



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019**  
**MISSION « IMMIGRATION, ASILE, INTÉGRATION »**

*Commission des lois*

**Avis n° 153 (2018-2019) – Tome II de M. François-Noël BUFFET**  
 (Les Républicains – Rhône), déposé le 22 novembre 2018

Réunie le mercredi 28 novembre 2018, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, la commission des lois du Sénat a examiné, sur le rapport pour avis de **M. François-Noël Buffet**, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » inscrits au projet de loi de finances pour 2019.

**Une augmentation des crédits positive mais qui cache de nombreuses incohérences**

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

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

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

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

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

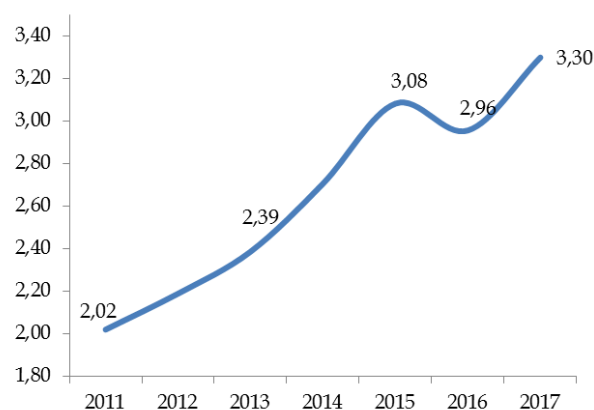
Si le Gouvernement présente ce budget comme la mise en œuvre de son ambitieux plan « *Garantir le droit d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires* », adopté en Conseil des ministres le 12 juillet 2017, **le rapporteur regrette de retrouver malheureusement les mêmes incohérences** que dans la loi « asile, immigration, intégration » promulguée en septembre 2018 et qui en a constitué la traduction législative.

### ***Immigration régulière et intégration : une hausse à mieux accompagner, des efforts bienvenus à inscrire dans la durée***

#### ***Une délivrance de visas et de titres de séjour dynamique à accompagner plus efficacement***

En matière d'immigration temporaire, après avoir baissé entre 2015 et 2016, le nombre de visas délivrés par la France reprend sa tendance décennale à la hausse. Ainsi, en 2017, il atteint 3,30 millions, enregistrant une hausse de + 11,5 %.

**Nombre de visas délivrés par la France (en millions)**



**Cette tendance à la hausse n'entraînera cependant pas cette année une augmentation des financements** : le montant alloué à la politique des visas reste de 520 000 euros. Le risque de sous-budgétisation est réel car les gains d'efficacité attendus de la modernisation des procédures par le projet « France Visas » ne se sont pas poursuivis au rythme annoncé.

En matière d'immigration de longue durée, **242 665 premiers titres de séjour** ont été accordés en 2017, soit une augmentation de **+ 5,3 % par rapport à 2016**. Ce dynamisme reste porté par les **régularisations** d'étrangers : même si les admissions exceptionnelles au séjour se sont stabilisées à **30 950 en 2017**, il est regrettable que le **Gouvernement n'abroge pas** ou, du moins, ne durcisse pas les règles de la « **circulaire Valls** », responsable d'une augmentation des régularisations d'étrangers en situation irrégulière de plus de 30 % en cinq ans.

#### ***Un renforcement considérable du contrat d'intégration républicaine (CIR) et de la formation linguistique***

En matière d'**intégration** – éternelle oubliée des politiques migratoires ces dernières années – on assiste à un renforcement conséquent des moyens : le PLF pour 2019 prévoit une **augmentation de 33,3 % des crédits alloués à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) dans le cadre de l'action n° 11 « Accueil des étrangers primo-arrivants »** (255,2 millions d'euros, contre 191,4 en 2018).

Les efforts budgétaires consentis en matière d'intégration mettent en œuvre des préconisations anciennes et récurrentes du Sénat concernant l'accueil des étrangers primo-arrivants. Ils permettront notamment d'assurer le **doublage du nombre d'heures de formation linguistique** (par le biais d'un nouveau marché public géré par l'OFII) et la **certification à l'issue du parcours**, ainsi que de soutenir l'**orientation et l'insertion professionnelle** des signataires du CIR (intervention des conseillers d'orientation, partenariat avec le service public de l'emploi).

**En raison de l'ampleur inédite de ces mesures, une attention accrue, tout au long de l'année, s'impose pour en réaliser le suivi.**

### *L'exercice du droit d'asile : face à une demande soutenue, des moyens insuffisants et un budget à la sincérité douteuse*

La prise en charge des frais afférents à l'exercice du droit d'asile représente toujours **près des trois quart des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »**, soit **1,35 milliard d'euros en AE** et **1,21 milliard d'euros en CP** dans le PLF pour 2019.

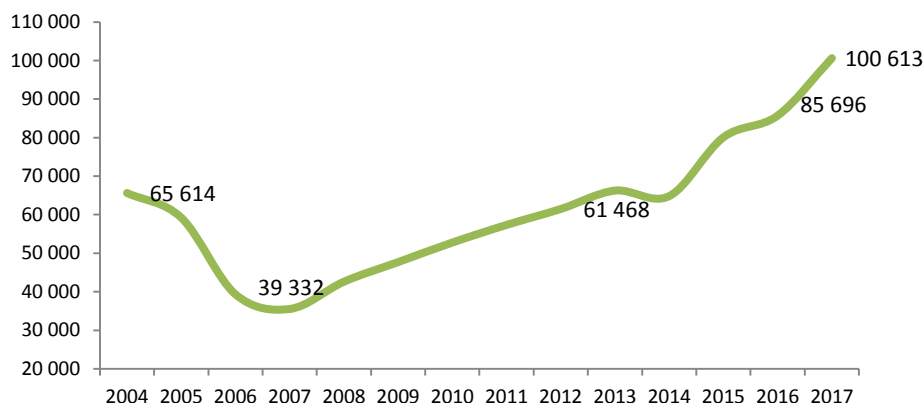
Les crédits consacrés à l'asile au sein de la mission augmentent fortement par rapport à la loi de finances pour 2018. Les hausses affichées (+ 36 % en AE et + 18 % en CP) **doivent cependant être relativisées** car la mission fait l'objet d'importants transferts de crédits : **à périmètre constant, l'augmentation pour 2019 s'élèvera à + 25 % en AE et + 6 % en CP.**

#### *Une hypothèse irréaliste d'évolution de la demande d'asile qui induit de sérieux risques de sous-financement*

Le PLF pour 2019 prévoit une stabilisation de la demande d'asile en 2019 puis en 2020. Or, situation atypique en Europe, la France est exposée à une demande d'asile sans précédent et à des flux secondaires (principalement de l'Espagne et l'Italie) qui ne se tarissent pas, en hausse de façon quasi-ininterrompue depuis 2007. Avec +19% de demandes début 2018 par rapport à 2017, rien ne laisse aujourd'hui entrevoir un revirement de situation.

Le budget de la mission est ainsi construit sur des hypothèses irréalistes qui permettent au Gouvernement de minimiser les besoins de financement des politiques migratoires. Jugées peu crédibles par l'ensemble des acteurs entendus, ces hypothèses faussent d'emblée la sincérité de la programmation budgétaire

**Nombre total de demandes d'asile (OFPRA)**



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

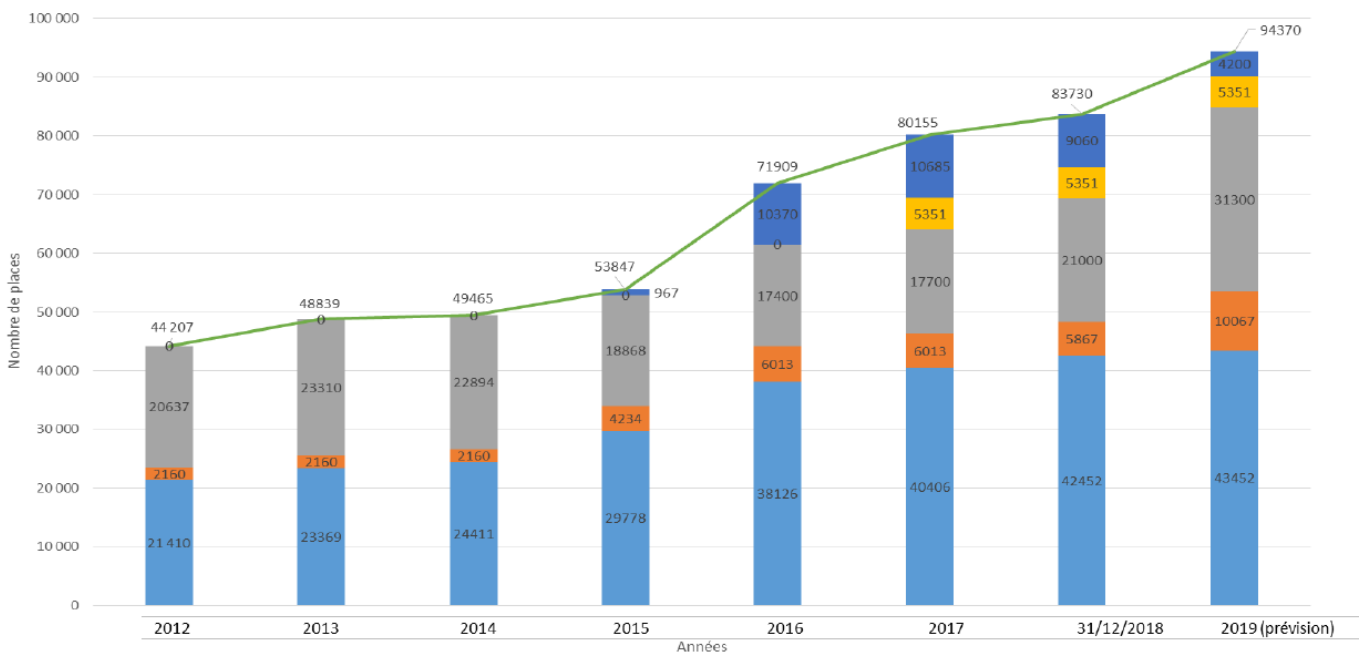
#### *L'accueil matériel des demandeurs d'asile : malgré des investissements importants, une gestion encore peu lisible et coûteuse*

La dotation finançant l'**allocation pour demandeurs d'asile** inscrite au projet de loi de finances pour 2019 s'élèvera à **335,8 millions d'euros**, en progression **(+ 5,7 %)** par rapport à l'année dernière (317,7 millions d'euros en LFI 2018). Toutefois, cette hausse est à peine suffisante pour couvrir la revalorisation du montant du pécule versé aux demandeurs d'asile non hébergés à laquelle le Gouvernement a été contraint par le juge administratif et elle demeure trop légère pour sortir de la **sous-budgétisation chronique dont elle est victime depuis maintenant des années.**

En ce qui concerne l'**hébergement des demandeurs d'asile**, un effort budgétaire considérable est consenti afin que le parc d'hébergement des demandeurs d'asile atteigne **près de 97 000 places à la fin 2019** (création de 2 500 nouvelles places dans l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et de 1 000 places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile).

Néanmoins, le rapporteur regrette le foisonnement et l'empilement successif des dispositifs d'hébergement que le PLF pour 2019 ne fait ainsi qu'accroître. Il est, au contraire, urgent de réorganiser et simplifier la pluralité de structures existantes, 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 en centres d'accueil et d'orientation (CAO) (environ 24 euros par jour) ou les places en centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) (environ 35 euros par jour), le rapporteur juge intéressante l'idée, avancée par plusieurs associations, de concentrer les efforts sur les places en commission d'accès aux documents administratifs (CADA), dispositif qui permettent aujourd'hui le meilleur accompagnement pour un coût mesuré (19,5 euros par jour).

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



### **La lutte contre l'immigration irrégulière : des résultats très insuffisants**

Alors même que la France fait face à un phénomène d'immigration irrégulière important et persistant, **les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière ne représentent environ que 8 % de la mission « Immigration, asile et intégration ».**

Certes, pour l'année 2019, les **autorisations d'engagement** et les crédits de paiement augmentent de manière très significative, pour s'établir respectivement à 154,11 millions d'euros **(+ 86,8 % par rapport à 2018)** et à 137,01 millions d'euros (+ 65,7 %). Mais ils demeurent concentrés sur le seul financement des nouvelles places en centre de rétention administrative (CRA), sans que de véritables efforts soient réalisés ni en amont de la rétention (politique de contrôle des frontières) ni en aval (financement des éloignements).

### **Le contrôle des frontières : une politique qui doit encore s'adapter à l'évolution récente des routes migratoires**

L'évolution récente des flux migratoires se caractérise par l'**augmentation sensible du nombre de personnes transitant par la route dite de la « Méditerranée occidentale »**. Sous réserve des difficultés inhérentes à la comptabilisation des personnes franchissant irrégulièrement les frontières, l'Espagne semble être devenue le premier point d'entrée des migrants dans l'Union européenne (UE), principalement *via* le Maroc et le Maghreb, depuis l'Afrique subsaharienne

francophone. Sur les **neuf premiers mois de 2018**, plus de **41 000 migrants** sont arrivés en Espagne (toutes voies confondues), ce qui représente une hausse de près de **150 % par rapport à 2017**, et ces entrées dans l'UE donnent lieu à d'importants **flux secondaires vers la France**.

Si l'annonce par le ministre de l'Intérieur de la nomination d'un « coordonnateur » sécurité régional va dans le bon sens, son rôle exact et ses moyens restent à définir. L'ampleur et la façon précise dont seront assurés les renforts d'effectifs de police attendus à la frontière pyrénéenne restent encore incertaines.

**La route des Alpes** demeure elle aussi source de fortes interrogations : son contrôle est de plus en plus problématique en raison d'un **durcissement des relations diplomatiques et frontalières avec l'Italie** (incidents frontaliers de **Bardonecchia**, en mars, et de **Clavière**, en octobre). Les autorités de la police aux frontières se sont montrées rassurantes sur le maintien des liens de coopération opérationnelle avec leurs homologues transalpins. Mais alors que les ministères italiens des affaires étrangères et de l'intérieur ont laissé entendre que ces incidents auraient des effets immédiats sur la coopération frontalière (mise en place de patrouilles de police *ad hoc* pour contrôler l'activité de nos agents sur leur territoire, ouverture d'enquêtes judiciaires), **le rapporteur s'interroge sur les conséquences concrètes de ces incidents** sur les accords de Chambéry – destinés à faciliter les procédures de réadmission – et regrette l'absence d'indication claire du ministre de l'intérieur sur ce point.

*L'augmentation du nombre de places en centres de rétention : des coûts considérables, un défi budgétaire et humain loin d'être gagné*

Le **taux d'occupation** des centres de rétention administrative a très fortement progressé depuis 2016. Il s'établit à près de **80 %** en moyenne sur le **premier semestre 2018** (contre 68 % sur l'ensemble de l'année 2017) et s'accompagne d'une gestion des escortes à flux tendu.

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

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

Source : DSED/DGEF/Ministère de l'intérieur

Le PLF pour 2019 comporte des **crédits d'investissement immobilier en forte hausse** : 39,20 millions d'euros en CP et 56,30 millions d'euros en AE destinés à financer la rénovation des bâtiments actuels et la construction de nouveaux locaux en vue de l'aménagement en 2019 de **450 nouvelles places en centres de rétention administrative**, soit une hausse de capacité près de **30 %** par rapport à la LFI pour 2018.

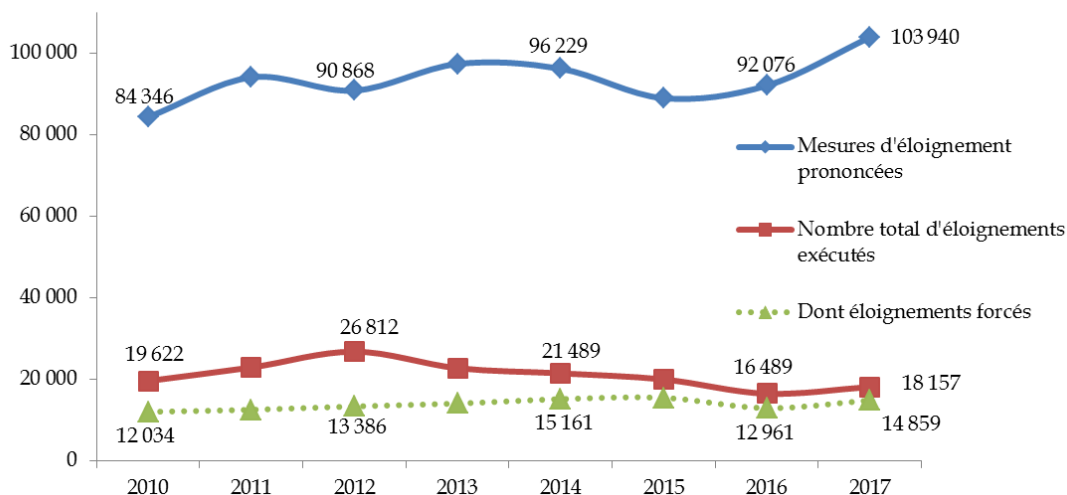
Cependant, force est de constater que **cette augmentation n'est pas accompagnée de moyens humains correspondants**. Avec un taux d'encadrement moyen de 1,5-1,7 agent par retenu, il faudrait recruter entre 700 et 800 ETP. Or, seuls 600 ETP au total devraient avoir été recrutés par la police aux frontières à la fin 2019.

De plus, le **doublement de la durée de rétention** (de 45 à 90 jours) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 prévu par la loi « asile, immigration, intégration » du 10 septembre 2018 n'est pris en compte ni au niveau de cette hausse des effectifs, déjà en soi insuffisante, ni au niveau de l'« amélioration du cadre de vie » (seuls 2 millions d'euros y seront consacrés sur les presque 40 millions prévus en dépenses d'investissement pour les CRA).

### *L'éloignement des étrangers en situation irrégulière : une politique toujours en échec*

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

**Résultats des politiques d'éloignement (2010-2017)**



Les difficultés d'application du règlement **Dublin** – qui prévoit le transfert des demandeurs d'asile vers l'État de l'Union européenne responsable de leur traitement – minent la crédibilité de nos politiques d'éloignement, sans qu'une perspective de réforme se dessine à ce jour : début 2018, **moins de 12 % des étrangers sous « statut Dublin » ont été effectivement transférés** vers un autre État.

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



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a18-153-2/a18-153-2.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37