



...le projet de loi de finances (PLF) pour 2021

AVIS « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Après avoir entendu Gérald Darmanin, ministre de l'intérieur, et Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté¹, la commission des lois a examiné, mercredi 25 novembre 2020, le rapport pour avis de Muriel Jourda (groupe Les Républicains) et Philippe Bonnacarrère (groupe Union centriste) sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », inscrits au projet de loi de finances pour 2021, qui représente **1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,85 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Cette mission comporte deux programmes (le programme 303 *Immigration et asile* et le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*) et porte ainsi les crédits de la direction générale des étrangers en France (DGEF), qui s'appuie sur l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et sur l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, **les AE sont en retrait de 170 millions d'euros (- 8,8 %) et les CP en progression de 37 millions d'euros (+ 2 %)**.

Les rapporteurs estiment que cette hausse de crédits ne permettra pas de répondre aux défis migratoires auxquels la France est confrontée et appellent plutôt le Gouvernement à procéder à une réforme de fond de la politique migratoire française.

Ils s'inquiètent notamment de la multiplication des demandes d'asile obéissant à des motifs socio-économiques plutôt qu'à des motifs politiques et du faible nombre d'éloignements auquel il est procédé (neuf obligations de quitter le territoire sur dix ne sont pas exécutées). Les rapporteurs estiment que des mesures telles que la simplification du contentieux de l'éloignement, le durcissement des conditions du regroupement familial ou encore les restrictions de la délivrance des visas envers les pays non-coopératifs qui ne délivrent pas de laissez-passer consulaires seraient de nature à répondre à une partie des défis migratoires.

Dans ces conditions et suivant la proposition de ses rapporteurs, 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 2021.

1. L'INTÉGRATION : DES RÉSULTATS DÉCEVANTS DANS UN CONTEXTE PARTICULIER DE FORTE PRESSIION MIGRATOIRE PUIS DE CRISE SANITAIRE

Les crédits accordés au programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* dans le PLF pour 2021 sont en **quasi-stagnation** (433 millions d'euros en AE et en CP, soit + 0,44 % par rapport à la LFI pour 2020).

Les rapporteurs craignent que cette dotation se révèle insuffisante pour financer correctement les besoins de l'OFII et le renforcement des contrats d'intégration républicaine (CIR), dans un contexte de hausse constante des flux d'immigration régulière, puis de crise sanitaire ayant provoqué l'interruption et le report des actions d'insertion.

¹ Le compte rendu de cette audition est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

A. UNE HAUSSE CONSTANTE DES FLUX D'IMMIGRATION LÉGALE

En 2019, la France a fait face à **une hausse inédite du flux d'étrangers en situation régulière**, majoritairement de nationalité marocaine, algérienne, tunisienne et chinoise. Le nombre de titres de séjour accordés à des primo-arrivants, en progression constante pour la neuvième année consécutive, s'est ainsi établi à un nouveau record de **274 676 titres** (+ 6,1 % en 2019, après + 4,6 % en 2018).

Cette hausse est notamment due à **l'augmentation des admissions pour motifs économiques (+ 14,8 %) ou d'études (+ 7,5 %)**. Les rapporteurs relèvent ainsi que pour la première fois, les titres étudiants sont aussi nombreux que les titres familiaux.

Cette hausse est également portée par les **régularisations** d'étrangers autorisées par la « **circulaire Valls** » du 28 novembre 2012. Depuis la diffusion de cette circulaire, 224 199 admissions pour motif exceptionnel ou humanitaire ont ainsi été prononcées.

La délivrance des premiers titres de séjour par types de motifs (métropole / pays tiers)

Motifs d'admission	2015	2016	2017	2018 définitif	2019 provisoire	2019 /2018
Economique	20 628	22 982	27 467	33 675	38 671	+14,8%
Familial	90 113	89 124	88 737	91 017	90 068	-1,0%
Etudiants	70 023	73 644	80 339	83 700	90 006	+7,5%
Divers	13 866	14 741	14 464	15 558	19 655	+26,3%
Humanitaire	22 903	29 862	36 429	34 979	36 276	+3,7%
Total	217 533	230 353	247 436	258 929	274 676	+6,1%

Source : ministère de l'intérieur

Les rapporteurs déplorent que le **Gouvernement persiste à ignorer les appels du Sénat en faveur d'un durcissement des règles d'admission exceptionnelle au séjour**, et rappellent la proposition de la commission des lois 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.

B. L'INTÉGRATION : DES MOYENS ET DES RÉSULTATS EN DÉCALAGE AVEC LES EFFETS D'ANNONCE

Pour ce qui est de **l'intégration des étrangers en situation régulière**, les rapporteurs regrettent le décalage entre les ambitions affichées en termes d'intégration et les réalisations concrètes sur le terrain.

Les objectifs affichés par le Gouvernement en matière d'intégration sont en effet ambitieux et incluent enfin une forte dimension linguistique et professionnelle. L'année 2020 devait permettre la mise en œuvre par l'OFII de la version renforcée du **contrat d'intégration républicaine (CIR)**, qui prévoit notamment en faveur des étrangers primo-arrivants :

- le renforcement de la formation linguistique et un accès facilité à une certification du niveau de langue ;
- le doublement de la formation civique ;
- le renforcement de l'insertion professionnelle.

Les moyens accordés à l'OFII pour assurer ses missions, dans un contexte d'augmentation constante des flux d'étrangers primo-arrivants, sont toutefois en décalage avec les objectifs affichés par le Gouvernement.

La subvention versée à l'OFII en 2021 s'établira en effet à **251,4 millions d'euros en 2021, soit une baisse de - 1,57 % par rapport à 2020**. Ses moyens humains resteront quant à eux **quasi constants** en 2021. Les rapporteurs rappellent également que l'OFII doit faire face à une instabilité chronique de ses effectifs, qui complique encore plus l'exercice de ses missions.

La mise en place du CIR renforcé a de plus été perturbée par la crise sanitaire. Le nombre de CIR conclus en 2020 devrait s'établir à 70 000 en 2020, alors que 107 455 contrats avaient été signés en 2019, du fait de l'interruption des signatures pendant le confinement.

S'agissant des **formations**, si celles-ci ont également été perturbées par la crise sanitaire, les rapporteurs notent que l'OFII a su se montrer particulièrement réactif, en priorisant certaines activités compatibles avec le confinement et en mettant rapidement en place des formations à distance.

Au-delà de ces difficultés liées à l'épidémie de covid-19, **les résultats du CIR demeurent décevants**.

En termes de maîtrise de la langue française, un quart des étrangers primo-arrivants ayant bénéficié d'une formation linguistique n'a pas atteint le niveau A1 en fin de formation et très peu se sont présentés au test permettant la certification de leur niveau de langue.

Enfin, **en termes d'orientation et d'intégration professionnelles**, plus de deux ans après la promulgation de la loi « asile immigration intégration » de septembre 2018 qui en avait acté le renforcement, l'accord-cadre en faveur de l'insertion professionnelle des étrangers primo-arrivants n'est toujours pas signé.

2. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : DES MOYENS INSUFFISANTS FACE AU VOLUME TOUJOURS CROISSANT DES DEMANDES ET MALGRÉ LES INCERTITUDES LIÉES À LA CRISE SANITAIRE

Budgétairement, **la prise en charge des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur demande représente près des deux-tiers des crédits de la mission**. Ces crédits s'élèvent à **1,18 milliard d'euros en AE** et à **1,28 milliard d'euros en CP** dans le PLF pour 2021 – soit une baisse de 13,8 % en AE et une hausse de 2,37 % en CP par rapport à la LFI pour 2020.

Les rapporteurs estiment que les moyens consacrés à l'exercice du droit d'asile demeurent néanmoins insuffisants pour faire face au volume croissant de demandes.

A. UNE NOUVELLE HAUSSE DES DEMANDES D'ASILE EN 2019 QUI DEVRAIENT RESTER À UN NIVEAU ÉLEVÉ APRÈS LA CRISE SANITAIRE

La France est confrontée à **une hausse continue du nombre de demandeurs d'asile depuis une dizaine d'années**.

En 2019, cette tendance s'est confirmée puisqu'un nombre record de **132 826 premières demandes** ont été enregistrées à l'OFPRA (soit une hausse de + 7,4 %). Cette hausse inédite résulte principalement des flux migratoires méditerranéens et des mouvements dits « secondaires ». En effet, un tiers des demandes d'asile déposées en préfectures en 2019 concernaient des demandes traitées en procédure « Dublin ».

En 2020, le nombre de demandes d'asile a baissé d'environ 30 % en raison de la crise sanitaire. Cette baisse est liée, d'une part, à la limitation des déplacements provoquée par la fermeture des frontières et la réduction de l'offre de transports, et d'autre part, à l'interruption du traitement des demandes d'asile durant le confinement.

Le PLF pour 2021 prévoit pour l'année prochaine **une stabilisation du nombre de demandeurs d'asile autour du niveau constaté en 2019**. Les rapporteurs souscrivent à cette hypothèse, qui a été jugée crédible et prudente par les personnes auditionnées.

La répartition des demandeurs d'asile selon **leur pays d'origine** a elle aussi évolué en 2020. Les demandes en provenance de Turquie et du Bangladesh ont ainsi augmenté, tandis que celles en provenance d'Albanie et de Géorgie ont fortement diminué.

Comme en 2018, **l’Afghanistan** est resté le premier pays de provenance des demandeurs d’asile en 2019, avec un taux de protection d’environ 60 %, alors qu’il est moitié moins élevé en Allemagne. **Les rapporteurs s’inquiètent de ces divergences persistantes de taux de protection entre pays pourtant comparables au sein de l’Union européenne**, qui exposent encore plus les États les plus protecteurs à la pression des flux secondaires.

Le **taux global de protection**, qui s’élevait en 2019 à **24 % auprès de l’OFPRA** et à **38 % après recours devant la CNDA**, devrait quant à lui rester stable en 2020.

B. L’ÉCHEC DE LA RÉDUCTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES D’ASILE EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE

Alors que la cible de délai moyen de traitement des demandes d’asile a été fixée à **six mois** par le Gouvernement, **les délais de traitement ont été considérablement allongés en 2020** en raison de la crise sanitaire.

La LFI pour 2020 avait accordé des moyens considérables à l’OFPRA (notamment pour financer la création de 200 ETPT) afin de réduire le délai moyen d’instruction des demandes d’asile. Ce délai, qui était de **166 jours en 2019**, devrait néanmoins s’établir à **275 jours en 2020** en raison de la crise sanitaire, qui a entraîné la fermeture de l’accueil au public, la suspension des entretiens pendant la période de confinement et un report des recrutements prévus (seuls 150 des 200 recrutements prévus ont pu être réalisés).

L’OFPRA doit de plus faire face à **un fort taux de rotation de son personnel (19 % en 2019)**, comme l’a confirmé son directeur général, Julien Boucher, lors de son audition.

Le PLF pour 2021 prévoit le versement à l’OFPRA d’une **subvention pour charges de service public d’un montant de 92,8 millions d’euros, en hausse de 1,3 % par rapport à 2020**. Le plafond d’emplois est quasi constant. Cette dotation devrait permettre de réduire le délai moyen de traitement d’un dossier par l’OFPRA à **112 jours en 2021**, l’objectif de réduction à 60 jours étant repoussé à 2023.

Les délais de jugement de la CNDA, qui avaient été réduits difficilement de moitié en dix ans, ont également été allongés en 2020. Le confinement a en effet entraîné l’annulation de la totalité des audiences.

Auditionnée par les rapporteurs, la présidente de la Cour estime toutefois que la situation devrait s’améliorer en 2021, en raison des recrutements de juges vacataires organisés en 2020 ainsi que d’un recours accru à la vidéo-audience.

La vidéo-audience

L’article L. 733-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile prévoit la possibilité pour la CNDA de recourir à la visio-conférence pour la tenue des audiences, le cas échéant sans le consentement du demandeur d’asile.

Le recours à la vidéo-audience n’a toutefois pas pu être généralisé pour le moment, en raison d’une forte opposition de la profession d’avocat, alors même que son utilisation aurait permis de ne pas annuler la totalité des audiences durant la période de confinement.

Un accord a néanmoins été signé entre la juridiction et la profession d’avocat, qui permettra de démarrer une généralisation expérimentale de ce dispositif à compter de l’année 2021. Les rapporteurs regrettent toutefois que, contre la volonté du législateur, cet accord rétablisse en pratique l’obligation de consentement du demandeur pour recourir à la vidéo-audience.

C. UN EFFORT BUDGÉTAIRE ENCORE INSUFFISANT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS MATÉRIELLES D’ACCUEIL DES DEMANDEURS D’ASILE

La hausse des crédits accordés à **l’allocation pour demandeurs d’asile (ADA)** et à **l’hébergement des demandeurs d’asile** dans le PLF pour 2021 témoigne d’une volonté

d'améliorer les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. Les rapporteurs estiment néanmoins que cet effort budgétaire demeure insuffisant.

S'agissant de l'ADA, versée aux demandeurs d'asile ayant accepté les conditions matérielles d'accueil et dont les ressources financières mensuelles sont inférieures au RSA, **les rapporteurs rappellent le régime particulièrement généreux de versement de l'ADA consenti lors du premier confinement** : les réfugiés et les déboutés qui devaient cesser de percevoir l'allocation au terme du mois de mars 2020 ont été maintenus dans leur droit à l'ADA afin d'éviter de les laisser en fin de procédure sans ressources durant la crise sanitaire.

Le PLF pour 2021 prévoit pour l'ADA **une dotation de 459 millions d'euros, en hausse de 2,6 % par rapport à 2020**. Cette dotation se fonde sur l'hypothèse d'un retour de la demande d'asile au niveau observé en 2019 et d'une diminution de la durée moyenne de traitement des demandes d'asile. Cette projection semble prudente et témoigne d'une volonté de prévoir de façon plus sincère la dépense liée à l'ADA, chroniquement sous-évaluée ces dernières années. Elle reste toutefois très incertaine compte tenu de l'impossibilité de prévoir la dynamique de demande d'asile en sortie de crise sanitaire.

Pour ce qui est de **l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile**, le PLF pour 2021 prévoit **une dotation de 634,8 millions d'euros en AE et 729,3 millions d'euros en CP**. Cette dotation a vocation à permettre le renforcement du dispositif national d'accueil (DNA) à travers la création de **6 000 nouvelles places d'hébergement des demandeurs d'asile** (4 000 au titre de cette mission : 3 000 en CADA, 1 000 en CAES ; 2 000 autres places d'hébergement temporaire créées sur la mission « Relance » : 500 en CAES et 1 500 places au sein des dispositifs de préparation aux retours). Ces créations devraient porter le parc d'hébergement des demandeurs d'asile à un total de **103 064 places en 2021**, contre 98 500 places en 2020.

Les rapporteurs rappellent toutefois que bien qu'importante, cette capacité d'hébergement se révèle largement insuffisante aujourd'hui, puisque malgré l'objectif du Gouvernement qui souhaitait pouvoir héberger 86 % des demandeurs d'asile d'ici 2020, **à peine un demandeur sur deux parvient à être hébergé en structure dédiée aujourd'hui**.

3. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES RÉSULTATS TOUJOURS INSUFFISANTS

Les crédits dédiés à **la lutte contre l'immigration irrégulière** sont retracés au sein de l'action 03 *Lutte contre l'immigration irrégulière* du programme 303 *Immigration et asile*. Ils financent notamment **les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière et le fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA)**, et représentent moins de 10 % de la mission.

Pour l'année 2021, les crédits alloués à cette politique augmenteront de **15,95 % en AE et de 4,05 % en CP**, évolution qui s'explique surtout par l'effort d'investissement dans le parc immobilier des CRA.

A. UNE INCERTITUDE SUR L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE

Comme leur collègue rapporteur de la commission des finances le déplore chaque année, et alors que la France fait face à un phénomène d'immigration irrégulière important et persistant, les rapporteurs de la commission des lois regrettent l'absence d'effort pour disposer de **données précises permettant d'évaluer le nombre d'étrangers présents en situation irrégulière** sur le territoire français.

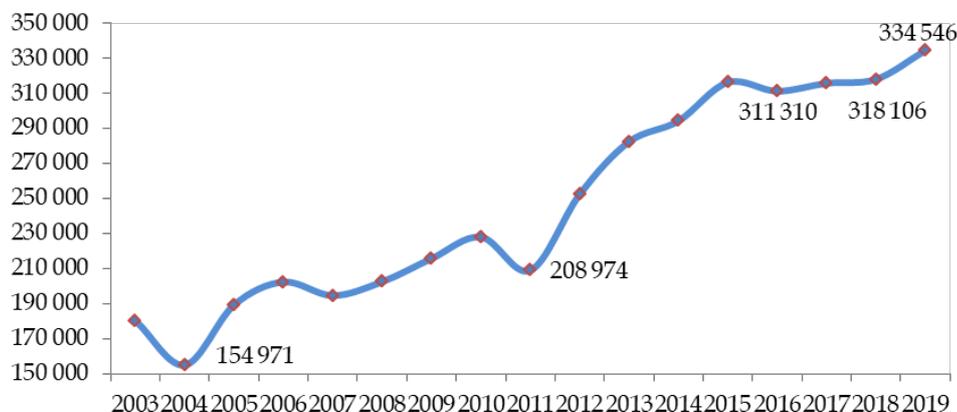
Actuellement, ce phénomène ne peut être appréhendé que de façon indirecte.

L'indicateur tiré de **l'évolution de la pression migratoire terrestre irrégulière** n'est pas significatif en raison de facteurs conjoncturels exceptionnels (par exemple, en 2019, les mouvements sociaux relatifs à la réforme des retraites ont entraîné une baisse du trafic ferroviaire et un prélèvement des forces mobiles chargées des contrôles).

L'aide médicale d'État (AME) permet en revanche une première approche statistique du nombre de personnes en situation irrégulière sur le territoire, puisqu'elle autorise un accès gratuit aux soins

médicaux et hospitaliers spécifique en faveur de ces étrangers. **334 546 personnes en bénéficiaient au 31 décembre 2019**, soit une hausse de 5 % par rapport à la même date l'an passé (318 106 bénéficiaires), et un doublement en quinze ans. Dans les faits, le nombre d'étrangers en situation irrégulière est probablement nettement supérieur, car tous n'ont pas recours à l'AME.

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



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

B. DES INVESTISSEMENTS SIGNIFICATIFS POUR LES CENTRES DE RÉTENTION, TRÈS SOLlicitÉS AVANT LA CRISE SANITAIRE

Le PLF pour 2021 prévoit l'attribution de **40,45 millions d'euros en AE et 38,18 millions d'euros en CP au fonctionnement du parc des centres de rétention administrative (CRA)**, constitué de 25 centres (dont 21 en métropole et 4 outre-mer) et représentant une capacité immobilière théorique cumulée de 1 664 places en métropole et 227 outre-mer au 30 juin 2020.

Ces crédits doivent permettre la poursuite de l'augmentation du nombre de places en rétention : **480 places créées, soit + 35 %, sur la période 2018-2020**, par la rénovation des structures existantes, leur extension ainsi que la création de nouveaux centres.

Ces créations sont particulièrement bienvenues dans la mesure où **le taux d'occupation des centres de rétention administrative** a très fortement progressé depuis 2016 et s'établit à **87 % en moyenne en métropole en 2019** (contre 79 % en 2018).

Sur le plan des **ressources humaines**, ces nouvelles créations de places posent la question du caractère suffisant de la dotation en personnel et du financement adéquat de l'encadrement des retenus par les agents des CRA (sachant que taux d'encadrement moyen oscille souvent autour de 1,5-1,7 agent par place occupée).

Si les CRA ont reçu l'assurance d'une mobilisation suffisante d'effectifs fléchés vers ces postes par la direction générale de la police nationale (DGPN), une incertitude subsiste sur **la rapidité suffisante de ces affectations pour permettre d'« armer » toutes les places nouvellement créées**.

À cet égard, les rapporteurs notent l'intention du ministère de généraliser **l'externalisation de certaines tâches non régaliennes** (accueil du public dans les centres, gardiennage du site, etc.).

C. L'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE : DES EFFORTS RENOUELÉS MAIS DES RÉSULTATS DÉRISOIRES

Le taux moyen global de délivrance des « laissez-passer consulaires » (documents fournis par les autorités du pays d'origine et indispensables pour renvoyer un étranger en situation irrégulière en France) dans les délais utiles s'est amélioré, passant de **54 % en 2018 à 67 % en 2019** grâce notamment à la conclusion d'accords de réadmission ou d'arrangements sur les procédures de réadmission.

Les rapporteurs se félicitent que le Gouvernement se soit enfin saisi du problème de la délivrance de ces « laissez-passer consulaires ».

Cependant, dans le détail, certains pays d'origine ne délivrent toujours pas suffisamment de laissez-passer consulaires (pas de réponse, ou réponse hors délai utile) : la Mauritanie, la Bosnie Herzégovine, le Nigéria et le Congo Brazzaville ont un taux de délivrance qui oscille entre 20 et 33 %.

Ce taux est particulièrement faible pour certains pays du **Maghreb**, et les rapporteurs saluent l'initiative du ministre de l'Intérieur qui s'est rendu au Maroc début octobre 2020 afin de tenter de fluidifier ces délivrances.

Malgré ces efforts, **le taux d'exécution des décisions d'éloignement**, en diminution constante depuis 2012, poursuit sa baisse inexorable. En particulier le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) a atteint en 2019 un niveau particulièrement dérisoire. **Un étranger sur deux placé en CRA en 2019 n'était 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.

En 2020, le nombre d'éloignements forcés et aidés ont été fortement réduits en raison de la crise sanitaire (fermeture des services chargés de délivrer les laissez-passer consulaires ; raréfaction des vols commerciaux permettant le réacheminement ; limitation des moyens humains disponibles dans les centres de rétention et pour les escortes mobilisés par le renforcement du contrôle des frontières). Ainsi alors que **65 630 mesures d'éloignement** ont été prononcées sur les 7 premiers mois de 2020, seules **6 831 ont été exécutées**, soit à peine 10 %.

* *

*

La commission des lois a émis un AVIS DEFAVORABLE à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

Cet avis sera examiné en séance publique le 3 décembre 2020.



François-Noël Buffet

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Muriel Jourda

Rapporteur pour
avis
Sénateur (Les
Républicains)
du Morbihan



**Philippe
Bonnacarrère**

Rapporteur pour
avis
(Union centriste)
Sénateur du Tarn

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

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-
legislatif/pjlf2021.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html)