mais leur intégration suppose leur acceptation par les Français. C'est tout l'enjeu de la conception civique de la Nation.

Entre 2008 et 2018, les demandes de visa sont passées en dix ans de 2,3 millions à 4,3 millions !

L'article 24 de notre Constitution reconnaît au Parlement le pouvoir de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Mais en l'absence de toute consolidation des données et d'un minimum de fiabilité de celles-ci, notre contrôle est dérisoire. Il est déplorable qu'un pays comme le nôtre ait été jusqu'à présent incapable de clarifier la question de l'immigration une bonne fois pour toutes, en procédant à une évaluation objective de ses coûts et de ses bénéfices. Chacun peut constater l'état de saturation de nos services publics, dans les écoles, les hôpitaux, les prisons... Le droit d'asile est massivement détourné et ce n'est pas avec ce budget que la situation va s'améliorer.

Je vous invite à ne pas adopter les crédits de cette mission.

Mme Nathalie Goulet. – Disposez-vous de données sur les moyens humains mis à la disposition de cette politique transversale ?

Je tiens à alerter la commission sur la situation des interprètes afghans et de leurs familles. Sans eux, l'armée française aurait été sourde et muette. Or ils sont traités de manière indigne. Nous leur devons asile et intégration.

M. Marc Laménie. – Je remercie notre rapporteur spécial de ses éclairages sur ce sujet sensible et compliqué. Je rejoins la question de ma collègue Nathalie Goulet sur les moyens humains alloués à cette politique. Connaissez-vous la répartition des effectifs, notamment sur les territoires ? Les préfetures ont un rôle important à jouer. Quels montants sont alloués aux associations qui interviennent en ce domaine ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Merci à notre rapporteur spécial pour les éléments qu'il nous apporte, même si nous ne partageons pas la même vision des choses. Alors que la course du monde jette des milliers de personnes sur les routes, le droit d'asile est un droit fondamental, qui doit être mis en œuvre avec des moyens adaptés. Certes, les moyens alloués à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et à l'Ofpra devraient leur permettre d'accélérer les procédures – attention toutefois à ne pas créer de procédures expéditives ! –, mais les crédits sont insuffisants sur l'hébergement des demandeurs d'asile : il manque des places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Ceux-ci ne sont pas mis à l'abri dans des conditions correctes, certains sont à la rue alors que leur demande est en cours de traitement ! De nombreuses villes se retrouvent dans des situations difficiles. Ces personnes ne fuient pas leur pays par plaisir ! L'État ne remplit pas ses obligations. Nous voterons contre ce budget.

M. Roger Karoutchi. – Je partage le souci de notre collègue Nathalie Goulet concernant les interprètes afghans : ils ne sont pas nombreux, il serait indécent de leur refuser l’asile.

Le droit d’asile est un principe constitutionnel, mais il ne doit pas être détourné. Or de nombreux demandeurs d’asile sont en réalité des immigrés économiques. Il faut remettre à plat la politique d’immigration. Les crédits budgétaires sur l’intégration sont dérisoires : on accueille beaucoup et mal ; on intègre peu et mal. Mieux vaudrait avoir moins d’entrants, mais mieux traités et mieux intégrés. Ce serait mieux que la situation actuelle dans laquelle l’État ne maîtrise plus rien ! Tous les quinze jours, on nous annonce l’évacuation d’un campement illégal, ce que l’on appelle pudiquement une « mise à l’abri ». Mais on ne fait que faire passer les personnes concernées d’un gymnase municipal à l’autre, tous les mois. Les propos du président de la République sur les reconduites à la frontière sont de la pure incantation : pour réaliser l’objectif qu’il fixe il faudrait dix fois plus de crédits que nous n’en avons !

Mme Christine Lavarde. – Paris et les Hauts-de-Seine subissent les réquisitions dont parle notre collègue Roger Karoutchi. Les maires sont prévenus à peine une demi-journée avant l’arrivée du car, sans information fiable sur le nombre de personnes ou la durée de leur séjour. Ce manque d’information des maires et des populations crée un sentiment de peur. Or, si nous voulons que la population change de regard, il faut aussi que ces personnes soient accueillies dans des conditions satisfaisantes. Le tissu associatif est déstabilisé par la réquisition des équipements et les communes ne sont jamais indemnisées des coûts qu’elles exposent pour relocaliser parfois les activités de ces associations.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – En 2018, la France a accueilli 400 000 personnes, l’équivalent de la ville de Nice. Les moyens humains de la mission s’élèvent à 2 000 équivalents temps plein (ETP), mais de nombreux autres emplois concourent à cette politique et nous ne disposons d’aucune consolidation budgétaire. L’Ofpra bénéficiera d’une augmentation de ses effectifs de 200 ETP. Dans les autres pays, on observe une baisse du nombre des demandes d’asile. En France, en revanche, on constate une augmentation en raison de l’attractivité de notre pays dans le cadre d’un « shopping de l’asile », selon les propos de l’ancienne ministre des affaires européennes elle-même. Les services publics sont engorgés ; c’est notamment le cas de la Cour nationale du droit d’asile (CNDA). Sachez que sur 250 000 contentieux administratifs traités chaque année, 90 000 ressortissent du droit des étrangers. L’État recrute à tour de bras, mais ce n’est jamais suffisant.

Je déplore que nous n’ayons pas de chiffres sur l’éloignement des déboutés du droit d’asile. Laurent Nunez a reconnu la semaine dernière, lors de son audition par la commission des lois, que les crédits en matière de lutte contre l’immigration irrégulière diminuaient, mais que d’autres crédits,

inscrits sur d'autres missions, concouraient à cette politique. On nous demande de nous prononcer sur une mission essentielle, sans nous donner les données nécessaires à notre contrôle. Chaque année, 96 % des déboutés du droit d'asile ne quittent pas le territoire ; d'année en année, cela représente toujours plus de personnes, qui se retrouvent en situation de grande précarité. Pour 66 %, les crédits de la mission sont consacrés à l'asile et les crédits de l'hébergement d'urgence augmentent de 22 %. L'État met à l'abri les personnes, mais il n'a pas pris la mesure de ce détournement massif : nous sommes l'un des rares pays à accepter des demandes en provenance de pays sûrs. Quelque 1 170 associations ont reçu, en 2018, 500 millions d'euros de subventions provenant des crédits de la mission. Il faut bien évidemment y ajouter les contributions des collectivités territoriales

Je déplore le manque de sincérité budgétaire de cette mission. La Turquie est le deuxième pays le plus aidé par l'Agence française de développement (AFD), au titre de la lutte contre l'immigration : ces crédits ne devraient-ils pas être intégrés à la mission ?

Je partage votre avis sur la situation des interprètes afghans.

Vendredi 8 novembre, au lendemain de l'évacuation du camp de la porte de la Chapelle à Paris, j'ai rencontré un Nigérien qui était déjà revenu, après avoir été évacué la veille en bus vers Cergy-Pontoise ; mais c'est auprès de la porte de la Chapelle, à Paris, qu'il trouvait l'aide des associations. Cela fait deux ans et demi qu'il est arrivé en France, attiré par l'espoir d'y travailler ; mais aujourd'hui il serait prêt à rentrer chez lui.

Pour avoir une vision globale de cette politique, nous devons aussi nous intéresser aux détournements de la loi et aux trafics.

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – Mon avis est favorable à l'adoption de l'article 76 *nonies*.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 76 *nonies*.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – Mayotte, est un territoire français depuis 1841 et son acquisition par Louis-Philippe. Il comptait à l'époque 1 200 habitants. Aujourd'hui, l'État ne sait pas avec précision combien de personnes sont présentes sur le territoire, on l'estime autour de 260 000, soit une multiplication par sept depuis 1950 ! Le taux de fécondité y est de cinq enfants par femme ; le taux de pauvreté dépasse les

80 % ; et 48 % de la population y est étrangère, selon les chiffres de notre collègue député Mansour Kamardine.

L'application du contrat d'intégration républicaine (CIR) à Mayotte a déjà été repoussée une première fois, en 2017, au 1^{er} janvier 2020. L'article 76 *decies* prévoit un nouveau report au 1^{er} janvier 2022. Un tel décalage reviendrait à exclure environ 6 000 primo-arrivants du bénéfice de notre dispositif d'intégration.

L'État doit être mis devant ses responsabilités pour qu'il se donne les moyens de ses ambitions d'intégration à Mayotte : n'abaïssons pas nos exigences d'intégration sur ce territoire ! Ces difficultés d'application de la loi proviennent avant tout de l'incapacité de l'État à gérer le flux migratoire à Mayotte, comme dans l'Hexagone. Je vous propose donc d'adopter un amendement de suppression de l'article 76 *decies*.

L'amendement n°1 est adopté.

En conséquence, la commission a décidé de proposer au Sénat de supprimer l'article 76 *decies*.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » et d'adopter sans modification l'article 76 *nonies*. Enfin, elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat de supprimer l'article 76 *decies*.