

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

19 octobre 2021

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 007

- Examen, ouvert à la presse, des avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482) :
 - Examen pour avis des crédits de la mission « Défense » (Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis) ;..... 2
 - Vote sur les crédits de la mission « Défense »..... 4
 - Examen pour avis des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis) ;..... 8
 - Vote sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». 14

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence
de M. Jean-Louis
Bourlanges,
*Président***



La séance est ouverte à 18h25

Présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, Président.

Examen, ouvert à la presse, des avis budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482)

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Mes chers collègues, nous poursuivons l'examen du projet de loi de finances pour 2022 par l'examen pour avis, ouvert à la presse, des missions *Défense et Immigration, asile et intégration*.

**Examen pour avis des crédits de la mission « Défense »
(Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis);
Vote sur les crédits de la mission « Défense »**

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Michèle Tabarot a constaté que la trajectoire fixée dans la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 était respectée – il est assez inquiétant que le respect d'une loi de programmation doive être souligné ! Toutefois, la rapporteure pour avis nourrit quelques inquiétudes sur l'exécution de la LPM à partir de 2023.

Elle a choisi pour thème un sujet qui lui est cher, la sécurité maritime dans le golfe de Guinée, devenu « l'épicentre mondial de la piraterie et du brigandage maritime » et où la France est engagée, dans le cadre de l'opération *Corymbe*. Ce thème permet de s'interroger sur les moyens déployés par les États côtiers et la mise en œuvre difficile d'une coordination internationale.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis. Ce budget n'est pas le dernier de la LPM, dont l'un des objectifs est de porter l'effort de défense à 2 % du PIB en 2025, mais il est le dernier du quinquennat.

En 2019, Didier Quentin estimait dans son rapport sur le premier budget de la LPM que le Gouvernement avait tenu ses engagements. En 2020, la crise sanitaire aurait pu faire dévier la trajectoire mais les économies induites par la crise ont permis de compenser les dépenses nouvelles. L'an dernier, Guy Teissier s'est inquiété du fait que la défense était la grande oubliée du plan de relance, avec 0,2 % seulement des 100 milliards d'euros prévus, alors qu'elle devrait être concernée par les investissements d'avenir.

Pour l'année 2021, l'exécution budgétaire globale devrait à nouveau être conforme à la prévision. Par ailleurs, une échéance majeure était prévue pour le Parlement : l'actualisation de la LPM. Contrairement aux engagements du Gouvernement, celle-ci n'a pas fait l'objet d'une loi, mais d'un simple débat. Sur le fond, elle est restée très en deçà de ce qui était attendu, puisque le Gouvernement a inscrit un ajustement de 1 milliard d'euros à enveloppe constante. De ce fait, plusieurs programmes prendront du retard et certains objectifs ne seront pas tenus.

Ce renoncement n'est qu'une petite part des déconvenues à venir. L'actualisation de la LPM ne tient compte ni de certains surcoûts passés, ni des surcoûts futurs, notamment ceux qu'induiront le renforcement de la préparation aux conflits de haute intensité. Le Sénat a estimé le périmètre de l'actualisation à 8,6 milliards d'euros. Le Gouvernement l'a donc sous-évalué, remettant les décisions difficiles à l'après 2022.

Dernier point de vigilance : les ventes d'équipements majeurs. Les contrats conclus récemment avec nos partenaires de confiance européens sont de très bonnes nouvelles, mais je regrette que nous devions déposséder nos armées pour les honorer. Les douze Rafale d'occasion cédés à la Croatie ne seront pas compensés dans l'immédiat. Une nouvelle commande a été annoncée, mais pas encore passée. En 2025, l'armée de l'air et de l'espace devrait disposer de 117 Rafale au lieu des 129 attendus. De même, deux des frégates vendues à la Grèce seront prélevées parmi celles destinées à la marine nationale, dont le calendrier de livraison est décalé de plusieurs mois. Ces décisions pèsent sur le respect de la LPM et sur notre souveraineté. Nous demandons de la clarté à ce sujet.

Le budget de la défense pour 2022 comporte plusieurs points positifs, notamment la hausse des crédits de 1,7 milliard, conformément à la LPM, l'accélération des recrutements dans le cyber – un enjeu majeur –, la priorité accordée à l'entretien programmé des matériels (EPM) et le milliard d'euros consacré aux études amont. Toutefois, ce projet de budget ne lève pas toutes les inquiétudes : persistance d'un surcoût net des opérations extérieures (OPEX) systématiquement absorbé par le budget des armées, contrairement à ce que prévoit la LPM ; situation du service de santé des armées (SSA), qui affronte une pénurie de médecins ; retards de livraison de petits équipements qui participent directement à la sécurité des soldats.

Que se passera-t-il après 2022 ? À partir de 2023, la LPM 2019-2025 prévoit une hausse annuelle des crédits, non de 1,7 milliard, mais de 3 milliards. L'essentiel de l'effort prévu relèvera donc de la prochaine majorité. Celle-ci devra être d'autant plus vigilante que la crise sanitaire a fait reculer la richesse nationale et qu'il n'est pas acquis que la proportion de 2 % du PIB équivaudra à 50 milliards en 2025. Je considère que la trajectoire de la LPM doit être fixée en valeur et non en pourcentage et que cette évolution devrait faire l'objet d'un projet de loi d'actualisation.

J'ai consacré la partie thématique de mon rapport à l'opération Corymbe, dans le golfe de Guinée. Son budget, de l'ordre de 10 à 15 millions, est modeste, mais les enjeux sont substantiels, ne serait-ce que pour les 80 000 Français présents dans cette zone. D'après le chef d'état-major de la marine (CEMM), le golfe de Guinée est devenu la zone maritime la plus dangereuse du monde. Les trafics, la pêche illégale, la piraterie ainsi que les kidnappings y ont atteint des niveaux alarmants. Cela a des conséquences directes sur nos intérêts, au premier rang desquels le transport maritime depuis et vers l'Europe.

Face à cette menace, qui s'étend et se durcit, la marine nationale joue un rôle déterminant. Elle œuvre à la sécurité maritime dans cette région plus de 330 jours par an et soutient le renforcement des marines des États riverains, qui aspirent à maîtriser seuls la piraterie au large de leurs côtes. Je salue les efforts de la France pour former et soutenir les capacités de ces pays. Je tiens à souligner le travail remarquable du centre d'information, de coopération et de vigilance maritimes (MICA Center) de Brest, qui évalue en permanence la situation et alerte les navires en cas de danger.

Par ailleurs, l'Union européenne, dont nous savons qu'elle est peu visible sur la scène internationale, a pris de nombreuses initiatives dans le golfe de Guinée, par le biais de programmes visant à soutenir les capacités autonomes des États. J'espère que cet effort suscitera d'autres initiatives démontrant enfin que l'Europe a sa place dans la sécurité du monde.

Dans ce cadre, la marine française est amenée à jouer un rôle de plus en plus fédérateur dans la région. Plusieurs points peuvent être améliorés.

Tout d'abord, il faut amener les États côtiers à accepter la présence d'équipes de protection privée à bord des navires, conformément au souhait des armateurs. Il faut mener un effort diplomatique, voire en faire une condition des aides. En Somalie, cette solution a fait partie de la réponse.

Ensuite, il faut simplifier et mieux coordonner les actions. Sur le plan international, c'est l'objectif de la présence maritime coordonnée (PMC) dans le golfe de Guinée, conformément au concept élaboré par l'UE. Sur le plan régional, il faut assurer le partage des informations et le développement des moyens de sécurité maritime.

Enfin, à défaut d'une opération internationale, il faut renforcer Corymbe, en privilégiant le déploiement de navires dotés de moyens aéroportés, capables d'intervenir en urgence en cas d'attaque. Alors même que nous allégeons notre dispositif au Sahel, il est fort à craindre, hélas, que nous entendions de plus en plus parler de cette région.

Je m'abstiendrai sur ce budget, car trop d'incertitudes l'entourent.

Jacques Maire (LaREM). Le groupe La République en Marche a pris, en début de législature, l'engagement de renforcer les capacités des forces armées. Pour la quatrième année consécutive, en dépit de la crise, le budget de la défense augmente, de 1,7 milliard, soit une hausse de 4,3 % par rapport à 2021 et de 27 % par rapport à 2017. Cette hausse respecte-t-elle l'esprit et la lettre des engagements fixés par la LPM ? Il me semble que tel est le cas, madame la rapporteure : certes, d'inévitables problèmes d'exécution se posent, mais l'article 3 de la loi, que nous avons voté ensemble, prévoit bien un montant de 41 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) pour 2022.

Les conséquences sont concrètes et positives : l'appareil militaire est plus complet et plus équilibré, ce qui permet dès à présent à notre armée de mieux mener, sur le territoire national et dans le monde, les actions destinées à protéger les Français. Quatre objectifs sont assignés à ce budget : améliorer la condition des soldats ; renforcer l'autonomie stratégique, notamment dans les domaines du renseignement et du cyber ; anticiper les nouvelles menaces en renouvelant et en modernisant les équipements ; renforcer l'effort sur la scène européenne et les théâtres extérieurs car, comme le montre l'opération Corymbe, notre action, malgré le potentiel, a encore peu d'impact sur le terrain.

Le Fonds européen de la défense (FED) a été approuvé par le Parlement européen le 29 avril. Doté d'un budget de 8 milliards d'euros, il permet d'engager dès maintenant 1,2 milliard auprès des entreprises françaises, des investissements supplémentaires qui solidifieront notre filière.

Les gouvernements précédents ont tous péché en sous-finançant les OPEX. Avec plus de 820 millions, ce budget n'en assure certes pas le financement intégral, mais il est bien plus sincère. Toutefois, les conséquences de l'évolution de Barkhane sont très difficiles à anticiper, compte tenu de nos relations difficiles avec certains de nos partenaires, notamment le Mali – qui ne sait plus vraiment où il habite.

Ce budget confirme le renforcement de notre autonomie stratégique aux échelles nationale et européenne. Il permet d'améliorer la sécurité des Français, en métropole, outre-mer et à l'étranger. Le groupe LaREM votera ces crédits.

M. Michel Fanget (Dem). La défense étant le bras armé de la diplomatie, il est naturel que notre commission se prononce sur les crédits de la mission *Défense*.

Avec 1,7 milliard d'euros de crédits additionnels pour l'année 2022, le budget affiche une forte hausse. Nous saluons cet effort, plus que jamais nécessaire pour soutenir l'armée face à des défis complexes et variés.

Les travaux que nous avons menés tout au long de la législature le montrent : les conflits du XXI^e diffèrent en tout point de ceux du XX^e siècle, car ils sont caractérisés par la multiplication des zones de conflit, la dissémination des menaces et leur format asymétrique. Dans ce cadre, conformément à la trajectoire fixée par la LPM, la hausse des moyens permettra de moderniser les équipements, de sincériser le budget et surtout de financer des priorités comme la cybersécurité, la dissuasion nucléaire et le soutien aux soldats. Il s'agira aussi de poursuivre la dynamique engagée.

Un effort constant est consenti en faveur de la modernisation et du maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements. Nous nous réjouissons de l'effort de 8,1 milliards, en hausse de 6,6 %, engagé pour les programmes d'armement, et des 4,5 milliards consacrés à l'EPM. Cette hausse des crédits permettra de doter les armées des moyens nécessaires pour répondre aux nouvelles menaces. La modernisation des forces opérationnelles terrestres (FOT) se poursuivra grâce à la livraison de véhicules du programme de synergie du contact renforcée par la polyvalence et l'infovalorisation (SCORPION). La marine recevra en 2022 son deuxième sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) de classe Barracuda et sa seconde frégate multimissions à capacité de défense aérienne renforcée (FREMM-DA).

Mais moderniser les équipements ne suffit pas pour garantir l'efficacité de la politique de défense, il faut aussi apporter le soutien nécessaire aux agents chargés de sa mise en œuvre. Le PLF traduit plusieurs engagements pris dans le cadre de la LPM.

Il prévoit la création de 492 emplois, notamment dans les domaines du renseignement et de la cyberdéfense, décisifs pour gérer les conflits de demain. Les efforts d'attractivité et de fidélisation des personnels se poursuivent, notamment par la mise en œuvre de la deuxième marche de la nouvelle politique de rémunération des militaires. Des efforts significatifs permettront l'amélioration des conditions d'hébergement des personnels, dans le cadre du plan Ambition logements, et des conditions d'exercice de leur métier, grâce à la livraison d'équipements essentiels au quotidien du soldat.

Notre groupe soutient l'augmentation de 6,6 % du budget alloué à la dissuasion nucléaire, qui demeure un élément central de notre défense, à l'heure où nous militons pour une autonomie stratégique aux échelles nationale et européenne.

Conscient des efforts et des défis futurs, le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés salue un budget conforme à la ligne tracée, qui renforce assurément notre capacité à agir dans le monde qui vient.

M. Alain David (SOC). On peut s'interroger sur la pérennité des hausses de crédits prévues, dans la mesure où la marche à franchir, à partir de 2023, sera plus haute : les augmentations annuelles de crédits devront être non plus de 1,7 milliard, mais de 3 milliards en moyenne. Dans la mesure où les autorisations d'engagement d'aujourd'hui sont les paiements de demain, on peut légitimement se demander si les objectifs financiers de la LPM seront respectés.

Vous proposez que la trajectoire budgétaire des dernières années de la LPM soit fixée en valeur et non en pourcentage, car les fluctuations de la richesse nationale dues à la pandémie ne permettent pas d'assurer qu'une proportion de 2 % du PIB consacrée au budget de la défense équivaldra à 50 milliards d'euros en 2025. Comptez-vous présenter un amendement en ce sens ?

M. Jean-Michel Clément (LT). Les militaires français ont beaucoup donné à leur pays en 2021, comme en témoigne leur engagement récent en Afghanistan. Il est donc juste que l'État leur accorde les moyens budgétaires nécessaires à leur action.

Le budget se conforme à la trajectoire inscrite dans la LPM, qui prévoit une hausse de 1,7 milliard. Toutefois, nous sommes surpris de l'heureux hasard remettant les hausses les plus fortes après l'élection présidentielle. Rien ne garantit que le prochain gouvernement acceptera de suivre ces engagements, ni surtout qu'il en sera capable. Les propos de Charles de Courson à ce sujet résonnent encore à mes oreilles.

Nous savons que la rupture du contrat avec l'Australie entraînera d'importantes pertes pour Naval Group, mais nous ne savons toujours pas quel est le manque à gagner pour l'État. Devrons-nous réviser la trajectoire fixée par la LPM ?

Dans le domaine du cyber, le budget de la mission *Défense* prévoit des recrutements importants, un effort qu'il convient de saluer compte tenu de l'augmentation du nombre de cyberattaques. Toutefois, il faut bien constater qu'alors même que nous intensifions nos investissements en la matière depuis que la LPM est appliquée, nous sommes toujours en retard sur la Chine, les États-Unis et la Russie.

Le projet de défense européenne est au point mort. Le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 prévoit une dotation de 7,9 milliards d'euros pour la défense, un montant dérisoire à l'aune des enjeux.

Les crédits consacrés aux OPEX soulèvent également des interrogations. La France a annoncé que son engagement au Sahel allait évoluer, mais on ignore dans quelle mesure cela affectera notre présence sur place. Surtout, nos alliés européens sont toujours aux abonnés absents, tant en matière d'effectifs militaires que du point de vue budgétaire, alors même que l'opération Barkhane est censée assurer la sécurité de tous les citoyens européens. Si rien n'est fait, nous devons encore faire appel à nos ressources.

Dans ces conditions, le groupe Libertés et Territoires s'abstiendra sur ce budget.

Mme Liliana Tanguy. Le budget de défense augmente pour la quatrième année consécutive, conformément à la LPM. Cet effort pour le moins significatif permet à notre pays de préparer l'avenir.

Toutefois, vous émettez plusieurs réserves, madame la rapporteure pour avis. Vous considérez notamment que le plan de relance a esquivé la défense. Il faut pourtant avoir à

l'esprit que la défense n'a pas été affectée par la crise sanitaire au même degré que d'autres secteurs et que certaines dépenses n'ont pas été effectuées.

Par ailleurs, le Gouvernement a toujours été présent pour tous les secteurs d'activité, défense comprise. Celle-ci a bénéficié de mesures d'accélération des investissements à hauteur de 763 millions d'euros. Vous suggérez que certains besoins ne sont pas couverts par le budget 2022 : lesquels ?

Mme Nicole Le Peih. La trajectoire de la LPM ayant été toujours respectée, nous travaillons en confiance. Les présentations budgétaires de ce gouvernement sont fidèles aux budgets exécutés. De 2018 à 2022, le budget de la défense augmente de 27 %, ce qui est remarquable. Il importe d'autant plus de le rappeler que les dotations aux armées ont souvent été des variables d'ajustement pour les gouvernements, de droite ou de gauche. Appartenant à l'opposition, le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat lui-même s'est réjoui de cette dynamique inédite, qui permet non seulement de renforcer les capacités militaires, mais aussi d'améliorer les conditions de vie et la sécurité des soldats – une façon de saluer leur engagement.

Les particularités de la zone, dans le golfe de Guinée, rendent impossible selon vous la réplique des opérations Ocean Shield et Atalante, au large de la Somalie, car l'espace d'intervention est plus vaste et plus difficile à sécuriser. La PMC n'a pas pris la forme d'une opération relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ce qui offrirait l'avantage d'un commandement intégré. Vous suggérez le développement de nouvelles PMC, ailleurs. Pourquoi ne pas plaider pour le développement d'une véritable PSDC ? Quels sont les blocages, ou les désavantages, à la mise en œuvre d'une politique de défense européenne intégrée ?

M. Jean-François Portarrieu. L'amiral Vandier a jugé que la zone maritime concernée par l'opération Corymbe, au large du Nigeria et de l'Angola, était la plus dangereuse du monde, en raison de l'explosion du nombre d'actes de piraterie et de brigandage. Cette zone à risque, longtemps limitée aux eaux territoriales du Nigeria, s'étend désormais jusqu'au large du Sénégal. Cette délinquance, en augmentation sensible, peut-elle être contaminée par l'expansion des groupes djihadistes de Boko Haram vers les zones côtières ?

M. Christian Hutin. J'aimerais soulever une question très technique, mais d'actualité puisqu'elle a été abordée par plusieurs candidats à la présidentielle : la France ne produit plus d'armes individuelles, une première depuis plus de 2 000 ans. C'est très étonnant, dans la mesure où nous disposons encore de fabricants comme Manufrance. Notre commission et celle de la défense s'interrogent, à juste titre, sur la commande de fusils d'assaut allemands. Se déroule-t-elle comme prévu ? À l'heure où nous prônons une forme de souverainisme sur le Doliprane, il ne faudrait pas négliger un armement dont nous nous équipons avec volontarisme pour lutter contre le terrorisme !

Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis. J'ai mentionné les points positifs du budget de la défense pour 2022, en soulignant l'augmentation de 1,7 milliard et le respect, même partiel, de la trajectoire fixée par la LPM. Toutefois, il était de mon devoir, en cette dernière année de mandat présidentiel, de donner des perspectives sur ce qui nous attend, notamment l'augmentation annuelle de 3 milliards.

Par ailleurs, le Parlement n'a pas abordé l'actualisation de la LPM dans le cadre de l'examen d'un projet de loi. Nous devons fixer des orientations ensemble, tant en matière d'exportations que de niveau capacitaire des armées, mais le Gouvernement décide seul !

Exporter des matériels est une bonne chose, notamment dans les pays européens. Toutefois, il s'avère que cette avancée est obtenue au détriment de l'armée française, qui recevra plusieurs matériels bien plus tard que prévu. Sur ce sujet hautement stratégique, il faut savoir ce que nous voulons en priorité : équiper notre armée ou exporter notre savoir-faire ? Quel est le bon équilibre ? Certes, des efforts financiers ont été réalisés, mais la future majorité devra en consentir d'autres.

La sincérisation du budget des OPEX n'est pas totale, dans la mesure où 200 millions resteront à payer. Par ailleurs, la LPM prévoyait une solidarité interministérielle en la matière : il n'en est rien.

Le PLF prévoit la création de 376 postes dans le domaine cyber, qui connaît des difficultés de recrutement. Cet effort est indispensable car les conflits de demain exigeront des belligérants qu'ils soient bien équipés en la matière et servis par des personnes de qualité.

Plusieurs orateurs ont évoqué l'amélioration de la situation matérielle de nos armées, notamment la mise à leur disposition de logements et de places en crèche. Plusieurs actions sont menées en ce sens, notamment un partenariat avec le groupe Vinci qui permet d'acheter des logements insalubres en vue de les rénover.

Je rejoins vos inquiétudes sur la possibilité de respecter la trajectoire de 2023 à 2025 et je pense, moi aussi, qu'il faut exprimer les objectifs financiers en valeur et non en pourcentage. Le prochain gouvernement devra faire sérieusement le point sur l'actualisation de la LPM, afin qu'elle soit aussi sincère que possible et tienne compte des analyses, qui sont nombreuses à prévoir des conflits de haute intensité. Nous devons nous demander comment orienter la politique d'exportation et la politique d'équipement de nos armées en fonction de ces prévisions.

Je le répète, le plan de relance ne s'est pas caractérisé par un effort particulier en faveur de la défense : seuls 0,2 % de ses crédits sont destinés à cette mission. Bien qu'il soit orienté vers le social, le numérique et l'écologie, l'armée y avait sa place, notamment pour financer les programmes d'avenir, et pouvait espérer des crédits plus élevés.

Dans le golfe de Guinée, la marine effectue un travail extraordinaire, reconnu par tous les armateurs français et étrangers. C'est une zone stratégique, puisque 80 000 ressortissants français et 400 000 ressortissants européens y résident. Le trafic maritime y est intense. L'opération Corymbe se distingue nettement de l'opération Atalante, qui avait été menée dans le golfe d'Aden en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies : la configuration des lieux permettait d'avoir un rail, et l'opération était rendue légitime par le fait que la Somalie était un État totalement défaillant.

Dans le golfe de Guinée, les États souverains limitent quelque peu l'action souhaitée par la France et l'Europe. Au côté de la France, l'Espagne, l'Italie, et, comme cela est annoncé, le Danemark, mènent des opérations coordonnées. L'architecture de Yaoundé, établie en 2013, définit la participation de chaque État, mais les règles ne sont pas totalement appliquées. Sur des points précis, l'Europe peut avoir une action concrète et conditionner son

aide à certaines actions dans le golfe de Guinée. La responsabilisation des États côtiers est essentielle. Plusieurs d'entre eux accomplissent un gros effort, et d'autres suivent peu à peu.

La transformation de Barkhane suscite des inquiétudes. Les foyers de terrorisme peuvent en effet se déplacer. On aura besoin, dans les mois à venir, d'un renforcement important des marines européennes dans le golfe de Guinée, voire d'une intervention internationale. Pour l'heure, les Américains et les Chinois y sont peu présents, si ce n'est, s'agissant des Chinois, pour pratiquer une pêche un peu sauvage en haute mer.

Je n'ai pas d'information particulière sur l'importation des armes de petit calibre. Un travail est à mener, sur le plan national, par le Gouvernement. Il devra également être conduit à l'échelle européenne si l'on veut faire émerger l'Europe de la défense.

Ce projet de budget présente des aspects positifs, tandis que d'autres soulèvent des interrogations. Nous sommes frustrés par le fait que le Parlement est un peu absent de la prise de décision, dans des domaines pourtant stratégiques.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je ferai deux observations. Premièrement, les OPEX sont budgétées à hauteur de 800 millions sur un total de 1 milliard, ce qui constitue un progrès considérable en matière de transparence budgétaire. Auparavant, ces opérations étaient totalement sous-évaluées, ce qui conduisait à récupérer des crédits un peu partout. Le Gouvernement doit aller plus loin et achever cet effort de clarification.

Deuxièmement, établir la trajectoire de la LPM en valeur et non en pourcentage contribuerait peut-être à accroître la sincérité budgétaire mais il n'est pas certain que le calcul serait gagnant compte tenu de la dynamique de la croissance post-pandémie.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense sans modification.

Examen pour avis des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis) ; Vote sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* sont destinés à la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des immigrés en situation régulière et la mise en œuvre du droit d'asile. Alors que les autorisations d'engagement proposées l'année dernière étaient en diminution, du fait de la réduction des flux migratoires durant la pandémie, le Gouvernement propose de les augmenter substantiellement car les demandes d'asile sont reparties à la hausse.

Le rapport fait état des progrès réalisés, comme l'augmentation des places dans les centres de rétention administrative (CRA) et des motifs d'inquiétude face à une certaine dégradation de la situation : insuffisance des personnels pour le traitement des obligations de quitter le territoire français (OQTF), inexécution de ces dernières ainsi que des décisions de justice, complexification croissante du droit applicable, engorgement des préfectures et des tribunaux par les décisions administratives et les recours contentieux.

Par ailleurs, notre rapporteur a consacré des développements aux procédures d'éloignement et aux moyens consacrés à cette mission. Ces questions sont pleinement d'actualité, comme le montre la tension survenue entre la France, l'Algérie, le Maroc – ces deux derniers pays entretenant des différends – et la Tunisie au sujet des laissez-passer consulaires.

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, je me suis penché sur l'efficacité des mesures d'éloignement des étrangers qui n'obtiennent pas de permis de séjour ou ne se voient pas reconnaître la protection internationale. C'est une question d'une particulière actualité. Au vu des décisions récentes du ministre de l'intérieur, il apparaît nécessaire de proposer des pistes d'amélioration de notre système.

Les crédits de paiement (CP) de la mission augmentent légèrement, d'un peu plus de 3 %, pour atteindre 1,9 milliard d'euros, après une hausse de 2 % l'année dernière. Les autorisations d'engagement (AE) augmentent plus nettement, de l'ordre de 14 %, alors qu'elles étaient en baisse en 2021.

Le programme 303 *Immigration et asile* représente 77 % des crédits de la mission. Les CP augmentent cette année de 3,6 %. Pour l'essentiel, ces financements servent – à hauteur de 1,3 milliard –, à régler les dépenses liées aux demandeurs d'asile : hébergement, allocation, prise en charge médico-psychologique et fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* représente 23 % des crédits de la mission. Les CP augmentent cette année de 1,8 %. La majeure partie de ces crédits – soit 257 millions – est consacrée au financement de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui est chargé de l'accueil et de l'intégration des étrangers en situation régulière mais qui exerce aussi des compétences relevant de la politique de l'asile.

D'autres crédits de paiement figurent au sein de la mission *Plan de relance*, pour un montant de 34,2 millions. Ils ont vocation à financer des places en centres provisoires d'hébergement (CPH), l'accompagnement des réfugiés vers le logement et l'emploi, ainsi que l'externalisation de certaines tâches considérées comme non régaliennes dans les CRA. Ces chiffres montrent le poids financier représenté par la politique de l'asile dans notre budget.

Les crédits de paiement destinés à la lutte contre l'immigration irrégulière sont en augmentation. Ils servent principalement à financer le séjour en CRA et le dispositif de préparation au retour pour ceux qui se déclarent volontaires pour un retour aidé.

Toutefois, avec un montant de seulement 36,5 millions consacré aux frais d'éloignement, contre 34,7 millions en 2021, il n'apparaît pas que le Gouvernement ait pris la mesure des enjeux migratoires auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés.

En effet, après le ralentissement observé au plus fort de la crise sanitaire, l'année 2021 voit un net redémarrage des flux migratoires en direction de l'Union européenne (UE), ainsi que de la demande d'asile. On a dénombré 103 630 franchissements illégaux des frontières extérieures de l'Europe au cours des huit premiers mois de 2021. Ce chiffre est supérieur de 64 % au total des franchissements recensés l'année dernière.

S'agissant de la France, la pression aux frontières est repartie à la hausse de manière très significative. Elle se fait sentir principalement sur la route de la Méditerranée centrale : les arrivées de Libye et de Tunisie sont en augmentation de 83 % par rapport à 2020. La route de la Méditerranée occidentale est également inquiétante, puisque 20 500 personnes l'ont empruntée au cours des huit premiers mois de 2021, ce qui marque une hausse de 50 % par rapport à l'année dernière. Les arrivées maritimes aux Canaries enregistrent de leur côté une progression de 136 % en 2021.

On sait que 600 000 migrants attendent aujourd'hui, en Libye, de pouvoir gagner l'Europe. Plus de 4 millions de réfugiés syriens stationnent en Turquie. Au Liban, les réfugiés syriens représentent plus de 20 % de la population, dans un pays plus instable que jamais. De nombreux Afghans vivent dans des États limitrophes de leur pays, notamment en Iran, où leur nombre est estimé à 5 millions. Les flux migratoires irréguliers, repartis à la hausse ces derniers mois, pourraient prendre beaucoup d'ampleur en peu de temps. Y sommes-nous préparés ? J'en doute, à la lecture du présent budget.

La reprise des flux d'immigration irrégulière a des incidences sur la situation migratoire le long des côtes de la Manche, comme je peux l'observer dans ma circonscription. D'après les données du ministère de l'intérieur britannique, plus de 17 000 migrants ont réussi à rejoindre l'Angleterre en traversant la Manche depuis le début de l'année ; ils sont deux fois plus nombreux que sur l'ensemble de l'année 2020.

La demande d'asile connaît elle aussi un rebond. Sur les neuf premiers mois de l'année, l'OFPRA a reçu 70 888 demandes d'asile, dont 12 000 au mois de septembre, ce qui correspond à sa capacité mensuelle maximum de traitement des demandes. Le chiffre attendu pour octobre devrait également être particulièrement élevé. Quant à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), elle devrait enregistrer, en 2021, entre 65 000 et 75 000 affaires, soit une augmentation comprise entre 10 et 27 % par rapport à 2019.

Dans ce contexte, l'enjeu immense, évoqué rapport après rapport et projet de loi après projet de loi, est celui du devenir des ressortissants étrangers qui n'obtiennent pas de titre de séjour ou ne se voient pas reconnaître une protection internationale. Déjà, dans un rapport de 2015, la Cour des comptes avait estimé à plus de 96 % la proportion des déboutés du droit d'asile qui demeuraient en France malgré le rejet de leur demande. Ce chiffre met en lumière l'absurdité qu'il y a à disposer d'un système complexe et coûteux d'examen de la demande d'asile, s'il aboutit au maintien des déboutés sur le territoire national.

Il est un fait que les mesures d'éloignement, en particulier les OQTF, demeurent très largement inexécutées. Leur taux d'exécution, compris entre 13 et 15 % entre 2015 et 2019, a été de seulement 6 % en 2020, une année particulière.

Non seulement l'État perd toute autorité et toute crédibilité en se montrant incapable de faire exécuter ses propres décisions, mais il ne respecte pas les ressortissants étrangers qui présentent des éléments justifiant leur protection ou qui sollicitent et obtiennent un titre de séjour sur l'un des fondements prévus par la loi.

Ainsi, un nombre élevé de personnes en situation irrégulière demeurent sur le territoire. Le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale de l'État (AME) constitue un premier indice pour évaluer cette population : ils étaient près de 370 000 au 30 septembre 2020, chiffre en hausse de 10 % par rapport à l'année précédente. Mais le nombre des étrangers en situation irrégulière est évidemment plus élevé, puisqu'une certaine proportion ne recourt pas

au dispositif par crainte d'être identifiés. Par ailleurs, ce chiffre n'inclut pas les étrangers en situation irrégulière recevant des soins à Mayotte, le centre hospitalier de Mayotte n'étant pas soumis à la tarification à l'activité. On l'oublie souvent lorsqu'on évoque le coût financier et le nombre de bénéficiaires de l'AME, alors que, dans ce département, près d'un tiers des habitants est en situation irrégulière.

Quelques raisons conjoncturelles peuvent expliquer cette incapacité de l'État à éloigner les étrangers en situation irrégulière : de nombreuses personnes refusent d'effectuer un test PCR, un résultat négatif étant exigé à l'embarquement.

Mais il y a surtout des raisons structurelles. Les personnes concernées détruisent généralement tout moyen d'identifier leur nationalité et nombre d'États étrangers sont réticents à reconnaître leurs ressortissants et à délivrer les laissez-passer consulaires. Il est indispensable d'adopter vis-à-vis de ces États une attitude ferme, sans naïveté. Réduire l'octroi des visas est une réponse ; dénoncer l'accord dérogatoire qui régit actuellement le séjour des ressortissants algériens en France en est une autre. Je propose dans mon rapport une mesure qui faciliterait l'identification des ressortissants étrangers retenus dans le cadre de la vérification du droit de circulation et de séjour : elle consisterait à permettre à l'officier de police judiciaire d'effectuer une inspection des supports numériques.

D'autres raisons sont moins connues. Toute la chaîne administrative est sous pression et sous-dimensionnée pour traiter la question de l'éloignement. Les services préfectoraux sont débordés par le nombre de décisions à rédiger, qui sont de plus en plus longues et complexes. Devant le faible taux d'exécution des OQTF, les agents préfectoraux ont d'ailleurs un profond sentiment d'inutilité de leur travail.

Si la durée de la rétention administrative a été allongée et le nombre de places augmenté au sein des CRA, la gestion par la police aux frontières (PAF) est de plus en plus difficile. La présence croissante de sortants de prison, voire de personnes enregistrées dans le fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), rend le travail des fonctionnaires de police particulièrement éprouvant. De nombreux incidents graves, parmi lesquels des incendies criminels, se sont produits au cours des dernières semaines. Des progrès doivent être accomplis, qui ne paraissent pas hors d'atteinte car il s'agit d'une question d'organisation : il faudrait anticiper davantage la fin de la peine des détenus visés par une procédure d'éloignement afin de préparer en amont la mise en œuvre de celle-ci et d'éviter, ou de limiter, le passage de l'individu dangereux par un CRA.

J'insiste dans mon rapport sur les missions de PAF, qui ne se limitent pas aux aéroports et aux CRA, mais incluent l'investigation et le démantèlement des filières d'immigration irrégulière et de traite des êtres humains. Ces missions sont nombreuses et complexes. Il nous revient de donner à ces services les moyens de les accomplir.

Enfin, l'embolie touche le dispositif juridictionnel lui-même. Le contentieux des étrangers représente plus de 40 % de l'activité des tribunaux administratifs, voire 60 % dans certaines juridictions. Ce poids considérable a un effet d'éviction sur d'autres contentieux, fiscaux ou de l'urbanisme, au détriment du justiciable.

La grande complexité du droit des étrangers rend les jugements de plus en plus longs et détaillés. À l'instar des fonctionnaires des préfectures, les magistrats administratifs s'interrogent sur l'utilité de consacrer 40 % de leur temps – et 40 % du budget de leurs juridictions –, à ce contentieux, si les OQTF dont ils reconnaissent la légalité ne sont pas

exécutées. Le Conseil d'État a fait plusieurs propositions pour simplifier et rationaliser ce contentieux. Il recommande ainsi de faire passer le nombre de procédures juridictionnelles de douze à trois.

Si des efforts ont été faits, par exemple pour étendre le parc de rétention, le Gouvernement n'a pas pris conscience de l'ampleur des enjeux migratoires qui nous attendent.

C'est pourquoi j'émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration*.

Mme Sonia Krimi (LaREM). J'ai entendu beaucoup de termes tels que « incapacité de l'État », « y a qu'à », « faut qu'on ». L'immigration est un sujet complexe, qui nécessite une réponse politique globale. On ne peut aucunement réduire cette question à la problématique des frontières. Si le problème est si simple, comment expliquer que les gouvernements, de droite comme de gauche, n'aient pas su le résoudre ? Il faut mener une politique d'aide au développement et de coopération internationale étroite, en particulier à l'échelle de l'UE – dont la France, je le rappelle, assurera la présidence au premier semestre 2022. Les règles relatives à l'asile, élaborées par la Commission européenne à la suite de la crise migratoire de 2015, n'ont jamais été véritablement appliquées. Le Président Emmanuel Macron poursuivra ses efforts pour renforcer la coopération européenne.

L'immigration est un sujet structurel, qui a toujours existé. Cela doit nous conduire à nuancer quelques chiffres : 3 millions de personnes disposent d'un titre de séjour, soit 4 % de la population française. On recense, dans le monde, 280 millions d'immigrés, de personnes déplacées. Peut-on présenter l'arrivée de quelques dizaines de milliers de personnes en Europe comme la fin du monde ? Dans des pays comme le Liban ou la Jordanie, les gens rient lorsqu'ils entendent de tels propos dans la bouche de personnalités politiques. Il faut analyser les choses de manière nuancée.

Le budget présente de nombreux points positifs. Il y a quatre ans, il s'élevait à 1 milliard d'euros, contre 1,9 milliard aujourd'hui. Il progresse de 3 % par rapport à l'année dernière, ce qui représente une hausse de 58 millions. Il faut y ajouter les crédits du plan de relance et la création de 800 places dans les centres provisoires d'hébergement, de 1 500 places dans les centres d'accueil et d'examen des situations (CAES), et de 3 400 places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Le programme 303 voit ses crédits augmenter de 4 % par rapport à l'année dernière.

Je rappelle, enfin, que le président Macron a doublé les effectifs de la PAF, alors que Nicolas Sarkozy avait supprimé 10 000 postes de policiers, avant que la gauche ne les rétablisse.

La réduction du nombre de visas ne saurait conduire, *ipso facto*, à la diminution du nombre de migrants se rendant en France. Nous avons adopté, à l'unanimité, la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui prévoit notamment une hausse de l'aide publique au développement. Nous avons estimé, au cours des débats, qu'un levier d'action efficace consisterait à sanctionner les élites des pays concernés.

Le groupe La République en marche votera en faveur des crédits.

Mme Maud Gatel (Dem). Je tiens à saluer un budget ambitieux, doté de 1,9 milliard d'euros en CP, contre 1 milliard d'euros il y a quatre ans. La mobilisation budgétaire a été réaffirmée chaque année depuis le début du quinquennat, ce qui atteste la volonté politique sur cette question. Ce budget répond à des enjeux majeurs : adapter le système d'accueil face aux flux migratoires, tout en préservant l'indispensable droit d'asile et en faisant preuve de fermeté envers ceux qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire national. Après un ralentissement des arrivées en raison de la situation sanitaire, nous assistons à un redémarrage des flux migratoires lié à la situation géopolitique, aux effets du Brexit et, demain, peut-être, à la crise en Afghanistan.

Le programme 303 prévoit un renforcement des moyens de l'OFPRA. L'objectif est de continuer à réduire la durée de traitement des dossiers et de passer de 150 jours à une période comprise entre 60 et 90 jours. La numérisation en cours devrait aussi y contribuer. Les services préfectoraux devraient également être concernés par l'accroissement du nombre d'équivalents temps plein (ETP), car le temps de délivrance et de renouvellement des titres de séjour soulève un réel problème du point de vue de l'accès des étrangers au droit.

Le budget de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) est en progression de 4 %. Le parc d'hébergement sera porté à plus de 103 000 places, ce qui constitue un effort très significatif.

Les crédits relatifs à la lutte contre l'immigration illégale sont également en augmentation. Le renforcement des contrôles aux frontières, les mesures d'éloignement et la lutte contre les filières d'immigration clandestine constitue un axe primordial pour préserver notre système d'accueil.

Je partage votre analyse quant à l'embolie du dispositif juridictionnel en matière de droit des étrangers. Au-delà des besoins humains, auxquels il est indispensable de répondre, il faut activer tous les leviers pour que les décisions d'éloignement soient appliquées, et notamment améliorer la coopération consulaire.

Le programme 104 enregistre également une hausse de ses crédits. Nous accueillons chaque année 100 000 nouveaux arrivants non européens en France. Ce programme finance les outils dédiés à ces arrivées, comme le contrat d'intégration républicaine (CIR). Celui-ci va incontestablement dans le bon sens et mériterait d'être encore un peu plus individualisé selon les besoins prioritaires du bénéficiaire. L'élément clé pour 2022 est le déploiement du programme de généralisation de l'accompagnement global et individualisé des réfugiés (AGIR), qui doit permettre de mieux coordonner les acteurs.

Bien évidemment, le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés votera ce budget, à la hauteur de ses ambitions.

Mais la politique migratoire n'est pas simplement une question nationale, elle relève d'une politique globale, qui passe par la diplomatie avec les pays de départ et de transit, l'aide au développement et la coopération européenne. Le manque de solidarité européenne, l'obsolescence du cadre juridique appellent des actions ambitieuses, qui devraient être au cœur de la présidence française de l'Union européenne.

M. Christian Hutin (SOC). Ce sujet a partie liée à l'histoire de notre pays, il est au cœur des enjeux de l'élection présidentielle et je suis surpris qu'un certain nombre de partis ne soient pas représentés dans cette discussion.

Je soutiens pleinement la décision du Président de la République de restreindre l'octroi de visas aux pays qui refusent le retour de leurs ressortissants après que ceux-ci ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire. Ces États se moquent de nous et la récente déclaration de l'ambassadeur d'Algérie confine à l'ingérence.

J'en viens au bras de fer avec le Royaume-Uni. Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et, plus généralement, les sauveteurs en mer secourent des dizaines de personnes par jour. Cela ne peut plus durer !

Je suis en désaccord avec vous sur l'AME. En tant que médecin, j'estime qu'il vaut mieux soigner des clandestins plutôt que d'assister à la recrudescence de maladies, comme ce fut le cas pour la rougeole, il y a cinq ou six ans.

Je pense qu'il est essentiel de doubler les effectifs de la PAF.

La Turquie retient 4 millions de réfugiés sur son sol et obtient en échange 4 milliards de l'Europe. On connaîtra la même situation avec d'autres pays, en particulier des voisins de l'Afghanistan. Je partage vos conclusions sur ce sujet.

En tant que député de Grande-Synthe, je connais bien les problèmes migratoires que vous évoquez. Voilà quinze ans que cela dure. La situation des habitants s'est améliorée mais les migrants vivent dans des conditions abominables et les passeurs s'enrichissent au-delà de l'imaginable. Des réseaux de prostitution s'étendent. Cela ne peut pas continuer ainsi !

Le groupe socialiste s'abstiendra sur ces crédits.

M. Jean-Michel Clément (LT). Je vous félicite pour la profondeur de vos analyses sur ce sujet qui m'est très cher et auquel nous ne pouvons rester indifférents, malgré nos différences de points de vue. Je suis toujours gêné d'entendre parler d'asile et d'immigration sous un prisme budgétaire. Derrière ces chiffres, il y a des hommes, des femmes et des détresses humaines.

Alors que le Président de la République avait promis que chacun trouverait un toit lors de son quinquennat, la loi de finances de 2021 prévoyait que 65 % des demandeurs d'asile seraient hébergés – seuls 59 % l'ont été. Ce chiffre, bien qu'en hausse par rapport aux années précédentes, reste évidemment trop faible : tant que des gens vivront dans la rue, dans les conditions que l'on sait, ce sera toujours un échec.

Nous sommes donc très surpris de constater que le Gouvernement se fixe un objectif ambitieux de 90 % de demandeurs d'asile hébergés en 2023, d'autant plus difficile à atteindre que le nombre de places d'hébergement augmente trop lentement au regard des besoins. Certes, 800 places dans les CPH ont été créées dans le cadre du plan de relance et le Gouvernement annonce la création de 4 900 places dans les CAES et les CADA d'ici à mi-2022. Toutefois, ces ouvertures sont conditionnées au fait que le coût global de l'ADA n'excède pas les prévisions : autant dire que nous n'y arriverons pas ! Cette conditionnalité est pour le moins étonnante et inappropriée.

Par ailleurs, le PLF pour 2022 insiste sur le développement des CRA. Or cette politique d'enfermement pose problème, alors que les durées de rétention s'allongent et que des problèmes de sécurité demeurent – un incendie s'est produit récemment au CRA d'Hendaye. Il est nécessaire de consacrer davantage d'attention et de moyens à la prise en charge sanitaire et sociale des personnes retenues et de développer d'autres solutions que ces

centres. Ce n'est pas parce que des personnes restent longtemps dans des CRA qu'elles seront éloignées plus facilement : dans au moins huit cas sur dix, elles ne pourront pas être éloignées du tout, pour les raisons que vous avez évoquées. Ainsi, nous entretenons des structures de rétention dont nous connaissons l'inefficience.

Il est évidemment nécessaire de raccourcir le délai des procédures contentieuses, mais cela doit passer par une hausse des moyens des juridictions et non par une déshumanisation des jugements. Les avocats qui défendent des demandeurs d'asile se sont récemment mis en grève et sont allés protester devant la CNDA – il m'est moi-même arrivé de le faire quand j'étais en activité. Mes confrères, que je rencontre régulièrement, me décrivent les difficultés auxquelles ils sont confrontés : ils dénoncent la dégradation inacceptable de la justice rendue par la CNDA. De plus en plus souvent, celle-ci rejette les recours des demandeurs d'asile par ordonnance, sans même auditionner les intéressés.

On nous demande de donner un avis sur ce budget. Voter pour reviendrait à approuver des crédits insuffisants, mais voter contre reviendrait à rejeter des crédits pourtant nécessaires. Un humoriste a dit un jour : « Je ne suis ni pour ni contre, bien au contraire. » Moi aussi, je m'abstiendrai.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Permettez-moi de me moquer de ma propre famille politique en rappelant cette définition classique du centrisme : « Je ne suis ni de droite ni de gauche, bien au contraire. »

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Madame Krimi, il ne me revient pas de juger s'il est opportun ou non de traiter tel ou tel sujet. L'immigration est indéniablement un sujet important, pour une raison très simple : selon les chiffres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 10 % de la population française est considérée comme immigrée. Autrement dit, en France, 6,5 millions de personnes sont nées étrangères à l'étranger. Vous m'avez accusé de présenter mon rapport sur le mode « yakafokon », et vous avez expliqué que la présidence française de l'UE sera l'occasion pour notre pays de défendre une vraie ambition européenne dans ce domaine. Nous y sommes évidemment tous favorables : il faudra effectivement harmoniser les taux de protection des différents pays européens, de même que les procédures applicables.

Pourquoi certains pays obtiennent-ils de bien meilleurs résultats, alors qu'ils sont soumis aux mêmes règlements au sein du même espace européen ? Pourquoi, en France, une personne déboutée de sa demande d'asile ne se voit-elle pas directement signifier une OQTF, alors qu'une telle notification est automatique en Allemagne ? Pourquoi 13 % seulement des mesures d'éloignement prononcées ont-elles été exécutées en 2019 en France, contre 53 % en Allemagne et 89 % au Royaume-Uni ? Ces questions sont légitimes. Peut-être nos voisins ont-ils trouvé des solutions que nous n'appliquons pas. Ils ne font pas d'affichage politique en augmentant le nombre d'obligations de quitter le territoire délivrées lorsqu'ils savent que ces dernières ne pourront être suivies d'effet. Une telle pratique ne peut que désespérer les différents acteurs de la chaîne juridictionnelle, les préfetures et les étrangers, quel que soit leur statut. Elle augmente en outre les possibilités de séjour clandestin.

Vous avez évoqué des suppressions de postes opérées lors d'un précédent quinquennat. Sans vouloir faire de politique politicienne, je rappellerai que le monde a connu moins de tensions entre 2007 et 2012 qu'entre 2012 et 2017. Après la guerre en Syrie, nous assistons désormais au retour au pouvoir des talibans en Afghanistan : ne comparez donc pas des situations qui n'ont rien à voir ! D'ailleurs, si nous étudions les taux de crimes commis et

élucidés entre 2007 et 2012 et depuis 2012, je ne suis pas sûr que la comparaison serait à la faveur du gouvernement que vous soutenez. Quand le taux de criminalité est moins élevé – ce qui était le cas lors du quinquennat de Nicolas Sarkozy –, on peut faire mieux avec moins.

Comme vous, j'ai toujours été très favorable à l'augmentation du nombre de places en CADA – tous mes avis budgétaires vous le montreront. Je rappelle toutefois que 15 % des places existantes sont indûment occupées par des personnes qui n'ont rien à faire dans des CADA : des réfugiés ayant obtenu le statut mais qui ne trouvent pas de toit ou des étrangers déboutés de leur demande d'asile qu'on ne peut placer en CRA. Cela empêche les demandeurs d'asile éligibles d'accéder à ces établissements spécifiquement créés pour eux ; ils doivent alors chercher une place dans le parc privé ou dormir sous des ponts, à moins qu'ils ne tombent à la merci de passeurs ou de marchands de sommeil. La situation est donc liée à un problème d'expulsion.

Tous les gouvernements ont cherché à réduire les délais de décision de l'OFPRA puis de la CNDA afin que les personnes éligibles au droit d'asile soient rapidement protégées et que celles qui ne peuvent pas en bénéficier soient rapidement déboutées de leur demande, soit pour solliciter autre chose qu'une protection internationale – un titre de séjour, par exemple –, soit pour être expulsées avant qu'on ne perde leur trace. Or, après avoir bénéficié d'une très forte augmentation du nombre d'emplois dans le PLF de 2020 et mené à bien les recrutements correspondants pendant la crise, l'OFPRA n'obtient, dans ce PLF pour 2022, aucun ETP supplémentaire. Je disais tout à l'heure que l'Office avait reçu 12 000 demandes d'asile en septembre 2021 et, par là même, atteint un seuil de saturation : au-delà de cette limite, les dossiers en stock vont augmenter – ils sont aujourd'hui au nombre de 54 000 – et les délais vont s'allonger.

Je pense que les objectifs assignés au CIR doivent être beaucoup plus ambitieux. Je pense en particulier à la maîtrise de la langue française, qui est indispensable à l'intégration. Contrairement à de nombreux pays européens, nous n'imposons pas aux étrangers de maîtriser le français ou d'avoir atteint un niveau de langue minimal pour obtenir un titre de séjour, mais leur demandons d'avoir fait preuve d'assiduité aux cours de langue. Nous devrions être beaucoup plus à cheval sur cette question, quitte à ouvrir un plus grand nombre d'heures de cours, comme nous l'avons d'ailleurs déjà fait.

M. Hutin a évoqué la récente déclaration de l'ambassadeur d'Algérie en France. J'évoquerai, pour ma part, la déclaration du président Abdelmadjid Tebboune, qui a exigé de la France le « respect total de l'État algérien ». J'ai peut-être été un peu taquin, dans mon rapport, en réclamant la dénonciation de l'accord franco-algérien de 1968. Dès lors que le président algérien demande que nous traitions son pays de la même façon que les autres États, il n'y a aucune raison de prévoir des règles dérogatoires s'agissant de l'entrée et de l'accueil des Algériens en France ! Je ne suis pas certain que l'ensemble des membres de notre commission approuvent ma proposition ; je considère cependant que ce serait pleinement respecter la volonté de l'État algérien que de dénoncer cet accord.

J'en viens à la question de l'AME. Personne ne propose de priver de couverture santé les personnes présentes sans droit ni titre sur le territoire français si elles sont atteintes, par exemple, de maladies infectieuses. Dans le cas du covid, chacun a admis qu'il fallait soigner, isoler et vacciner les étrangers en situation irrégulière au même titre que les autres personnes présentes dans notre pays. La question porte en réalité sur le panier de soins : l'AME doit-elle concerner tout type de soins ou se limiter aux maladies infectieuses ? Cette question revient chaque année, et chacun connaît ma position.

Il existe un moyen d'accroître les moyens dont dispose la PAF sans trop augmenter les dépenses : expérimenter l'externalisation de certaines missions, comme celle de conduire les étrangers retenus devant un juge. Cela permettrait de déployer davantage d'effectifs dans les CRA ou sur le terrain. Certes, une décision du Conseil constitutionnel remet en cause une partie des externalisations déjà expérimentées, mais il est nécessaire de trouver, dans un dialogue avec les Sages, une manière d'avancer enfin dans ce sens.

Il est vrai que l'ADA est systématiquement sous-budgétisée. Aussi le fait de conditionner l'ouverture de nouvelles places d'hébergement à une limitation des dépenses relatives à l'ADA me semble-t-il tout à fait ubuesque. Il est évident que l'enveloppe dédiée à l'ADA sera dépensée en totalité. À partir du moment où le seuil de saturation de l'OFPRA est atteint, les demandes d'asile non traitées vont s'accumuler et les personnes qui en sont à l'origine continueront de percevoir l'ADA. Dès lors que le Gouvernement a choisi de ne pas augmenter le nombre d'ETP pour l'OFPRA, il y a fort à parier que l'enveloppe dédiée à l'ADA sera entièrement consommée et qu'aucune place d'hébergement supplémentaire ne pourra être créée.

Oui, des avocats protestent devant la CNDA pour dénoncer la dégradation de la justice. Mais les avocats spécialisés en droit des étrangers constituent un petit monde et peuvent se compter sur les doigts d'une main dans certaines juridictions. C'est aussi cette situation oligopolistique, de fait, qui rend moins fluide la présentation des étrangers devant un juge.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous avons pris la mesure des évolutions plus ou moins importantes qui permettraient d'améliorer le système. Il n'en demeure pas moins que l'écart entre le nombre d'étrangers déboutés du droit d'asile et le nombre d'individus effectivement éloignés du territoire est tel que toutes les mesures administratives que vous préconisez, qui pourraient certes améliorer les choses, ne permettraient pas de venir à bout du problème.

Il y a une sorte de contradiction entre les mesures qui pourraient être envisagées – je pense notamment à une rétention administrative plus ou moins prolongée, plus ou moins contraignante –, qui ne manqueraient pas d'être contestées devant les cours nationales, le Conseil constitutionnel et la Cour européenne des droits de l'homme, et la situation absurde que vous décrivez où un ensemble de procédures ne débouchent sur absolument rien. Un grand nombre de mes collègues de la Cour des comptes qui, arrivés à l'âge de la retraite, viennent porter main-forte à la CNDA, m'ont fait part de leur très grande difficulté à porter un jugement éclairé sur les situations qui leur sont soumises : certains requérants adoptent un comportement tactique et racontent des histoires, mais leur situation est objectivement terrible. Finalement, les individus déboutés de leur demande d'asile disparaissent, les chiffres sont hallucinants.

Monsieur le rapporteur, les difficultés que vous observez et qui vous conduisent à donner un avis défavorable à ces crédits sont réelles, mais le problème auquel nous sommes confrontés est très profond. Pour les décideurs publics, le dilemme est important. C'est un domaine que nous ne pouvons aborder qu'en tremblant, et je vous remercie pour cet excellent rapport qui nous a tous fait réfléchir.

M. Frédéric Petit. Même s'il est difficile de la cantonner à une seule catégorie de maladies, la protection médicale des étrangers est limitée : elle ne correspond pas à une couverture santé comme nous en avons tous ici.

Maud Gatel a rappelé le travail d'informatisation et de numérisation réalisé par l'OFPRA afin de permettre à ses effectifs de mener une action plus efficace. Ce n'est donc pas parce que l'Office ne bénéficiera pas d'ETP supplémentaires que son efficacité n'augmentera pas.

S'agissant du CIR, la vie ou la mort d'une personne ne peut dépendre du résultat à un examen de français ! Même si l'on considère que l'étranger doit atteindre un certain niveau de maîtrise de la langue, ce ne peut être une condition absolue du contrat indispensable à l'obtention d'un titre de séjour.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je ne suis saisi d'aucun amendement. Je rappelle que M. le rapporteur pour avis a émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Immigration, asile et intégration sans modification.

La séance est levée à 20 h 10

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Aude Amadou, M. Philippe Benassaya, M. Jean-Louis Bourlanges, Mme Mireille Clapot, M. Jean-Michel Clément, M. Alain David, M. Christophe Di Pompeo, M. Pierre-Henri Dumont, M. Michel Fanget, Mme Maud Gatel, M. Éric Girardin, M. Christian Hutin, M. Bruno Joncour, Mme Sonia Krimi, M. Jérôme Lambert, Mme Fiona Lazaar, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, M. Jacques Maire, M. Frédéric Petit, M. Jean-François Portarrieu, Mme Natalia Pouzyreff, Mme Michèle Tabarot, Mme Liliana Tanguy, Mme Valérie Thomas

Excusés. - Mme Laurence Dumont, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Isabelle Rauch, M. Jean-Luc Reitzer, Mme Laurence Vichnievsky