

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,

TOME II

ASILE, IMMIGRATION, INTÉGRATION ET NATIONALITÉ

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

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

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

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION	7
I. UNE IMMIGRATION RÉGULIÈRE EN HAUSSE CONSTANTE QUI EXIGE LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION.....	11
A. UNE HAUSSE RÉGULIÈRE MAIS MODÉRÉE DES FLUX D'IMMIGRATION LÉGALE ET UN RÉÉQUILIBRAGE DE SES COMPOSANTES.....	11
B. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION (OFII) : UN OPÉRATEUR ESSENTIEL MAIS SOUS TENSION	14
C. LA POURSUITE DES EFFORTS EN MATIÈRE D'INTÉGRATION	16
II. FACE À UNE DEMANDE SOUTENUE ET MAL ANTICIPÉE, UN RATTRAPAGE TARDIF ET INSUFFISANT DES MOYENS CONSACRÉS À L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE	18
A. UNE DEMANDE D'ASILE TOUJOURS SOUTENUE, SPÉCIFICITÉ DE LA FRANCE EN EUROPE.....	18
B. DES RÉSERVES PERSISTANTES SUR LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE	20
C. UN EFFORT CONSÉQUENT POUR AMÉLIORER LES DÉLAIS DE TRAITEMENT...21	
1. <i>Le traitement des demandes d'asile en préfecture et par l'OFII : des efforts à poursuivre....</i>	<i>22</i>
2. <i>L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : la mobilisation de moyens considérables pour parvenir enfin à réduire les délais de traitement</i>	<i>24</i>
3. <i>La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : des renforts humains continus et importants, mais une activité perturbée par une série de mouvements sociaux.....</i>	<i>26</i>
D. L'ACCUEIL MATÉRIEL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS : DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES À RÉPONDRE AUX BESOINS CONSTATÉS.....	27
1. <i>Un risque de sous-budgétisation de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).....</i>	<i>27</i>
2. <i>L'hébergement des demandeurs : une stabilisation des moyens mais des difficultés importantes</i>	<i>29</i>

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES RÉSULTATS ENCORE INSUFFISANTS	31
A. UNE PRESSION IMPORTANTE DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE TOUJOURS MAL MESURÉE	32
B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOCUMENTAIRE : UN MAILLON ESSENTIEL DANS LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	33
1. <i>La place prépondérante des mis en cause de nationalité étrangère dans certaines catégories de fraude documentaire.....</i>	33
2. <i>Une organisation administrative complexe malgré des efforts de simplification et de coordination</i>	34
a) Les services centraux : une grande diversité d'acteurs compétents et des coopérations à intensifier	34
b) En préfectures : contrôles a posteriori et référents « fraude »	35
3. <i>Des objectifs ambitieux et des réformes encore inabouties en matière de lutte contre la fraude documentaire</i>	36
a) Lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité : des outils en cours d'appropriation.....	36
b) Lutte contre la fraude à la minorité : la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives	37
c) Lutte contre la fraude mimétique : un arsenal répressif renforcé.....	38
d) La fraude entachant certains actes ou jugements émis par des États tiers : d'importantes difficultés restant à surmonter	39
C. LA RÉTENTION ET L'ÉLOIGNEMENT : DES DISPOSITIFS TRÈS SOLLICITÉS POUR DES RÉSULTATS ENCORE MÉDIOCRES.....	40
1. <i>Des dispositifs de rétention en surchauffe.....</i>	40
2. <i>L'éloignement des étrangers en situation irrégulière : des résultats toujours dérisoires</i>	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	47

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, le jeudi 14 novembre 2019, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 20 novembre 2019 sous la présidence de **Philippe Bas**, président, a examiné¹ **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2020 à la mission « Immigration, asile et intégration »** sur le rapport de **François-Noël Buffet**, rapporteur pour avis.

Le rapporteur a estimé que, malgré sa progression (+ 4,5 % en autorisations d'engagement et de + 7,7 % en crédits de paiement), le budget de cette mission présentait de **trop nombreuses incohérences et n'était pas à la hauteur du défi migratoire**.

Concernant la politique d'asile, s'il a **salué le renforcement significatif des moyens de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)** grâce à la création de 200 emplois supplémentaires et une subvention augmentée de 30 %, il a regretté que, **cette année encore, les hypothèses sur lesquelles est construit le budget paraissent peu réalistes**.

Relevant que le Gouvernement prévoit contre toute logique une stabilisation de la demande d'asile à partir de 2020, le rapporteur a émis de **sérieuses réserves sur la sincérité de la programmation budgétaire** et déploré **le sous-financement prévisible de plusieurs programmes clés** : en particulier, les crédits prévus pour financer le versement de l'aide aux demandeurs d'asile (ADA) en 2020 devraient être inférieurs aux montants effectivement versés en 2019. En outre, alors qu'à peine un demandeur d'asile sur deux est aujourd'hui hébergé dans une structure appropriée, le Gouvernement n'entend créer aucune nouvelle place en 2020.

Enfin, **la lutte contre l'immigration irrégulière reste, selon le rapporteur, une pure politique d'affichage** : la France est tombée cette année à un plus bas historique en termes de taux d'exécution des décisions d'éloignement (environ 15 %). Le volume des obligations de quitter le territoire (OQTF) prononcées explose, sans que les services chargés de mettre en œuvre les éloignements aient les moyens de suivre. En la matière, **la lutte contre la fraude documentaire reste un maillon essentiel de la maîtrise de nos flux migratoires**.

En conclusion, le rapporteur s'est étonné que le Gouvernement semble redécouvrir aujourd'hui les solutions concrètes portées par le Sénat dès 2018 et dont il ne voulait pas à l'époque : réforme de l'aide médicale d'État, conditionnalité de la délivrance de visas pour les ressortissants des pays non coopératifs, éloignement systématique des étrangers dangereux...

En conséquence, et à l'invitation de son rapporteur, la commission des lois du Sénat a donné un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

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

Mesdames, Messieurs,

La mission « Immigration, asile et intégration » du budget général dont notre commission est saisie pour avis finance trois grands axes de notre politique migratoire : l'intégration des étrangers en situation régulière, l'accueil et l'examen de la situation des demandeurs d'asile, ainsi que la gestion des flux migratoires, avec notamment la lutte contre l'immigration irrégulière.

Dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, cette mission représente désormais **près de 2 milliards d'euros**¹ (1,93 milliard d'euros en autorisations d'engagement [AE] et 1,82 milliard d'euros en crédits de paiement [CP]), en hausse de + 4,5 % en AE et de + 7,7 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2019. **À périmètre constant**², **les crédits de la mission augmentent cette année de 9,8 %**.

Si le Gouvernement et sa majorité mettent volontiers en avant le **quasi doublement des crédits** de la mission « Immigration, asile et intégration » **depuis 2017**, votre rapporteur tient à souligner qu'il s'agit en fait :

- **d'un rattrapage tardif et imparfait**, pour doter enfin la France de moyens à la hauteur des flux migratoires auxquels nos services se trouvent exposés, **le nombre de demandeurs d'asile ayant, lui, quasiment quadruplé en 10 ans ;**

¹ Les dépenses de l'État en la matière ne se limitent toutefois pas à la mission « Immigration, asile et intégration » : 9 ministères, en plus du ministère de l'intérieur, contribuent à la politique française de l'immigration et de l'intégration pour un coût estimé 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. (Voir le document de politique transversale (DPT) « Politique française de l'immigration et de l'intégration », annexé au projet de loi de finances pour 2020).

² La création d'une « 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 ».

- de la marque d'une **incapacité chronique à anticiper correctement l'évolution des flux et à budgéter sincèrement les crédits requis** ; la mission dépasse désormais nettement - de près d'un demi-milliard d'euros - la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. À l'époque, contre toute logique, et contre l'avis de votre rapporteur, le Gouvernement avait même anticipé une baisse de ces crédits en 2019 et 2020¹ !

Dans le détail des dépenses prévues pour 2020, il y a d'abord lieu de de se féliciter de **réels efforts consentis** dans certains domaines sur lesquels le Sénat appelle depuis longtemps le Gouvernement à agir.

En matière d'**asile**, des investissements considérables sont reconduits pour pouvoir répondre aux **123 000 nouvelles demandes déposées en 2018 (+ 22 %)** ; il s'agit d'un **nouveau record pour la France**, qui reste particulièrement exposée aux flux de « rebonds » (plus d'un tiers des demandes déposées en préfecture relève normalement d'un autre pays européen en application du règlement « Dublin ») et reçoit une importante demande de ressortissants en provenance de pays d'origine sûrs (un cinquième environ).

Le fait budgétaire le plus saillant cette année est le **renforcement significatif des moyens de l'OFPRA, avec + 200 emplois** (passant de 805 à 1 005 ETP) et une subvention augmentée (+ 30 %, de 70,56 à 91,66 millions d'euros). Votre rapporteur regrettait l'an dernier *« l'incohérence du Gouvernement qui, dans une démarche d'affichage, avance des objectifs extrêmement ambitieux de traitement des demandes par l'OFPRA, mais sans lui allouer les moyens nécessaires pour les atteindre et en se fondant sur des hypothèses irréalistes »* : sous réserve que les difficultés inhérentes à un recrutement aussi important soient surmontées (vivier limité et concurrence de la Cour nationale du droit d'asile [CNDA], temps de formation, adaptation des locaux), on ne peut dès lors que se réjouir de cette prise de conscience tardive des besoins de l'OFPRA.

Ces efforts devraient permettre de **réduire enfin le délai moyen de traitement des demandes d'asile**, qui reste particulièrement long : alors que le délai cible pour le traitement d'une demande par l'OFPRA est fixé à 2 mois, le délai attendu était, avant ces renforts, de plus de 6 mois pour 2019 et de 5 mois pour 2020.

En matière d'**intégration**, la **hausse des crédits se poursuit, mais à un rythme moins soutenu** : très significative l'an dernier (+ 30 %), elle sera plus modeste en 2020 (+ 7 %), pour renforcer l'accueil des étrangers primo-arrivants et notamment financer les **formations linguistiques** et l'insertion professionnelle.

¹ Les crédits de paiement de la mission auraient dû baisser depuis 2018, pour s'établir à 1,36 milliard d'euros en 2019 et en 2020.

Néanmoins, alors que le Gouvernement présente ce budget comme la mise en œuvre de son plan « *Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires* », adopté en Conseil des ministres le 12 juillet 2017, et de la loi dite « *Asile, immigration, intégration* » du 10 septembre 2018, **votre rapporteur regrette d'y retrouver les mêmes incohérences.**

Le scénario sur lequel est construit le budget de la mission paraît cette année encore **peu réaliste** : le Gouvernement fait **l'hypothèse** d'une hausse prévisionnelle **de la demande d'asile** de + 12% en 2019 puis **d'une stabilisation (0 %)** à **partir de 2020**. Pourtant, ce même postulat, utilisé l'année dernière pour construire le PLF pour 2019, s'était révélé largement erroné, comme le Sénat le dénonçait déjà. Alors que le PLF pour 2019 prévoyait + 10 % de demandes en 2018, puis 0 % en 2019, c'est une hausse de + 22 % qui s'est réalisée en 2018 et de + 12 % qui est attendue pour 2020...

Dans ces conditions, **un sous-financement de plusieurs programmes est à craindre**. Exemple caricatural de la sincérité perfectible de ce budget, les crédits prévus pour financer le versement de **l'aide aux demandeurs d'asile (ADA)** en 2020 devraient paradoxalement être inférieurs aux montants effectivement versés en 2019 (budgétés à hauteur de 444 millions d'euros pour 2020, ils devraient atteindre environ 500 millions d'euros en 2019).

En matière d'**hébergement** des demandeurs d'asile, les efforts cette année restent très insuffisants face au développement inacceptable des campements sauvages. Alors que moins d'un demandeur sur deux est hébergé dans une structure appropriée – bien loin de la cible de 9 sur 10 affichée l'an dernier par le Gouvernement –, **le PLF 2020 ne prévoit plus aucune création de nouvelles places** dans le dispositif national d'accueil.

Enfin, concernant la **lutte contre l'immigration irrégulière**, la France est tombée cette année à un plus bas historique en termes de taux d'exécution des décisions d'éloignement (environ 15 % seulement). Le volume des OQTF prononcées explose sans que les services chargés de mettre en œuvre les éloignements aient les moyens de suivre (132 000 mesures ont été prononcées, mais seulement 20 000 exécutées en 2018). Alors que **les objectifs d'éloignement** à l'issue de placements en rétention **sont prévus à la hausse** cette année (pour faire passer le taux d'éloignement des retenus de 50 à 60 %), comment ne pas y voir une pure mesure d'affichage **au regard de la stagnation des crédits dédiés au financement de ces mêmes retours forcés** (les frais d'éloignements des étrangers ne sont autorisés qu'à hauteur de 33 millions d'euros, soit une augmentation de + 6 % seulement) ?

En la matière, votre rapporteur a souhaité dresser cette année un panorama synthétique de la **lutte contre la fraude documentaire en matière d'immigration**. Il s'agit en effet d'un sujet sur lequel plusieurs apports du Sénat ont été intégrés à la loi dite « Asile, immigration, intégration », et qui reste encore peu connu malgré son importance pour la maîtrise de nos flux migratoires.

*

* *

Au regard de ces constats, et à l'invitation de votre rapporteur, votre commission a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

I. UNE IMMIGRATION RÉGULIÈRE EN HAUSSE CONSTANTE QUI EXIGE LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION

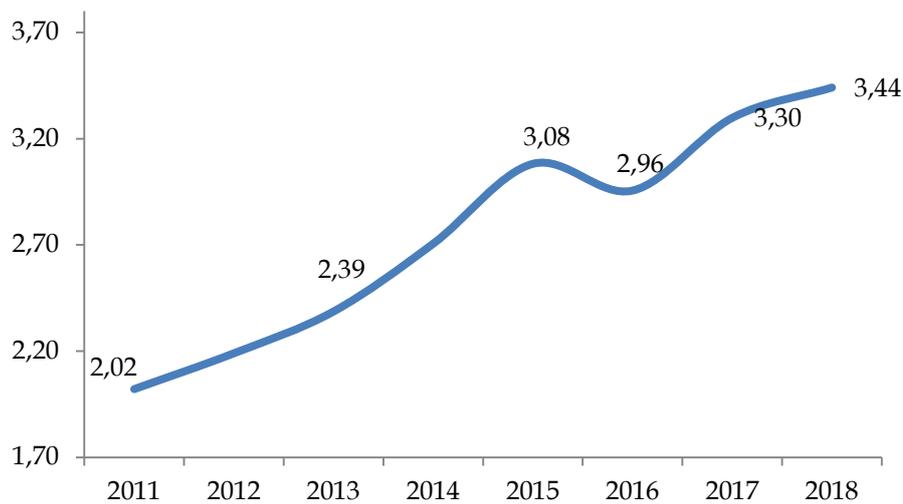
La gestion de l'immigration régulière et le financement des actions d'intégration représentent environ **17 % des crédits** de la mission « *Immigration, asile et intégration* » (322 millions d'euros en AE et en CP).

A. UNE HAUSSE RÉGULIÈRE MAIS MODÉRÉE DES FLUX D'IMMIGRATION LÉGALE ET UN RÉÉQUILIBRAGE DE SES COMPOSANTES

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

L'année 2018 a été marquée par **une nouvelle progression du nombre de visas délivrés**.

Nombre de visas¹ délivrés par la France
(en millions)



Source : commission des lois

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

Le nombre de premiers titres de séjour accordés en 2018 en métropole à des ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, qui s'établit à **255 956**, est également en progression de **3,4 %** par rapport à 2017, et ce pour la huitième année consécutive.

Pour ce qui est de l'origine des flux d'immigration régulière, on observe que les cinq premières nationalités ayant bénéficié d'un premier titre de séjour, sont les nationalités marocaine (31 825), algérienne (29 210), tunisienne (18 761), chinoise (14 236) et sénégalaise (8 303).

L'immigration légale poursuit un mouvement progressif de rééquilibrage dans sa composition : si l'immigration familiale demeure le premier motif d'arrivée en France (35 % en 2018 contre 46 % en 2013), sa part tend à décliner, essentiellement en faveur de l'immigration étudiante (32 % en 2018 contre 31 % en 2013) et humanitaire (13 % en 2018 contre 9 % en 2013), qui comprend les personnes s'étant vues reconnaître la qualité de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire.

En 2018, **242 665 premiers titres de séjour** ont été accordés à des étrangers souhaitant résider durablement en France, soit une augmentation de **5,3 % par rapport à 2016**.

Motifs d'admission	2013	2014	2015	2016	2017	2018 provisoire	2018/2017
A. Economique	17 800	19 054	20 628	22 982	27 467	33 502	+22,0%
B. Familial	93 714	92 326	90 113	89 124	88 737	90 074	+1,5%
C. Etudiants	62 815	64 996	70 023	73 644	80 339	83 082	+3,4%
D. Divers	13 148	13 742	13 866	14 741	14 464	15 317	+5,9%
E. Humanitaire	17 916	20 822	22 903	29 862	36 429	33 981	-6,7%
Total	205 393	210 940	217 533	230 353	247 436	255 956	+3,4%

Source : ministère de l'intérieur

La forte augmentation des titres délivrés pour motif économique est en partie due à l'entrée en vigueur, depuis le 1^{er} novembre 2016, du dispositif « passeport talent », propre aux travailleurs étrangers très qualifiés. Entre cette date et le 31 décembre 2017, on compte ainsi 30 428 « passeports talents » délivrés, dont 10 808 en première délivrance et 19 620 pour des étrangers qui possédaient déjà un autre titre de séjour et ont ensuite accédé au dispositif.

Le « passeport talent »

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

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

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

- les jeunes diplômés qualifiés salariés ou salariés d'une jeune entreprise innovante ;
- les travailleurs hautement qualifiés (carte bleue européenne) ;
- les salariés en mission ;
- les chercheurs ;
- les créateurs d'entreprise ;
- les porteurs d'un projet économique innovant ;
- les investisseurs économiques ;
- les mandataires sociaux ;
- les artistes interprètes ;
- les étrangers ayant une renommée nationale ou internationale.

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

Le dynamisme des chiffres de l'immigration régulière est cette année particulièrement porté par les **régularisations** d'étrangers¹ sous l'effet de la « **circulaire Valls** » du 28 novembre 2012². **Depuis sa diffusion, 192 057 admissions au séjour ont ainsi été prononcées à ce titre en France.**

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

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

Ces régularisations sont à **nouveau nettement en hausse : 33 257 en 2018** contre 30 973 en 2017 (+ 7 %).

Votre rapporteur déplore que le Gouvernement persiste à refuser de durcir certaines règles d'admission exceptionnelle au séjour. Il est notamment regrettable que le Gouvernement n'ait pas intégré à la loi « Asile immigration, intégration » la proposition de votre commission qu'une résidence depuis au moins cinq ans sur le territoire français ne puisse justifier, à elle seule, l'admission exceptionnelle au séjour des étrangers en situation irrégulière.

La « circulaire Valls »

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

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

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

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

B. L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION (OFII) : UN OPÉRATEUR ESSENTIEL MAIS SOUS TENSION

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

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

¹ Article L. 5223-1 du code du travail qui confie à cet établissement le « service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France ».

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

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

Il dispose de 31 directions territoriales, de représentations à l'étranger¹ et d'officiers de liaison en Grèce et en Italie.

Principal opérateur en charge de cette politique, l'**Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** connaîtra en 2020 une **stagnation de ses moyens humains** (- 11 ETPT², le plafond d'emploi s'établissant à 1 168 ETPT) **et financiers** (la subvention de fonctionnement versée à l'OFII s'élevant à 248 millions d'euros, soit une hausse de + 3,9 %).

Votre rapporteur regrette ce déphasage flagrant des moyens alloués à l'OFII au regard tant de l'augmentation actuelle des flux d'immigration que de la multiplication des nouvelles tâches qui lui ont été confiées ces dernières années par le législateur (insertion professionnelle, aide au retour en rétention, nouvelle procédure « étranger malade », etc.).

En outre, malgré les hausses d'effectifs accordées à l'OFII les années passées, **la gestion de ses ressources humaines reste particulièrement délicate** :

- comme le directeur général de l'OFII, M. Didier Leschi, s'en est ouvert lors de son audition, **les personnels sont confrontés à des publics de plus en plus difficiles** à gérer, parfois violents, faisant subir une pression importante sur les équipes ;

- ce manque d'attractivité accentue **l'instabilité des effectifs** à laquelle l'OFII doit faire face (les personnels connaissent un taux important de rotation, une part élevée étant en contrat à durée déterminée d'une durée d'un an).

¹ Maroc, Tunisie, Turquie, Mali, Sénégal, Cameroun, Arménie et Roumanie.

² Les postes supprimés concernent, selon la DGEF, des fonctions liées au recouvrement des taxes sur les visas longs séjour valant titres de séjour qui s'effectue de manière électronique depuis le 1^{er} mars 2019.

C. LA POURSUITE DES EFFORTS EN MATIÈRE D'INTÉGRATION

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

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

Le contrat d'intégration républicaine (CIR)

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

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

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

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

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

Dans la même logique, la délivrance d'une carte de résident d'une durée de cinq ans est subordonnée à l'obtention du niveau de langue A2, niveau qui permet de communiquer pour des tâches simples et habituelles ne demandant qu'un échange réduit d'informations (article L. 314-2 du CESEDA)³.

¹ Loi relative au droit des étrangers en France.

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

³ Créée par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 précitée, la carte de séjour pluriannuelle peut être délivrée au terme d'une première année de séjour en France pour une durée de quatre ans renouvelable. La carte de résident peut être octroyée après cinq ans de séjour régulier en France, pour une durée de dix ans renouvelable.

Votre rapporteur avait regretté ces deux dernières années la proportion particulièrement faible des stagiaires atteignant effectivement le niveau A1 à l'issue de la formation linguistique. La situation était même alarmante pour les publics les plus éloignés de la langue française qui se voyaient prescrire un parcours renforcé de deux cents heures : moins de la moitié d'entre eux parvenaient à obtenir le niveau A1 (43,7 % en 2017). **Votre rapporteur en appelait alors à un changement de méthode et un renforcement conséquent des moyens.**

Son appel et les propositions du Sénat ont enfin trouvé leur traduction dans la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. L'an dernier, pour la mise en œuvre de ces mesures, les moyens supplémentaires avaient été programmés en loi de finances initiale pour 2019 : une **augmentation de 33,3 % des crédits alloués à l'OFII dans le cadre de l'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants »** et 70 nouveaux emplois pour l'office.

Pour 2020, première année pleine de mise en œuvre de cette **réforme de l'intégration**, la subvention versée à l'OFII s'élèvera à 247,9 millions d'euros, soit une **hausse de 3,9 %** par rapport à 2019.

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

En deuxième lieu, l'augmentation des crédits soutiendra **l'orientation et l'insertion professionnelle** des signataires du CIR. Ainsi, dès le premier entretien, l'OFII oriente les personnes les plus proches de l'emploi vers l'organisme du service public de l'emploi le plus adapté à leur situation (Pôle emploi, mission locale, APEC, Cap emploi, dispositifs spécifiques pour les réfugiés...). L'orientation vers ces organismes est systématique au cours d'un entretien de bilan du CIR portant sur les formations linguistiques et civiques suivies et les éventuels freins à l'intégration subsistants.

II. FACE À UNE DEMANDE SOUTENUE ET MAL ANTICIPÉE, UN RATTRAPAGE TARDIF ET INSUFFISANT DES MOYENS CONSACRÉS À L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE

La prise en charge des frais afférents à l'exercice du droit d'asile représente toujours **près des trois quarts des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »** (soit **1,5 milliard d'euros en AE** et **1,4 milliard d'euros en CP** dans le PLF pour 2020).¹

Les crédits consacrés à l'asile au sein de la mission continuent ainsi à progresser, de 10 % en AE et de 13 % en CP (alors que, pour mémoire, ils avaient très fortement augmenté l'an dernier : + 36 % en AE et + 18 % en CP).

A. UNE DEMANDE D'ASILE TOUJOURS SOUTENUE, SPÉCIFICITÉ DE LA FRANCE EN EUROPE

La France reste confrontée à **un niveau de demandes d'asile inédit et en constante augmentation** : en 2018, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a enregistré **123 625 demandes², soit + 22,7 %** par rapport à 2017. Ce nombre constitue **un record historique, et place la France au deuxième rang européen** (derrière l'Allemagne, avec 184 000 demandes).

Pour mémoire, la hausse des demandes avait déjà été particulièrement élevée l'année dernière (100 613 demandes, soit + 17,4 %). Ainsi, malgré la baisse de la demande d'asile globale en Europe³ après le pic de la crise migratoire en 2015, la France connaît, à rebours de cette tendance, un mouvement de hausse quasi ininterrompu depuis dix ans et particulièrement accentué depuis deux ans.

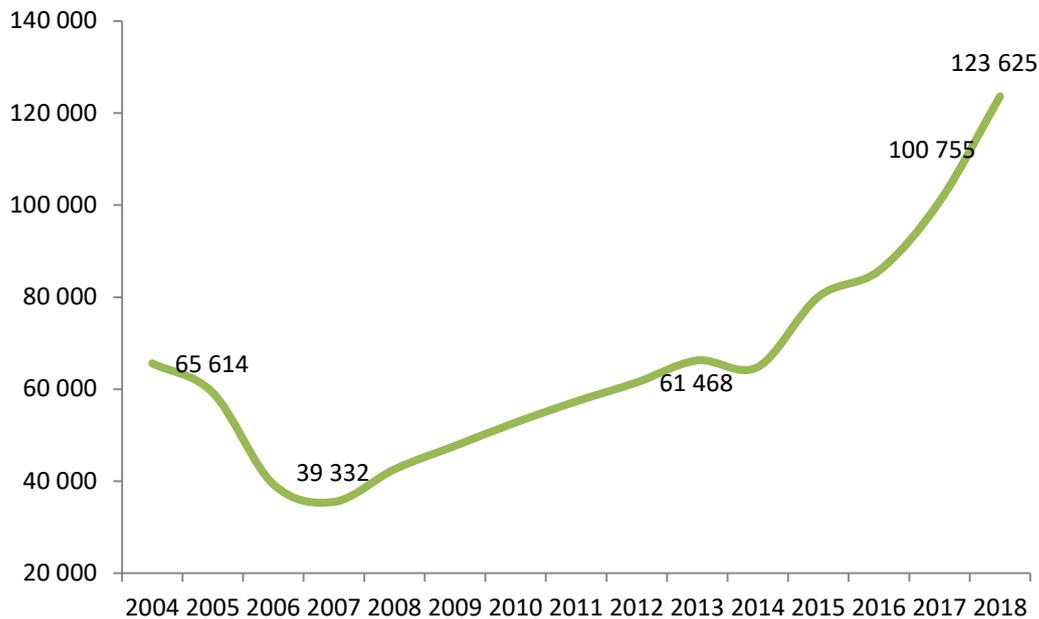
Cette hausse se poursuivra encore en 2019, quoique à un niveau probablement moins fort ; les neuf premiers mois de l'année 2019 se caractérisant par une poursuite de la croissance de la demande d'asile déposée en GUDA (+ 16 %) et à l'OFPRA (+ 7,4 %).

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

² Chiffre total incluant : premières demandes d'asile, demandes de réexamen, demandes de réouverture et mineurs accompagnants inclus. En revanche, ce nombre n'inclut pas les demandes d'asile formulées aux frontières.

³ Selon Eurostat, 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.

Nombre total¹ de demandes d'asile (OFPRA)



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

La France demeure un **pays de destination** privilégié pour les demandeurs originaires de certains pays en guerre ou ayant connu des conflits armés (Syrie, Afghanistan), du Maghreb, de certains pays d'Afrique, notamment francophones (Côte d'Ivoire, Guinée, RDC, Congo, Mali...) et, pour une part non négligeable, de pays d'origine sûrs d'Europe de l'Est (Albanie, Géorgie). Il reste par ailleurs un **pays de transit** privilégié pour les migrants (à destination du Royaume-Uni, notamment).

La situation de la France en la matière présente plusieurs singularités qui la distinguent de ses voisins européens :

- **une proportion importante de demandeurs d'asile placés sous procédure « Dublin »** (dont l'examen ressort normalement d'autres États européens vers lesquels ils ont vocation à être transférés pour l'étude de leur demande). Comme l'an dernier, près de **36 % des demandes d'asile** déposées aux guichets uniques des préfectures **en 2018 relevaient du régime « Dublin »**, ce qui constitue un **nouveau record** : au nombre de 41 439 en 2017, **ces procédures ont atteint 46 133 en 2018** et, confirmant cette tendance, elles représentent déjà 24 978 lors du seul premier semestre 2019 ;

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

- une part élevée de demandeurs **ressortissants de pays d'origine sûrs**¹. En 2018, environ 20 % des demandes d'asile ont été déposées auprès de l'OFPPRA par des ressortissants provenant de pays d'origine sûrs.

En 2018, le **statut de réfugié** et le bénéfice de la protection subsidiaire² ont été accordés à **plus de 46 700 personnes** (+ 7 % par rapport à 2017).

Très variable en fonction des nationalités, le **taux global d'acceptation** demeure comme l'an dernier à 27 % auprès de l'OFPPRA et à 36 % après recours devant la CNDA. Au 31 décembre 2018, le nombre total de personnes placées sous la protection de l'OFPPRA est estimé à 278 765 personnes.

B. DES RÉSERVES PERSISTANTES SUR LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

Pour élaborer le PLF 2020 et adapter aux évolutions du contexte migratoire les crédits de la mission relatifs à l'asile, **le Gouvernement a retenu cette année encore un scénario particulièrement optimiste concernant l'évolution de la demande d'asile, anticipant sa stabilisation pour 2020.**

Cette hypothèse, sur laquelle repose le budget de la mission, paraît cette année encore **peu réaliste : ce même postulat, utilisé l'année dernière pour construire le PLF pour 2019, s'était révélé largement erroné**, comme le Sénat le dénonçait déjà. Alors que le PLF pour 2019 prévoyait + 10 % de demandes en 2018, puis 0 % en 2019, c'est une hausse + 22 % qui s'est réalisée en 2018 et au moins + 12 % sont attendus pour 2019...

¹ La liste des pays d'origine sûrs est déterminée par le conseil d'administration de l'OFPPRA. Elle résulte actuellement d'une décision du 9 octobre 2015 et comprend 16 pays. Aux termes de l'article L. 722-1 du CESEDA, « un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément pour les hommes comme pour les femmes, quelle que soit leur orientation sexuelle, il n'y est jamais recouru à la persécution, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence qui peut s'étendre à des personnes sans considération de leur situation personnelle dans des situations de conflit armé international ou interne ».

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

Interrogé cette année encore par votre rapporteur, **le Gouvernement n'a malheureusement pas été en mesure de présenter d'éléments convaincants sur les sources et les méthodes qui lui ont permis de retenir de telles hypothèses :**

- d'une part, si la croissance de la demande d'asile observée en 2019 est moins forte que l'an passé, le rythme annuel demeure soutenu (**+ 16 % de demandes aux guichets des préfectures et + 7,4 % à l'OFPRA sur les 9 premiers mois de 2019**, selon les chiffres provisoires donnés à votre rapporteur lors de ses auditions) ; rien ne permet d'anticiper une baisse rapide des demandes, alors même que se réactivent certaines voies de migration vers l'Europe ;

- d'autre part, même si votre rapporteur admet la difficulté inhérente d'anticiper des flux largement tributaires de l'évolution des crises internationales, l'expérience des précédents projets de loi de finances témoigne d'une **sous-évaluation chronique de la demande d'asile par le Gouvernement**, les prévisions de croissance ayant quasi-systématiquement été inférieures à celles finalement constatées.

Évolution de la demande d'asile (OFPRA)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hypothèse lors du PLF	+ 7,5 %	+ 10 %	+ 10 %	+ 10 %	0 %	0 %
Constatée	+ 23,5 %	+ 7,5 %	+ 17,5 %	+ 22,7 %	+ 7,4 % (9 mois)	-
Erreur : (-) sous-évaluation (+) surévaluation	- 16 points	+ 2,5 points	- 7,5 points	- 12,7 points	- 7,4 points	-

C. UN EFFORT CONSÉQUENT POUR AMÉLIORER LES DÉLAIS DE TRAITEMENT

L'amélioration des délais d'instruction des demandes d'asile doit permettre aux demandeurs d'être fixés rapidement sur leur sort (et aux personnes éligibles de bénéficier ainsi plus vite de la protection et des dispositifs d'accueil et d'intégration) tout en réduisant le coût de prise en charge des demandeurs par l'État. Toutes choses égales par ailleurs, la dépense budgétaire globale correspondant à **un mois supplémentaire de traitement des demandes d'asile est estimée à plus de 104 millions d'euros** en crédits de paiement (selon la réponse donnée par le ministère de l'intérieur au questionnaire budgétaire de votre rapporteur).

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

Cet objectif de réduction a été réaffirmé dans son principe et renforcé dans ses modalités par **le plan d'action « Garantir le droit d'asile, maîtriser les flux migratoires »** que l'actuel Gouvernement a adopté lors du Conseil des ministres du 12 juillet 2017.

Il fixe désormais à 6 mois la cible de délai moyen de traitement des demandes d'asile en procédure normale, ce délai cible se décomposant en :

- **3 jours** pour l'enregistrement en **préfecture** (guichet unique pour demandeurs d'asile [GUDA]) ;

- moins de **2 mois pour l'OFPRA** (entre l'introduction de la demande et la notification de la décision) ;

- et moins de **4 mois pour la CNDA** (délai de jugement des éventuels recours, quasi systématiques en cas de rejet par l'OFPRA).

1. Le traitement des demandes d'asile en préfecture et par l'OFII : des efforts à poursuivre

Dans son avis sur le PLF pour 2019, votre rapporteur se félicitait des **efforts entrepris pour réduire les délais de prise de rendez-vous en préfecture** auprès des structures de premier accueil pour demandeurs d'asile¹ (SPADA), afin qu'ils convergent progressivement vers le délai légal de 3 jours ouvrés fin 2018. Le Gouvernement se fixait alors un objectif intermédiaire de 10 jours à atteindre dès le premier semestre 2018.

Votre rapporteur relève que les résultats de cette mobilisation sont encourageants : les délais moyens d'enregistrement de la demande en guichet unique sont ainsi passés de 19,5 jours ouvrés en fin d'année 2017 à 7,8 jours pour 2018, et se stabilisent autour de **6 jours ouvrés en 2019**.

Néanmoins, **malgré les moyens humains débloqués en 2019 (création de 42 ETP supplémentaires et attribution de 1 200 mois vacataires aux préfectures), la hausse du flux de demandes en guichet unique ne permet toujours pas de respecter le délai légal de 3 jours** sur l'ensemble du territoire, comme votre rapporteur en a été alerté par plusieurs associations qu'il a reçues en auditions. Pire, en septembre 2019, trois régions connaissent encore des délais

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

d'accès aux GUDA supérieurs à 10 jours, selon les réponses écrites du ministère de l'intérieur.

Votre rapporteur estime dès lors que la situation en préfecture n'est toujours pas satisfaisante. Alors que le Conseil d'État a jugé que l'administration avait « *une obligation de résultat s'agissant des délais dans lesquels les demandes d'asile doivent être enregistrées* »¹ et a même enjoint au ministre de l'intérieur de prendre toutes mesures nécessaires pour que soient respectés les délais d'enregistrement des demandes d'asile, votre rapporteur regrette que les moyens humains consacrés aux GUDA ne soient pas renforcés en 2020, selon les indications qui lui ont été fournies par ministère de l'intérieur.

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

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

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

La plateforme téléphonique est accessible *via* un numéro non surtaxé (prix d'un appel local), du lundi au vendredi (de 9 à 16 heures) et **multilingue** (12 langues permanentes et 140 autres disponibles *via* des traducteurs). Un dispositif de géolocalisation permet de réserver le dispositif aux demandeurs franciliens et de sélectionner le lieu de rendez-vous en fonction du département d'appel.

Selon l'OFII, la plateforme a effectivement permis d'éviter les engorgements des guichets et de répartir de manière plus homogène les demandeurs sur le territoire francilien, ainsi que de réduire drastiquement les délais moyens d'enregistrement. Certaines associations soulignent néanmoins l'existence de longs délais d'attente, qui rendent parfois la plateforme difficilement joignable.

¹ CE, 2e - 7e ch. réunies, 28 déc. 2018, n° 410347.

2. L'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : la mobilisation de moyens considérables pour parvenir enfin à réduire les délais de traitement

Le fait budgétaire le plus saillant du PLF pour 2020 est le **renforcement très significatif des moyens de l'OFPRA, avec :**

- une hausse de **30 % de la subvention** de fonctionnement versée par l'État (de 70,56 à 91,66 millions d'euros) ;

- **une augmentation d'un quart de ses moyens humains, grâce au relèvement de + 200 ETP** (de 805 à 1 005) de son plafond d'emplois (150 officiers de protection pour l'instruction de la demande d'asile et 50 emplois d'appui à l'instruction qui seront affectés dans les services de soutien et de logistique). La mesure est d'ailleurs **mise en œuvre par anticipation** dès octobre 2019, avec une autorisation de recrutement pour 75 agents.

Votre rapporteur avait vivement regretté l'an dernier l'inadéquation patente entre la stagnation des moyens alloués à l'OFPRA et le dynamisme exceptionnel des flux de demande d'asile à traiter. Il ne peut donc que se réjouir de la prise de conscience tardive du Gouvernement en la matière. Il relève, ainsi qu'il s'en est d'ailleurs ouvert au directeur général de l'office, M. Julien Boucher, qu'il a reçu en audition, qu'**il conviendra d'être particulièrement attentif aux difficultés inhérentes à un recrutement aussi important** (vivier limité de candidats et concurrence de la CNDA, temps de formation nécessaire avant intégration des nouveaux entrants, adaptation des locaux et conditions de travail à une telle hausse d'effectifs).

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

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

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

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

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

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

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

Ces efforts sans précédent en faveur de l'OFPPRA devraient permettre de **réduire enfin le délai moyen de traitement des demandes d'asile**, qui reste particulièrement long.

Comme en 2018, l'OFPPRA sera en effet loin d'atteindre en 2019 la **cible de 60 jours** qui lui avait été fixée : **le délai constaté a été bien supérieur en 2018 (150 jours) et il le restait encore au premier semestre 2019 (158 jours)²**.

Selon la DGEF, le délai prévisionnel pour 2019 serait de 190 jours et celui pour 2020 s'élèverait à 150 jours, en raison de la hausse ininterrompue des demandes introduites, qui n'a pour l'heure pas permis à l'OFPPRA de résorber son stock de dossiers (stock qui augmente ainsi non seulement en volume mais aussi en ancienneté). Le recrutement de 150 officiers de protection entre 2019 et 2020 devrait cependant permettre à l'OFPPRA de réduire ce stock à partir de 2020 et d'**atteindre le délai cible de deux mois à compter de la fin 2021**.

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

² Le délai moyen en procédure normale est de 192 jours et de 111 jours en procédure accélérée (Source : DGEF)

3. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : des renforts humains continus et importants, mais une activité perturbée par une série de mouvements sociaux

Dans le PLF pour 2020, les financements destinés à la CNDA s'élèvent à **85 millions d'euros** en AE (+ 25 %) et 67 millions d'euros en CP (inscrits à l'action 07 du programme 165)¹. Comme chaque année, une conférence de gestion interne au Conseil d'État déterminera les crédits de fonctionnement complémentaires qui seront alloués à la Cour, qui bénéficie des prestations des services centraux du Conseil d'État (direction de l'équipement, informatique) et de prestations gérées de manière centralisée (frais de déplacement et formation professionnelle).

Le projet de budget prévoit de poursuivre la consolidation des moyens humains et matériels de la Cour : après un renfort de 102 ETP en 2018 et de 122 en 2019, la CNDA bénéficiera **d'une nouvelle hausse de ses emplois (+ 59 ETP)** et de **la création d'une 23^e chambre**.

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

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

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

La Cour siège à **juge unique** (procédure accélérée) ou en **formation collégiale** (procédure normale). Ses formations collégiales sont composées d'un président² et de deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et par le vice-président du Conseil d'État³.

Les délais de traitement à la CNDA ont encore augmenté cette année et se sont considérablement éloignés des durées cibles : le délai de traitement d'un dossier en procédure normale était légèrement supérieur à 6 mois en 2017, à plus de 8 mois en 2018, et à **plus de 9 mois au premier semestre 2019**.

Cette situation très insatisfaisante tient naturellement pour partie à **l'augmentation, à nouveau, du nombre de recours déposés (+ 34 % en 2017 et + 9,5 % en 2018)**, liée en amont à la hausse du nombre de dossiers traités

¹ À la différence de l'OFPRA, les ressources de la CNDA ne sont pas imputées sur la mission « Immigration, asile et intégration » mais sur le programme 165 de la mission « Conseil et contrôle de l'État » examinée par notre collègue Patrick Kanner dans son avis budgétaire consacré aux juridictions administratives et financières.

² Le président de la formation collégiale de la CNDA est soit un membre du Conseil d'État ou du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, soit un magistrat de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, soit un magistrat du siège de l'ordre judiciaire.

³ Articles L. 731-2 et 732-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

par l'OFPRA (grâce au renforcement continu de ses effectifs), elle-même due à l'augmentation continue de la demande d'asile en France.

Mais elle est aussi due au stock accumulé lors de **plusieurs mouvements sociaux** :

- une grève pendant environ 6 semaines d'une partie des personnels de la CNDA au **printemps 2018** ;

- un deuxième mouvement social à l'initiative d'avocats spécialisés en droit des étrangers intervenant auprès de la CNDA jusqu'en **septembre 2018**, perturbant la programmation et la tenue des audiences ;

- et, dernièrement, un nouveau mouvement de protestation des avocats, à partir de **mars 2019, contre le déploiement des vidéo-audiences** décidé à Lyon et Nancy par la Cour, en application de la loi du 10 septembre 2018.

À cet égard, votre rapporteur souhaite que les dispositions relatives à la facilitation des vidéo-audiences devant la CNDA – approuvées par le Sénat, adoptées par le Parlement, et déclarées conformes à la Constitution – puissent naturellement entrer en vigueur dans de bonnes conditions. Il note que la CNDA a répondu favorablement à la demande de recourir à un médiateur et souhaite que les travaux menés sous l'égide de M. Alain Christnacht aboutissent rapidement.

D. L'ACCUEIL MATÉRIEL DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES RÉFUGIÉS : DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES À RÉPONDRE AUX BESOINS CONSTATÉS

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

La dotation finançant l'allocation pour demandeurs d'asile inscrite au présent projet de loi de finances pour 2020 s'élèvera à **448 millions d'euros**. Elle est en **très forte progression (+ 33 %) par rapport à 2019** (336 millions d'euros en LFI 2018) et, cette année encore, le Gouvernement présente cet effort comme la traduction de sa volonté de mieux répondre à l'exigence de sincérité budgétaire.

L'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)

L'ADA est versée aux demandeurs d'asile âgés de 18 ans et plus, ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et dont les ressources financières mensuelles sont inférieures au revenu de solidarité active (RSA)¹.

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

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

Les conditions de versement de l'ADA ont évolué à compter du 5 novembre 2019. Alors que cette allocation était depuis 2016 versée mensuellement par alimentation d'une carte de retrait, le décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018 a modifié l'article D. 744-33 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) afin de prévoir désormais le versement de l'ADA sur **une carte de paiement**.

Votre rapporteur a été saisi, par les associations qu'il a reçues en audition, de **plusieurs difficultés très concrètes dans la mise en œuvre** de ce dispositif (problème pour le paiement de menues dépenses, en cas de professionnels non équipés de terminaux - notamment pour le paiement des loyers -, incertitude sur la possibilité de recourir au « *cash back* » pour obtenir de l'argent liquide dans certains commerces, etc.). Il relève que l'OFII a accepté un report de deux mois afin de répondre à ces inquiétudes (cette mesure ayant été initialement annoncée pour le 5 septembre).

Interrogé par votre rapporteur sur les finalités de ce changement, le ministère de l'intérieur insiste sur le fait que la démonétisation de l'ADA permettra de mieux maîtriser son usage et de limiter les risques de dépenses de l'allocation à l'étranger ou au bénéfice de réseaux. Elle a en outre été expérimentée avec succès en Guyane et est déjà mise en œuvre par d'autres pays européens (l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Belgique).

Votre rapporteur regrette néanmoins que la dotation prévue en loi de finances pour financer la gestion et le versement de l'allocation pour demandeurs d'asile fasse encore l'objet d'une sous-budgétisation chronique. De façon presque caricaturale, les crédits prévus pour financer l'ADA en 2020 devraient être inférieurs aux montants effectivement versés

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

en 2019. Ainsi, le surplus de crédits prévus pour financer l'ADA en 2020 (+ 112 millions d'euros) est-il paradoxalement inférieur à celui voté dans la loi de finances rectificative de 2019 pour répondre déjà aux besoins de cette année (+ 126 millions d'euros).

Le montant prévu par le projet de loi de finances s'appuie en outre sur l'hypothèse d'une stabilité de la demande d'asile pour 2020 (et même d'une baisse de 10 % des demandeurs sous statut « Dublin ») dont votre rapporteur a déjà souligné le caractère très incertain.

Votre rapporteur appelle donc à nouveau le Gouvernement à mieux identifier les mesures pour financer l'écart récurrent entre l'enveloppe prévue en loi de finances initiale et l'exécution et estime, au vu de la dynamique actuelle de cette dépense, que l'enveloppe prévue pour l'ADA pour l'année 2020 reste insuffisante.

2. L'hébergement des demandeurs : une stabilisation des moyens mais des difficultés importantes

Le parc d'hébergement des demandeurs d'asile représente **plus de 99 000 places à la fin 2019.**

Évoquant une « consolidation » du dispositif, le projet de loi de finances prévoit en fait de stopper en 2020 la dynamique de création de places qui avait permis de multiplier par trois le parc d'hébergement entre 2009 et 2019.

Pourtant, moins d'un demandeur d'asile sur deux est aujourd'hui accueilli dans les structures qui leur sont normalement spécifiquement dédiées, à savoir les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les structures d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

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

Les demandes d'asile se concentrent en outre dans quatre régions métropolitaines (Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Hauts-de-France et Grand Est), ce qui aggrave l'engorgement de leurs centres d'hébergement et favorise le développement de campements insalubres : une quarantaine de camps a ainsi été démantelée à Paris, depuis trois ans, et d'autres régions exposées au flux migratoires, comme le Calaisis, connaissent encore régulièrement de telles opérations.

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

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

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

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

Ces niveaux de prise en charge font ainsi intervenir une pluralité de structures aux modalités de gestion et d'accueil différentes et aux coûts très variables. Eu égard à ceux relativement élevés de certains dispositifs, comme les places CAO¹ (environ 24 euros par jour) ou les places CHUM² (environ 35 euros par jour), votre rapporteur promet toujours l'idée, présentée par plusieurs associations lors de leur audition, de concentrer les efforts sur la création de places CADA, dispositif de base qui permet aujourd'hui le meilleur accompagnement pour un coût mesuré (19,5 euros par jour).

Votre rapporteur, qui avait insisté l'an dernier que **la nécessaire rationalisation du dispositif national d'accueil**, note les efforts entrepris en ce sens : au 1^{er} juillet 2019, l'ensemble des préfectures de région avaient d'ores et déjà transformé 50 % des places de CAO en HUDA. Les dispositifs CHUM d'Île-de-France ont également fait l'objet d'une transformation progressive en HUDA au cours du premier semestre 2019. Les places en AT-SA³ ont elles aussi été intégrées à ce dispositif.

Votre rapporteur salue enfin la **généralisation du financement pluriannuel** (trois ans) des hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA).

En revanche, votre rapporteur **regrette l'insuffisance de fluidité dans l'occupation de ces dispositifs, qui pour être efficaces ne devraient pas accueillir - si ce n'est de façon très transitoire - ni les bénéficiaires de la protection internationale, ni les déboutés du droit d'asile.**

¹ Les CAO (centres d'accueil et d'orientation) ont été mis en place en 2017 pour recevoir sur des durées courtes, des populations migrantes autrefois situées dans le Calais. Les CAO ont été pérennisés et sont notamment sollicités pour accueillir des personnes secourues en Méditerranée.

² Centres d'hébergement d'urgence - migrants (CHUM) d'Île-de-France.

³ Les AT-SA (accueil temporaire service de l'asile) ont été mis en place en 2000.

III. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES RÉSULTATS ENCORE INSUFFISANTS

Les crédits dédiés à la lutte contre l'immigration irrégulière¹ – qui financent notamment les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière et le fonctionnement des centres de rétention administrative – **représentent moins de 10 % de la mission « Immigration, asile et intégration ».**

Pour l'année 2020, les crédits alloués à cette politique sont en forte baisse : ils s'établissent à 112,74 millions d'euros en AE (- 26,39 % par rapport à 2019) et à 122,48 millions d'euros en CP (- 9,98 %). Renforcés l'an dernier par la loi de finances initiale pour 2019 (+ 86,8 % et + 65,7 %), ils avaient pour objet de financer de nouvelles places de rétention qui sont aujourd'hui en cours de construction et dont les programmes sont donc en voie d'achèvement.

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

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

Le programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurités »

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

Le programme 152 « Gendarmerie nationale » de la même mission « Sécurités »

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

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

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

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

A. UNE PRESSION IMPORTANTE DE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE TOUJOURS MAL MESURÉE

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

Difficile à évaluer, le phénomène ne peut actuellement être appréhendé que de façon indirecte à travers plusieurs indicateurs qui **révèlent des ordres de grandeurs et des évolutions préoccupants.**

L'**aide médicale d'État (AME)** permet à certains étrangers en situation irrégulière d'avoir un accès gratuit aux soins médicaux et hospitaliers. **318 106 personnes en bénéficiaient au 31 décembre 2018**, soit une hausse de **0,7 %** par rapport à l'an passé (315 835 bénéficiaires) et une hausse totale de **50 % par rapport au 31 décembre 2011**. Dans les faits, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est probablement nettement supérieur, car cet indicateur ne permet pas de prendre en compte l'immigration irrégulière à caractère transitoire¹.

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

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

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

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

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

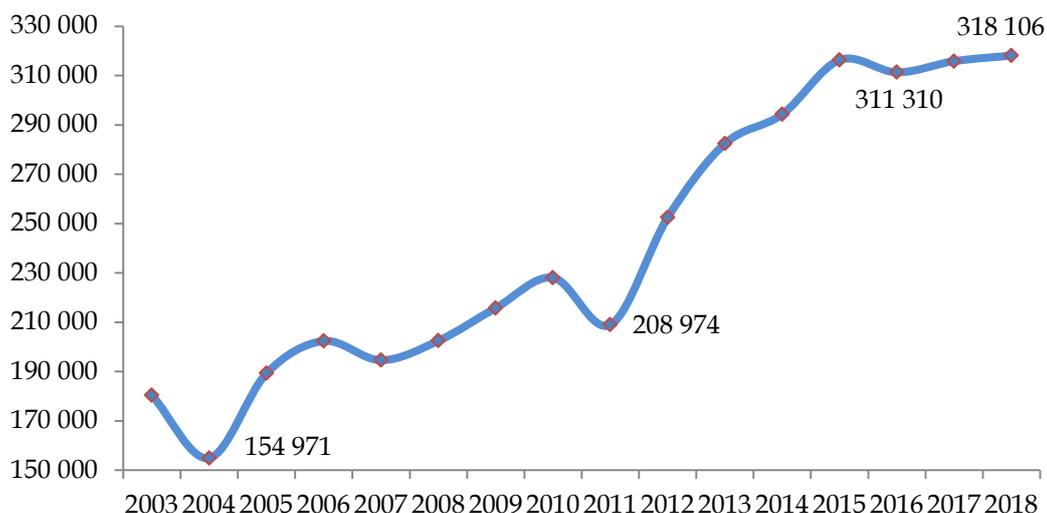
Depuis plusieurs années, le nombre de bénéficiaires de l'AME et le coût budgétaire de l'aide connaissent une hausse sensible :

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

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

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

Nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État (AME), au 31 décembre



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

Même s'il faut tempérer le caractère significatif de cet indicateur, car il dépend également des effectifs disponibles et du niveau de mobilisation des forces de l'ordre, on constate également **un maintien à un niveau élevé du nombre d'étrangers contrôlés en situation irrégulière** sur le territoire : **110 691 personnes interpellées en 2018** (contre 119 635 en 2017).

B. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOCUMENTAIRE : UN MAILLON ESSENTIEL DANS LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

1. La place prépondérante des mis en cause de nationalité étrangère dans certaines catégories de fraude documentaire

Si l'année **2018** s'est caractérisée par **une légère diminution (- 3,9 %)** du nombre global de **personnes mises en cause**¹ dans des affaires de fraude documentaire, la proportion des étrangers reste, elle, en augmentation lente mais continue : elle atteint désormais 64,1 % du total des mis en cause.

La part des étrangers mis en cause est remarquable notamment en matière de faux documents d'identité, s'établissant depuis 2015 à plus de 90 % du total des personnes mises en cause chaque année.

En **2018**, les préfetures ont détecté **4 653 tentatives d'obtention indues de titres ou documents** (+ 39 % par rapport à 2017). Parmi ces tentatives et par ordre d'importance, on relève :

- **les demandes de titres de séjour en qualité de parent d'enfant français**, qui représentent 21 % des demandes frauduleuses ;

¹ Pour trois index statistiques : l'index 81 (faux documents d'identité), l'index 82 (faux documents concernant la circulation des véhicules), l'index 83 (autres faux administratifs).

- les demandes émanant de personnes se déclarant mineur non accompagné, représentant 10 % des demandes frauduleuse.

La catégorie de documents la plus affectée par la fraude est celle des **actes de naissance étrangers qui représentent 23 % des demandes frauduleuses** (1 331 cas en 2018), la seconde étant celle des **actes français de reconnaissance de lien de filiation, qui représentent 14 % des cas de fraude** (653 cas en 2018).

(métropole)	2015		2016		2017		2018	
	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers	Nombre de personnes mises en cause	Part d'étrangers
Faux documents d'identité	5 036	90,1 %	4 832	91,4 %	4 989	92,0 %	5 160	91,3 %
Faux documents concernant la circulation des véhicules	2 672	49,8 %	2 710	53,5 %	3 035	53,6 %	2 491	49,6 %
Autres faux administratifs	3 246	27,2 %	3 440	28,3 %	3 030	27,8 %	2 976	29,1 %
Cumul	10 954	61,6 %	10 982	62,3 %	11 054	63,9 %	10 627	64,1 %

Source : DCPJ

2. Une organisation administrative complexe malgré des efforts de simplification et de coordination

a) Les services centraux : une grande diversité d'acteurs compétents et des coopérations à intensifier

Trois subdivisions différentes du ministère de l'intérieur interviennent en matière de lutte contre la fraude documentaire, ainsi qu'un **groupe interministériel**, ce qui peut entraîner une **certaine dispersion** des activités en la matière.

Les services ministériels compétents en matière de fraude documentaire

Le groupe interministériel d'expertise de la lutte contre la fraude à l'identité (GIELFI) réunit des représentants des ministères de l'intérieur, de la justice, de l'Europe et des affaires étrangères ainsi que des représentants de plusieurs organismes de protection sociale. C'est un lieu d'information, d'échange et de coordination sur les problématiques de fraude documentaire et à l'identité.

La mission de délivrance sécurisée des titres (MDST) est chargée de la lutte contre la fraude en matière de titres sécurisés.

Le bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité (BLTIFI) de la direction de l'immigration, chargé de la lutte contre le travail illégal et de la lutte contre les fraudes à l'identité.

La division de l'expertise en fraude documentaire et à l'identité (DEFDI) est chargée de la coordination, de la collecte d'information et de l'apport d'expertise en matière de lutte contre la fraude documentaire et à l'identité au sein de la direction centrale de la police aux frontières.

Si votre rapporteur comprend la nécessité pour plusieurs services de développer une expertise dans un domaine aussi technique, il estime indispensable de **renforcer la coopération afin d'éviter doublons et chevauchements.**

À ce titre, **il salue les récents efforts d'amélioration de la coopération entre les acteurs de la lutte contre la fraude** et relève avec intérêt, comme l'a souligné le sous-directeur à la lutte contre l'immigration irrégulière lors de son audition, qu'une circulaire conjointe des ministres de l'intérieur, de la justice et de l'outre-mer a été diffusée en 2019 afin de renforcer la coopération entre services et d'améliorer la diffusion de bonnes pratiques en matière, notamment, de fraude documentaire.

b) En préfectures : contrôles a posteriori et référents « fraude »

Corollaire de la création des cartes de séjour pluriannuelles, **la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France** a prévu un renforcement des **contrôles a posteriori en préfecture**, notamment pour lutter contre la fraude. Dans cette perspective, chaque préfecture a été chargée d'élaborer un plan départemental de contrôle pour le 1^{er} janvier 2018, **visant 10 % des cartes de séjour** pluriannuelles délivrées, plan qui a été renouvelé chaque année. Les titres concernés sont constitués d'une extraction aléatoire effectuée par l'administration centrale et de dossiers ciblés au niveau local.

Selon les chiffres communiqués par la direction générale des étrangers en France, **2 768 cartes de séjour pluriannuelles ont été effectivement contrôlées**. Ces contrôles ont conduit à **34 retraits de titres et 129 convocations en préfecture** dans le cadre d'une procédure contradictoire. Votre rapporteur accueille favorablement ces améliorations des contrôles mais relève que l'objectif de contrôle de 10 % des cartes de séjour pluriannuelles délivrées n'est pas atteint.

Par ailleurs, dans le cadre du déploiement du plan « préfectures nouvelle génération », l'année 2018 a vu la montée en puissance du rôle des **102 référents « fraude » départementaux**. Leurs missions de coordination de l'action des services de délivrance de titres et de coopération avec les différents acteurs locaux de la lutte contre la fraude permettent un renforcement de la réponse administrative, et le cas échéant civile ou pénale, au phénomène.

3. Des objectifs ambitieux et des réformes encore inabouties en matière de lutte contre la fraude documentaire

a) Lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité : des outils en cours d'appropriation

Le mécanisme de détection des reconnaissances frauduleuses de paternité en vue de l'obtention induite de titre de séjour « parent d'enfant français », a été renforcé en 2017. Une nouvelle fonctionnalité dans l'application de gestion des dossiers des étrangers (AGDREF) **permet de détecter automatiquement** les demandes de titre de séjour en qualité de parent d'enfant français où apparaît une même filiation paternelle, pour lutter contre **les reconnaissances multiples**. Au-delà de ce dispositif de détection, le travail de caractérisation des fraudes a été facilité par **l'intensification des échanges d'information entre les services étrangers et français** mais également, par **l'intensification de l'exercice du droit de communication¹ institué en 2016 au profit des préfectures** et par le recours plus systématique, en cas de doute sur la sincérité d'une reconnaissance, à la tenue d'entretiens avec les parents.

Ces nouveaux outils sont favorablement accueillis par les services auditionnés par votre rapporteur.

En la matière, la **loi du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a créé de nouveaux dispositifs de lutte :

- le préfet peut refuser la délivrance d'un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français en l'absence de **preuve que le père français subvient aux besoins de l'enfant** lors des demandes de carte de séjour

¹ Article L. 611-12 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

temporaire en qualité de parent d'un enfant dont la nationalité française découle de la reconnaissance de celui-ci par un père français¹ ;

- **l'officier d'état-civil** chargé de l'enregistrement de la reconnaissance a la **possibilité de saisir le procureur**, en cas d'indices sérieux laissant présumer une fraude ce qui permet au parquet de s'opposer à l'enregistrement d'une reconnaissance reconnue comme frauduleuse².

Les circulaires récentes d'application des dispositions nouvelles de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

L'instruction du ministère de l'intérieur du 28 février 2019 relative à l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 présente les modalités d'appréciation de la condition de subvention aux besoins de l'enfant.

La circulaire du ministère de l'intérieur du 20 mars 2019 relative à la présentation des dispositions destinées à lutter *a priori* contre les reconnaissances frauduleuses de paternité et de maternité explicite le dispositif de prévention des reconnaissances de lien de filiation en mettant notamment à disposition des officiers d'état civil une grille d'audition facilitant le recensement d'éléments susceptibles de constituer des indices sérieux de fraude.

Ces nouveaux outils ont permis de détecter 1 076 cas de documents frauduleux en 2018, contre 738 en 2017, aux fins d'obtenir un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français, soit une augmentation de 46 %. Votre rapporteur accueille favorablement l'appropriation qui est faite par les acteurs de ces nouveaux outils.

b) Lutte contre la fraude à la minorité : la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives

Ces questions se posent avec **une forte actualité** en raison de l'afflux depuis 2015 d'étrangers se déclarant mineurs, de l'absence de recensement fiable de cette population pourtant dans une situation de grande vulnérabilité, et de la diversité des situations des départements au regard de leurs capacités d'évaluation de ladite minorité.

En 2018, les préfetures ont, selon le sous-directeur à la lutte contre l'immigration irrégulière auditionné par votre rapporteur, constaté **une augmentation significative du nombre de fraudes concernant des étrangers se déclarant mineurs non accompagnés**. Cette situation est aggravée par la possibilité de demandes présentées successivement dans plusieurs départements par les étrangers se revendiquant mineurs.

¹ *Second alinéa du 6° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.*

² *Articles 316 et suivants du code civil.*

En 2018, **822 cas de documents frauduleux** ont été comptabilisés en vue d'une reconnaissance en tant que mineur non accompagné, contre 362 en 2017, soit une augmentation de 127 %.

Pour améliorer, la rapidité et la fiabilité de l'évaluation des mineurs par les conseils départementaux et éviter le détournement du dispositif par des personnes majeures, la **loi du 10 septembre 2018** pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a autorisé la création d'un **fichier¹ facilitant la détection de la fraude à la minorité**.

Ce traitement, dénommé « **Appui à l'évaluation de la minorité** » (AEM) relève de la compétence du ministre de l'intérieur. Les **données enregistrées** sont des images numérisées du visage et des empreintes digitales de deux doigts des personnes qui se déclarent mineures non accompagnées. Lorsque la personne se déclarant mineur non accompagné a été évaluée majeure, les données enregistrées sont transférées dans l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (« AGDREF2 »).

À cet égard, votre rapporteur note avec satisfaction la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions (dont le principe a été introduit à l'initiative du Sénat et qui ont récemment été déclarées conformes à la Constitution²) même si, comme le relèvent l'ensemble des personnes auditionnées, il est difficile d'établir déjà un bilan de ces mesures compte tenu de leur entrée en vigueur très récente.

c) Lutte contre la fraude mimétique : un arsenal répressif renforcé

La fraude mimétique consiste pour une personne à utiliser le document authentique d'un tiers, en jouant sur la ressemblance physique avec celui-ci³.

La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie **étend la sanction** d'utilisation de document appartenant à un tiers à l'utilisation d'un **titre de séjour** ou d'un **document provisoire** autorisant la présence en France de l'étranger. Elle permet également de sanctionner de tels faits **quand ils sont commis dans l'intention de circuler** sur le territoire. Enfin elle élargit également la

¹ L'article L. 611-6-1 du CESEDA, qui a été introduit au sein de ce code par la loi du 10 septembre 2018, prévoit que les empreintes digitales ainsi qu'une photographie des ressortissants étrangers qui se déclarent mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille peuvent être relevées, mémorisées et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ces données peuvent être relevées dès que la personne se déclare mineure. Lorsque la personne est reconnue mineure, la conservation de ces données est limitée à la durée strictement nécessaire à sa prise en charge et à son orientation. Tout dispositif de reconnaissance faciale est interdit.

² Décision n° 2019-797 QPC du 26 juillet 2019, Unicef France et autres [Création d'un fichier des ressortissants étrangers se déclarant mineurs non accompagnés].

³ Article 441-8 du code pénal.

définition pénale de la fraude documentaire, dont la répression est étendue aux **outre-mer**, particulièrement confrontés à ces situations délictueuses.

Selon le Bureau de la lutte contre le travail illégal et la fraude à l'identité (BLTIFI) du ministère de l'intérieur auditionné par votre rapporteur, **les cas de fraude mimétique représentent plus de 52 % des refus de franchissement des frontières aéroportuaires** entre janvier et juin 2019.

d) La fraude entachant certains actes ou jugements émis par des États tiers : d'importantes difficultés restant à surmonter

Enfin, les préfetures constatent la progression des fraudes **entachant les documents source**, principalement les actes de naissance étrangers ou les jugements supplétifs, comme l'a souligné au cours de son audition le sous-directeur à la lutte contre l'immigration irrégulière.

Les jugements supplétifs d'acte de naissance

Lorsqu'une personne fait valoir que son acte de naissance ne se trouve pas dans les registres de l'état civil d'un pays ou est entaché d'erreurs, elle peut solliciter, auprès d'un juge, un jugement supplétif d'acte de naissance.

Ce jugement permettra alors de suppléer à son acte de naissance et prononcera, notamment, sa date ainsi que son lieu de naissance. Le prononcé du jugement supplétif transcrit sur le registre de l'état civil est revêtu de la même valeur d'authenticité qu'un acte d'état civil.

Malgré **une évolution croissante des signalements opérés par les autorités policières**, le sous-directeur à la lutte contre l'immigration irrégulière entendu par votre rapporteur regrettait la **faiblesse de la réponse pénale** apportée aux cas de fraude signalés, qui **ne serait que de l'ordre de 2 %** (avec sanction ou simple rappel à la loi). En la matière, le contentieux spécifique de la fraude documentaire est confié au tribunal de grande instance de Nantes, dont les délais de jugement s'étalent sur deux à trois années en moyenne, selon les personnes auditionnées.

Votre rapporteur regrette que de telles difficultés existent entre les autorités d'enquête et de poursuite, et souhaite que, comme sur d'autres sujets en matière de lutte contre l'immigration irrégulière (détenus étrangers en CRA), **une meilleure coordination soit établie entre ministères de la justice et de l'intérieur** pour apporter à ce type de fraudes le traitement judiciaire qu'elles méritent.

Votre rapporteur relève pour conclure les difficultés auxquelles sont confrontés les services d'établissement des documents et de contrôle français en raison de la présomption de validité dont les actes de l'état

civil étrangers sont revêtus¹, bien que le diagnostic d'échec d'établissement d'état civil fiable dans certains pays tiers soit connu de tous depuis de nombreuses années. Cette présomption ne peut être renversée que si l'administration apporte la preuve de leur caractère irrégulier, falsifié ou non conforme à la réalité. Dans le domaine de l'immigration irrégulière, cette preuve peut être apportée par exemple par la consultation du traitement Visabio, répertoriant les empreintes digitales des demandeurs de visa.

Votre rapporteur s'interroge dès lors sur la possibilité de réintroduire à l'article 47 du code civil² certaines exceptions à la présomption de validité d'actes administratifs émanant d'états civils tiers, par exemple pour certains pays dans lesquels il est prouvé que le système d'établissement et de conservation de l'état civil est structurellement défaillant.

C. LA RÉTENTION ET L'ÉLOIGNEMENT : DES DISPOSITIFS TRÈS SOLLICITÉS POUR DES RÉSULTATS ENCORE MÉDIOGRES

L'administration peut placer les étrangers en instance d'éloignement dans un centre de rétention administrative (CRA)³ ou les assigner à résidence⁴.

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

1. Des dispositifs de rétention en surchauffe

Le parc des centres de rétention administrative (CRA) est constitué de **25 centres** (dont 21 en métropole et 4 outre-mer), représentant une capacité cumulée de 1 926 places⁵ au 1^{er} septembre 2019.

Le PLF pour 2020 prévoit des crédits pour le fonctionnement de ces locaux (36,4 millions d'euros en CP), la prise en charge sanitaire des personnes accueillies (16,5 millions d'euros) et leur accompagnement social, humanitaire et juridique (8,1 millions d'euros).

Le **taux d'occupation** des centres de rétention administrative a très fortement progressé depuis 2016, particulièrement depuis l'attaque commise

¹ Article 47 du code civil.

² Avant 2006, l'article 47 du code civil prévoyait en effet une procédure spécifique en cas de doute de l'administration sur une demande d'établissement, de transcription ou de délivrance d'un acte ou d'un titre (elle pouvait surseoir à la demande, et c'était à l'intéressé de saisir le procureur de la République pour qu'il soit procédé à la vérification de l'authenticité de l'acte).

³ Articles L. 551-1 à L. 556-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁴ Articles L. 561-1 à L. 561-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁵ 587 places en CRA en métropole, 227 places en CRA outre-mer, 81 places en LRA en métropole et 31 places en LRA outre-mer.

à Marseille, gare Saint-Charles, par un étranger en situation irrégulière et les instructions d'extrême fermeté diffusées par le ministre de l'intérieur¹.

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

		2017	2018	6 mois 2019
Capacité théorique des CRA :	Métropole	1564	1566	1587
	Outre-mer	227	227	227
Nombre de personnes placées en CRA	Métropole	26003	25367	12395
	Outre-mer	17388	14040	13656
Nombre de mineurs accompagnants placés en CRA	Métropole	308	199	144
	Outre-mer	2493	1220	1339
Taux d'occupation moyen	Métropole	57,9%	78,8%	86,7%
	Outre-mer	22%	34,6%	45,5%
Durée moyenne de la rétention (en jours)	Métropole	12,4	15,44	15,98
	Outre-mer	0,9	0,9	2,5

Source : DSED/DGEF/Ministère de l'intérieur

Il s'établit déjà à près de **87 %** en moyenne en métropole sur le **premier semestre 2019** (contre 79 % sur l'ensemble de l'année 2018) et atteint même 92,3 % pour les hommes isolés. Cette situation crée de graves difficultés :

- du point de vue des retenus, d'abord, plusieurs associations ont, à cet égard, alerté votre rapporteur sur la dégradation des conditions de vie et les tensions croissantes dans les centres, qui accueillent des publics de plus en plus violents (anciens détenus en attente d'éloignement) ou souffrant de troubles psychologiques insuffisamment suivis ;

- du point de vue des personnels sur le terrain, enfin, la surveillance des retenus s'opère désormais à flux tendu et s'accompagne d'une gestion toujours plus difficile des escortes pour trouver des places disponibles et transférer les retenus vers les centres les moins saturés, parfois à travers la France.

Votre rapporteur souhaite dès lors que l'augmentation des crédits permette rapidement d'achever le programme de **création de nouvelles places** en centres de rétention administrative : sur les 480 places supplémentaires prévues sur 2018-2020, 289 ont d'ores et déjà été créées et

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

les dernières le seront cette année (le parc aura donc augmenté de 35 % depuis 2017, pour s'établir à environ 1 600 places¹).

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

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

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

- la **première prolongation** de la rétention, au-delà de 48 heures, ne peut être autorisée que par l'autorité judiciaire, saisie par l'autorité administrative², pour une durée ne pouvant excéder **28 jours** ;

- une **deuxième prolongation** peut, en outre, être autorisée pour **30 jours**, sous certaines conditions³ ;

- enfin, **deux prolongations supplémentaires de 15 jours** chacune sont prévues, en vue de faire échec à certains comportements dilatoires⁴.

Votre rapporteur s'interroge surtout sur l'exacte prise en compte par le Gouvernement des **conséquences matérielles, budgétaires et opérationnelles de la hausse des flux migratoires et de l'allongement de la durée de rétention.**

¹ Les projets suivants font l'objet d'une programmation : à court terme (fin 2019) le CRA de Lyon doit voir sa capacité renforcée de 36 places pour être portée à 140 au total. La capacité du CRA de Coquelles va être rehaussée de 25 places à échéance du premier semestre 2020. Le projet de construction du nouveau CRA de Lyon, d'une capacité de 140 places, est en œuvre. Trois projets de nouveaux CRA sont lancés : le plus avancé près d'Orléans (80 places) dont les études d'architecture sont en cours, ainsi que Bordeaux et Périchet/Le Mesnil-Amelot de capacités équivalentes actuellement à l'étude.

² Elle vise l'étranger sous le coup d'une décision d'éloignement qui ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque qu'il s'y soustraie.

³ « En cas d'urgence absolue ou de menace d'une particulière gravité pour l'ordre public », ou « lorsque l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement résulte de la perte ou de la destruction des documents de voyage de l'intéressé, de la dissimulation par celui-ci de son identité ou de l'obstruction volontaire faite à son éloignement », ou encore « lorsque la mesure d'éloignement n'a pu être exécutée en raison du défaut de délivrance des documents de voyage par le consulat dont relève l'intéressé ou de l'absence de moyens de transport », ou enfin « lorsque la délivrance des documents de voyage est intervenue trop tardivement pour procéder à l'exécution de la mesure d'éloignement. » (article L. 552-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - CESEDA).

⁴ Dans trois hypothèses : l'étranger a fait obstruction à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement ; il a présenté une demande de protection contre l'éloignement en raison de son état de santé ; il a présenté une demande d'asile. Dans ces deux dernières hypothèses, la demande doit avoir été présentée dans le seul but de faire échec à la mesure d'éloignement.

Sur le plan des ressources humaines, se pose d'abord la question du financement de **l'encadrement des retenus par les personnels des CRA**. Avec un taux d'encadrement moyen tournant autour de 1,5-1,7 agent par place occupée (selon la DCPAF), il aurait fallu recruter entre 700 et 800 ETP pour accompagner les 450 nouvelles places créées dans des conditions d'encadrement inchangées. Or, selon les informations recueillies par votre rapporteur l'an dernier, seule la moitié de ces renforts en effectifs semblait avoir été prévue au 1^{er} janvier 2019. Confirmant les craintes de votre rapporteur, la DCPAF estime cette année le déficit actuel au sein des CRA de métropole à **133 effectifs manquants**.

Sur le plan de **l'adaptation des conditions de rétention**, alors que l'enfermement est désormais susceptible de durer jusqu'à 3 mois dans des établissements qui n'étaient destinés, lors de leur construction, à accueillir du public que pour quelques semaines, votre rapporteur relève que seuls 2 millions d'euros sur les presque 40 millions prévus en dépenses d'investissement pour les CRA ont été destinés en 2019 à « l'amélioration du cadre de vie » (activités de loisirs dites « occupationnelles »), et qu'à peine 0,6 million sont budgétés à ce titre pour 2020.

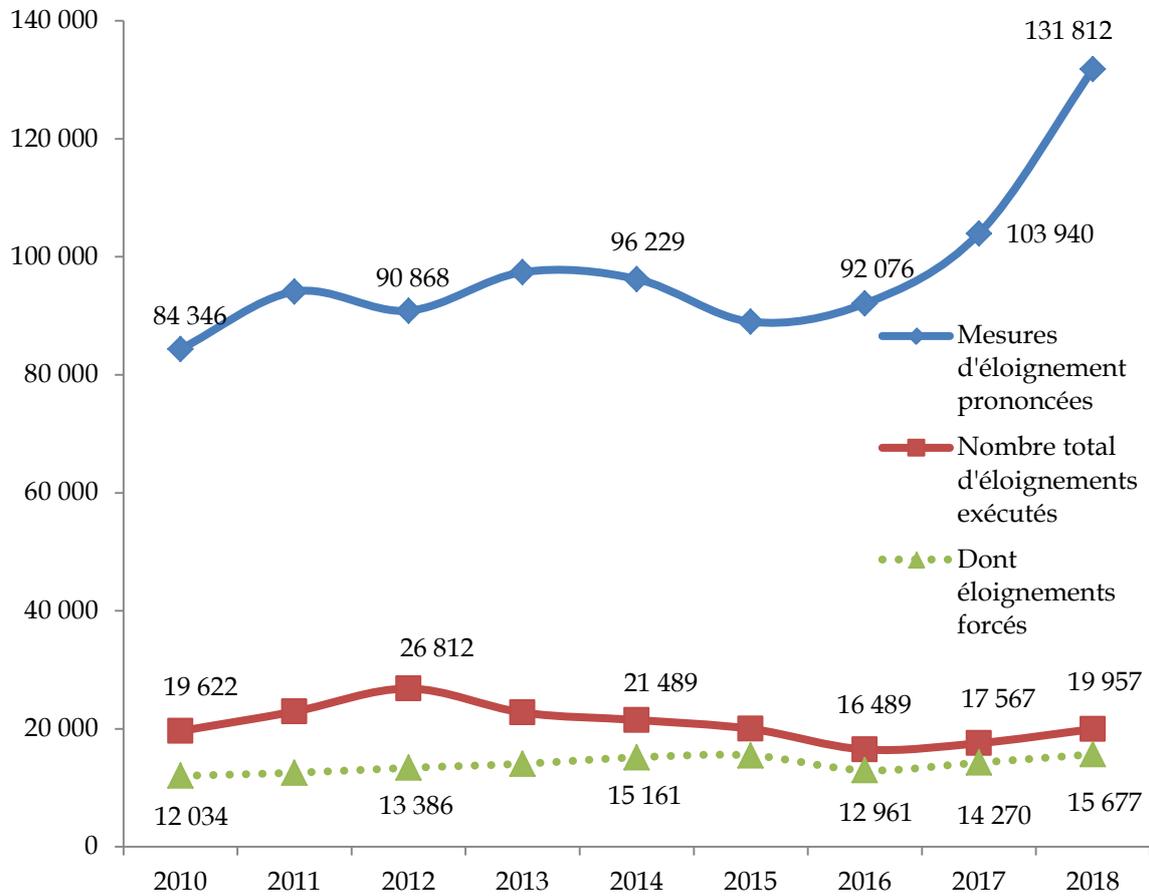
2. L'éloignement des étrangers en situation irrégulière : des résultats toujours dérisoires

Un étranger sur deux placé en CRA n'est actuellement pas éloigné à l'issue de sa rétention administrative, soit parce que son obligation de quitter le territoire français (OQTF) est annulée par le juge administratif, soit parce que l'administration n'a pas été en mesure d'organiser son éloignement dans les délais impartis. **Le coût humain et financier de cette politique n'est pas acceptable**.

Alors que **les objectifs d'éloignement** à l'issue de placement en rétention **sont prévus à la hausse** cette année (pour faire passer le taux d'éloignement des retenus de 50 à 60 %), comment ne pas y voir une pure mesure d'affichage **au regard de la stagnation des crédits dédiés au financement de ces mêmes retours forcés ?**

Les frais d'éloignement des étrangers ne sont en effet autorisés qu'à hauteur de 33 millions d'euros (soit une augmentation de 6 % seulement), tout en sachant que sur les 1,8 million d'euros supplémentaires, 1,1 million d'euros doivent financer 8 000 éloignements supplémentaires à Mayotte et **0,7 million d'euros seulement sont prévus pour financer entre 500 et 750 éloignements supplémentaires en métropole**.

Les mesures d'éloignement (2010-2018, métropole)



Source : ministère de l'intérieur

Concernant l'efficacité des éloignements, le Gouvernement se félicite cette année d'avoir atteint, en valeur absolue, le nombre le plus élevé d'éloignements forcés depuis dix ans (15 677 depuis la métropole et 18 283 depuis l'outre-mer). Mais en réalité la France est tombée cette année à un plus bas historique en termes de taux d'exécution !

En effet, alors que 131 812 mesures d'éloignement ont été prononcées en 2018, 15 % d'entre elles seulement ont été réellement exécutées, soit par un éloignement spontané, soit par un éloignement forcé.

Votre rapporteur estime dès lors indispensable de mieux s'attaquer aux causes des difficultés d'exécution des éloignements. Il se réjouit à ce titre que, comme le Sénat l'y invitait année après année, le Gouvernement se soit enfin sérieusement attaqué au problème de la délivrance des laissez-passer consulaires.

Délivrance des laissez-passer consulaires (2013 - 2018)

Laissez-passer :	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Demandés	7 022	7 423	6 647	5 859	5 811	7 499
Obtenus dans les délais utiles	2 474	2 857	2 859	2 707	2 966	4 028
Obtenus hors délai	168	207	200	170	147	243
Demandes laissées sans réponse	3053	3215	2818	2395	2384	2813
Taux de délivrance dans délai	35,23%	38,49%	43,01%	46,20%	51,04%	53,71%

Source : ministère de l'intérieur

Pour conclure, votre rapporteur souhaite rappeler que, lors de la discussion de la loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif, le Sénat avait souhaité muscler les négociations bilatérales avec certains pays d'origine et proposé, au besoin, que le ministre de l'intérieur puisse lier la délivrance de visas au caractère plus ou moins coopératif des États dans la reprise de leurs ressortissants. De même, pour le Sénat, l'aide au développement pouvait être envisagée comme un instrument parmi d'autres pour crédibiliser nos politiques migratoires.

Il est donc particulièrement regrettable que le Gouvernement ait fait supprimer ces mesures de bon sens par l'Assemblée nationale en 2018, pour finalement aujourd'hui se les approprier dans le cadre des « 20 propositions » qu'il vient de présenter à l'issue du débat organisé au Parlement cette année et du comité interministériel sur l'immigration¹. Que de temps perdu !

*

* *

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

¹ Comité interministériel sur l'immigration et l'intégration - 6 novembre 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

Direction générale des étrangers en France

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général

M. Olivier Marmion, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

M. Philippe Conduché, chef du bureau de la lutte contre le travail illégal et les fraudes à l'identité

M. Ludovic Pacaud, sous-directeur du service du pilotage et des systèmes d'information

Mme Martine Clavel, adjointe de la directrice de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité

Mme Julie Bouaziz, adjointe du directeur de l'asile

M. Gautier Beranger, adjoint du directeur de l'immigration

Direction centrale de la police aux frontières

Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe de la police aux frontières

Mme Véronique Lefaure, Commissaire divisionnaire

M. Jean-Michel Brevet, commissaire divisionnaire, chef de la division de l'expertise en fraude documentaire et à l'identité

Cour nationale du droit d'asile

Mme Dominique Kimmerlin, présidente

M. Philippe Caillol, secrétaire général

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

M. Didier Leschi directeur

M. Grégoire Lesluin, stagiaire ENS

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

M. Julien Boucher, directeur général

Associations d'aide aux étrangers

Association service social familial migrants (ASSFAM)

Mme Céline Guyot, responsable du pôle juridique

La Cimade

M. David Rohi, responsable national rétention - Pôle enfermement - expulsion

M. Gérard Sadik, responsable des questions asile

France Terre d'asile

M. Pierre Henry, directeur général

Forum réfugiés-Cosi

M. Jean-François Ploquin, directeur général

Ordre de Malte

M. Mathias Venet, directeur adjoint chargé du pôle réfugiés migrants

Mme Souvany Lévy, responsable rétention