



N° 3403

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2020.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2021** (n° 3360),

**TOME VII**

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

PAR M. PIERRE-HENRI DUMONT

DÉPUTÉ

---



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. MALGRÉ UNE BAISSSE DES FLUX MIGRATOIRES À DESTINATION DE L'EUROPE, LA PRESSION MIGRATOIRE RESTE FORTE</b> .....	7
<b>A. LES FLUX MIGRATOIRES VERS L'EUROPE : AU-DELÀ DE LA DIMINUTION LIÉE À LA CRISE SANITAIRE, LES CAUSES STRUCTURELLES PROFONDES DEMEURENT</b> .....	7
1. Les flux irréguliers vers l'Europe connaissent une baisse marquée mais demeurent préoccupants.....	7
2. La géographie des routes migratoires et les nationalités représentées.....	7
3. Les demandes d'asile enregistrées en Europe repartent à la hausse .....	10
<b>B. LA FRANCE EST CONFRONTÉE À D'IMPORTANTES FLUX SECONDAIRES ET A UNE DEMANDE D'ASILE FORTE</b> .....	11
1. La pression migratoire continue de peser fortement sur la France .....	11
2. Les demandes d'asile enregistrées en France sont en hausse constante .....	14
<b>II. LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION POUR 2021 : UNE QUASI STAGNATION DES CRÉDITS MAL VENUE</b> .....	18
<b>A. DES MOYENS ENCORE INSUFFISANTS POUR AMÉLIORER LE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE</b> .....	18
<b>B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE DOIT ÊTRE RENFORCÉE</b> .....	22
<b>C. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX INTÉGRER LES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE</b> .....	25
<b>III. LA SITUATION DANS LA MANCHE : UNE AUGMENTATION DES TRAVERSÉES PRÉOCCUPANTE DANS LE CONTEXTE DU BREXIT</b> .....	27
<b>A. L'EXPLOSION DES TRAVERSÉES EN « SMALL BOATS »</b> .....	27
<b>B. LA SITUATION DANS LE CALAISIS EST EXTRÊMEMENT CRITIQUE</b> .....	30
<b>C. SANS ACCORD, LE BREXIT RENFORCERA L'IMMIGRATION ILLÉGALE DANS LA RÉGION</b> .....	32
<b>IV. UNE INDISPENSABLE RÉFORME DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPÉENNE</b> .....	35
<b>A. UN SYSTÈME « DUBLIN » À BOUT DE SOUFFLE</b> .....	36
<b>B. LE NOUVEAU PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE</b> .....	39
<b>C. UNE PROPOSITION DÉJÀ INCOMPLÈTE</b> .....	42

<b>CONCLUSION</b> .....	43
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	45
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	63
<b>ANNEXE 1 : LISTE FRANÇAISE DES PAYS D'ORIGINE SÛRS</b> .....	65
<b>ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES SIX NATIONALITÉS LES PLUS REPRÉSENTÉES SUR CHAQUE ROUTE MIGRATOIRE DEPUIS 2018</b> .....	66
<b>ANNEXE 3 : NOMBRE DE MIGRANTS ENTRÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS LA TURQUIE DEPUIS 2014</b> .....	66
<b>ANNEXE 4 : ÉVOLUTION DU TAUX DE PERSONNES ÉCROUÉES ÉTRANGÈRES DEPUIS 2013</b> .....	67
<b>ANNEXE 5 : NOMBRE DE FILIÈRES DÉDIÉES À L'IMMIGRATION CLANDESTINE DÉMANTÉLÉES PAR LA FRANCE DEPUIS 2011</b> .....	67
<b>ANNEXE 6 : NON-ADMISSIONS AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES ET EXTÉRIEURES ET RÉACHEMINEMENTS AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DEPUIS 2015</b> .....	68
<b>ANNEXE 7 : TAUX DE RETOUR DANS L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	68
<b>ANNEXE 8 : LES DIX PRINCIPALES NATIONALITÉS CONCERNÉES PAR DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DE 2015 À 2019</b> .....	69
<b>ANNEXE 9 : LES DIX PRINCIPALES NATIONALITÉS CONCERNÉES PAR DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT EXÉCUTÉES DE 2015 À 2019</b> .....	70
<b>ANNEXE 10 : NOMBRE DE LPC DEMANDÉS ET OBTENUS PAR LA FRANCE EN 2019</b> .....	71
<b>ANNEXE 11 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TRANSFERTS « DUBLIN » EN FRANCE DE JANVIER 2018 À JUILLET 2020</b> .....	71
<b>ANNEXE 12 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU RETOUR</b> .....	72
<b>ANNEXE 13 : LE PHÉNOMÈNE DES « SMALL BOATS » DE JANVIER À SEPTEMBRE 2020</b> .....	72
<b>ANNEXE 14 : LISTES DES QUESTIONS ADRESSÉES PAR LE RAPPORTEUR À L'OFPPA ET RESTÉES SANS RÉPONSE ÉCRITE</b> .....	73

## INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères est saisie pour avis afin de se prononcer sur les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* du projet de loi de finances (PLF) pour 2021.

Cette mission comporte deux programmes : le programme 303 *Immigration et asile* et le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*. Elle se structure autour de trois grands axes d'action : la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des personnes immigrées en situation régulière et la garantie du droit d'asile.

Pour la première année depuis cinq ans, les crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* diminuent de 8,82 % (170 millions d'euros) en autorisations d'engagement (AE) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, pour atteindre 1,75 milliard d'euros. Les crédits de paiement (CP), qui s'élèvent à 1,84 milliard d'euros, augmentent de seulement 2,02 % (37 millions d'euros).

Le programme 303 *Immigration et asile* voit ses crédits pour 2020 portés à 1,32 milliard d'euros en AE, soit une baisse de 11,5 % (172 millions d'euros) et 1,41 milliard d'euros en CP, soit une hausse de 2,5 % (35 millions). La baisse des AE résulte de celle de l'action *Garantie de l'exercice du droit d'asile* (190 millions), même si les crédits de paiement pour cette dernière augmentent (30 millions).

Pour leur part, les crédits du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* s'élèvent à 433 millions d'euros en AE et en CP, soit une très légère hausse par rapport à 2020 : 0,44 % (2 millions).

Il est étonnant que cette mission budgétaire ne bénéficie pas du plan de relance, quand la plupart des autres bénéficient de fortes augmentations de leurs crédits. Les moyens alloués à l'ensemble des missions ont en effet augmenté de 3,7 % en LFI 2020.

Ces crédits ne permettront pas de répondre aux défis migratoires auxquels la France est confrontée et aux attentes légitimes de nos concitoyens en la matière.

Malgré une tendance de baisse des flux migratoires à destination de l'Europe renforcée par la crise sanitaire, la France reste exposée à une demande d'asile très forte, liée notamment aux importants flux secondaires venus d'autres États européens. Or, les prévisions du gouvernement pour 2021 reposent sur une stabilisation de la demande d'asile, qui apparaît aujourd'hui plus qu'incertaine,

comme l'ont démontré les sous-estimations chroniques de ces demandes les années précédentes.

Surtout, pour intégrer dignement les bénéficiaires de la protection internationale et assurer une bonne intégration des étrangers en situation régulière, il est indispensable de faire preuve d'un volontarisme accru pour lutter contre l'immigration irrégulière et d'améliorer l'efficacité de notre politique d'éloignement.

Certains territoires subissent plus que d'autres cette dégradation de la situation. Ainsi, depuis plusieurs années, le Calaisis est confronté à une situation extrêmement critique, dont le dernier développement réside dans le phénomène dit des « small boats », des petites embarcations peu sécurisées utilisées par les migrants pour se rendre clandestinement au Royaume-Uni. Or, la pression migratoire sera vraisemblablement accentuée par un Brexit sans accord dans le domaine de l'asile, qui mettra fin à l'application du règlement « Dublin III » par le Royaume-Uni. La coopération bilatérale franco-britannique apparaît alors indispensable, même si elle doit être redéfinie pour devenir plus équilibrée.

Enfin, la politique migratoire de la France s'inscrit également dans un cadre européen. La France doit défendre avec force et conviction ses positions dans le cadre des négociations du *Pacte sur la migration et l'asile* proposé par la Commission européenne le 23 septembre 2020.

## **I. MALGRÉ UNE BAISSÉ DES FLUX MIGRATOIRES À DESTINATION DE L'EUROPE, LA PRESSION MIGRATOIRE RESTE FORTE**

### **A. LES FLUX MIGRATOIRES VERS L'EUROPE : AU-DELÀ DE LA DIMINUTION LIÉE À LA CRISE SANITAIRE, LES CAUSES STRUCTURELLES PROFONDES DEMEURENT**

#### **1. Les flux irréguliers vers l'Europe connaissent une baisse marquée mais demeurent préoccupants**

Du mois de janvier au mois de juillet 2020, les entrées irrégulières détectées en Europe ont connu une baisse de 25,8 % en comparaison de la même période l'année précédente. Au total, 31 489 arrivées irrégulières ont été recensées, soit une moyenne de 147 personnes par jour.

Cette baisse résulte en grande partie de la fermeture des frontières européennes pour lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19, ainsi que des mesures mises en œuvre dans les pays de transit. En effet, avant celles-ci, les flux semblaient progresser. À la mi-mars 2020, les arrivées irrégulières sur les trois routes cumulées augmentaient de 41 % par rapport à la même période en 2019.

De 2016 à 2019, après le pic de 2015 (plus d'un million d'entrées recensées), les flux étaient en baisse constante. En 2019, 139 000 entrées irrégulières ont été détectées au sein de l'Union européenne, soit 380 personnes par jour et une diminution de 6 % par rapport à 2018. Il s'agissait du niveau le plus bas enregistré depuis six ans.

Les flux se maintiennent néanmoins à des niveaux élevés, et le risque d'une recrudescence doit être envisagé, tant la situation économique et politique au voisinage de l'Europe, déjà difficile, a été aggravée par la crise provoquée par l'épidémie de Covid-19, d'une part, et par les tensions géopolitiques, notamment en Méditerranée orientale, d'autre part. En outre, il ne s'agit ici que des entrées détectées.

#### **2. La géographie des routes migratoires et les nationalités représentées**

La géographie des routes migratoires est en perpétuelle recomposition : alors que la route de Méditerranée orientale et des Balkans dominait en 2015, puis la route de Méditerranée centrale entre 2016 et 2017, la route de Méditerranée occidentale, *via* l'Espagne, était prédominante en 2018. En 2019, la route orientale est redevenue la principale route migratoire vers l'Europe, alors que les deux autres ont été beaucoup moins empruntées. En 2020, on constate un nombre de migrants relativement similaire sur les trois voies, mais une nette progression de la route de Méditerranée centrale. Les deux autres sont en revanche moins empruntées que les années précédentes.

Le tableau, ci-après, présente l'évolution du nombre de migrants par route migratoire au sein de l'Union européenne pour la période 2015-2019.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MIGRANTS IRRÉGULIERS DANS L'UNION EUROPÉENNE  
PAR ROUTE MIGRATOIRE, SUR LA PÉRIODE 2015-2019**

	2015		2016		2017		2018		2019	
<b>Méd. orientale</b>	885 400	182 300	- 80 %	41 700	- 77 %	50 700	+ 22 %	83 900	+ 66 %	
<b>Méd. centrale</b>	154 000	181 500	+ 18 %	119 400	- 34 %	24 800	- 80 %	14 900	- 40 %	
<b>Méd. occidentale</b>	7 200	14 000	+ 97 %	28 400	+126 %	64 300	+ 126 %	32 500	- 50 %	
<b>Total</b>	1 046 600	377 700	- 65 %	189 500	- 50 %	139 800	- 27 %	131 300	- 5 %	

Source : ministère de l'intérieur.

Le tableau suivant montre l'évolution sur les sept premiers mois de l'année 2020, en comparaison des sept premiers mois de l'année 2019 :

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ARRIVÉES DE MIGRANTS IRRÉGULIERS  
DANS L'UNION EUROPÉENNE PAR ROUTE MIGRATOIRE AU DÉBUT DE L'ANNÉE 2020**

	2020 (7 mois)	
<b>Méditerranée orientale</b>	10 678	- 52 %
<b>Méditerranée centrale</b>	11 623	+ 245 %
<b>Méditerranée occidentale</b>	9 188	- 40 %
<b>Total</b>	31 489	- 25,8 %

Source : ministère de l'intérieur.

Si on constatait déjà, de janvier à la mi-mars 2020, une tendance à la baisse en Méditerranée occidentale par rapport à la même période en 2019 (- 17 %), les flux augmentaient en Méditerranée orientale (+ 35 %) et surtout, en Méditerranée centrale (+ 658 %). Ainsi, sans l'effet de la crise sanitaire, les flux de migrants auraient sans doute été plus élevés en 2020 qu'en 2019.

À la fin du mois de juillet 2020, les flux se répartissaient principalement comme suit.

**1° en Méditerranée orientale**, 10 678 personnes étaient arrivées en Europe par la Turquie, soit 52 % de moins qu'à la même période en 2019.

Les arrivées depuis la Turquie ont lieu dans les îles grecques et par voie terrestre. Alors que les autorités turques avaient laissé les migrants présents en Turquie passer en Grèce de la fin du mois de février à la mi-mars 2020, la crise



sanitaire a arrêté ce mouvement. Les autorités turques ont ainsi intercepté 10 600 migrants entre le mois de mars et le mois de juin 2020.

Cette voie représente 33,9 % des arrivées. Les nationalités les plus représentées sont les Afghans (39 %), les Syriens (24 %), les Turcs (11 %), les Congolais de la République démocratique du Congo (8 %), les Somaliens (6 %) et les Irakiens (4 %). La présence croissante des Congolais et des Maghrébins illustre la diversification des itinéraires migratoires et l'effet provoqué par les hubs aériens, tels que celui d'Istanbul.

Sur les îles grecques, le nombre de migrants demeure élevé (32 729 selon les chiffres fournis par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères), malgré l'augmentation des transferts vers le continent (17 702 de janvier à juillet 2020 <sup>(1)</sup> contre 37 707 sur l'année 2019). Les capacités d'accueil des *hotspots* sont saturées (7 206 places dans les centres). Sur l'île de Lesbos, la situation est extrêmement difficile depuis l'incendie du camp de Moria en septembre, où vivaient 12 000 migrants.

Par ailleurs, une pression migratoire s'exerce depuis la Grèce vers les Balkans occidentaux.

**2° en Méditerranée centrale**, 11 623 entrées irrégulières avaient été recensées, soit une hausse de 245 % par rapport à la même période en 2019. Cette voie représente 36,9 % des arrivées en Europe. Cette hausse est due à une reprise de l'activité des navires des organisations non gouvernementales au large de la Libye à partir du mois de mai et à l'adaptation des passeurs qui envoient des embarcations capables d'atteindre directement les côtes de Malte ou de l'Italie (Lampedusa et la Sicile). En outre, la Tunisie devient l'un des premiers pays de départ : 47 % des migrants arrivés en Italie sont partis de Libye et 43,4 % de Tunisie.

Les nationalités les plus représentées sur la route de Méditerranée centrale sont les Tunisiens (22 %), les Bangladais (19 %), les Soudanais (10 %), les Ivoiriens (7,5 %), les Algériens (5 %) et les Marocains (5 %). La présence importante des Bangladais (qui passent par le Soudan et l'Égypte notamment) est une nouvelle illustration de la diversification des migrations.

**3° en Méditerranée occidentale**, 9 188 arrivées ont été constatées *via* l'Espagne <sup>(2)</sup> sur les sept premiers mois de l'année 2020, soit une baisse de l'ordre de 40 % par rapport à la même période en 2019, ce qui représente 29,2 % des migrations irrégulières recensées en Europe en 2020. Alors que les passages par voie maritime du Maroc vers l'Espagne continentale se sont presque interrompus

---

(1) Parmi ces 17 702 migrants figurent 1 400 personnes vulnérables qui ont été transférées dans le cadre du plan d'urgence et de prévention sanitaire, déployé par la Grèce en lien avec la Commission et le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR), pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

(2) Ces arrivées comprennent à la fois les franchissements irréguliers à Ceuta et Melilla et les passages par voie maritime.

grâce à la coopération avec le Maroc depuis 2019, les flux vers les îles Canaries sont six fois plus élevés qu'en 2019 et les départs depuis l'Algérie sont devenus majoritaires.

Les principales nationalités sur cette voie sont les Algériens (53 %), les Marocains (16 %), les Guinéens (10 %), les Ivoiriens (6 %) et les Maliens (6 %).

### 3. Les demandes d'asile enregistrées en Europe repartent à la hausse

D'après Eurostat, en 2019, 743 225 demandes d'asile ont été enregistrées dans l'Union européenne à vingt-huit pays, soit environ 79 000 de plus qu'en 2018 (664 410). Les pays qui accueillent le plus de demandeurs d'asile sont, par ordre décroissant : l'Allemagne (22,3 %), la France (20,3 %), l'Espagne (15,8 %), la Grèce (10,4 %), le Royaume-Uni (6 %) et l'Italie (5,9 %).

Ainsi, la France figure au deuxième rang pour les demandes d'asile, derrière l'Allemagne. La France a connu une hausse constante de la demande d'asile de 2015 à 2019, du fait notamment des mouvements secondaires. Cette situation contraste avec la tendance à la baisse dans l'Union européenne.

L'Espagne et l'Italie ont connu ces dernières années des fluctuations importantes : augmentation de 118 % en Espagne entre 2018 et 2019 et diminution de 194 % en Italie entre 2017 et 2019. Pour l'Italie, cette situation s'explique notamment par la diminution des traversées irrégulières en Méditerranée centrale. Pour l'Espagne, l'augmentation des flux résulte de la politique de libéralisation des visas à l'égard des ressortissants vénézuéliens et colombiens ainsi que de l'augmentation des arrivées par la route de Méditerranée occidentale.

Le tableau ci-après présente l'évolution du nombre de demandes d'asile au sein de ces six pays et dans l'ensemble de l'Union européenne pour la période 2015-2019.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES D'ASILE DANS L'UNION EUROPÉENNE  
POUR LA PÉRIODE 2015-2019**

Années	Niveau de la demande d'asile						
	Allemagne	France	Espagne	Grèce	Royaume-Uni	Italie	UE (à 28)
<b>2019</b>	165.615	151.070	117.800	77.275	44.835	43.770	743.225
<b>2018</b>	184.180	137.665	54.050	66.965	38.840	59.950	664.410
<b>2017</b>	222.565	99.330	36.610	58.650	34.780	128.850	712.250
<b>2016</b>	745.160	84.270	15.755	51.110	39.735	122.960	1.260.920
<b>2015</b>	476.510	76.165	14.780	13.205	40.160	83.540	1.322.850

Source : Eurostat.

Ce tableau inclut les premières demandes d'asile et les réexamens, y compris mineurs accompagnants. Pour la France, à partir de 2018, les demandes présentées sont comptées lors de l'enregistrement en

*GUDA et non plus lors du passage à l'OFPRA. Elles incluent donc les personnes couvertes par une procédure Dublin.*

## **B. LA FRANCE EST CONFRONTÉE À D'IMPORTANTES FLUX SECONDAIRES ET A UNE DEMANDE D'ASILE FORTE**

### **1. La pression migratoire continue de peser fortement sur la France**

La France demeure, à différents égards, une destination privilégiée pour les flux migratoires en Europe. En tant que pays de destination d'une part, choisi notamment par les ressortissants des pays du Maghreb et d'autres pays d'Afrique de l'Ouest francophone (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Mali, République démocratique du Congo, Sénégal...), ou encore d'Europe de l'Est (Albanie, Roumanie, Géorgie).

Par ailleurs, la France apparaît comme un point d'étape privilégié pour des migrants en situation irrégulière désireux d'atteindre d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni. Dans ce but, le candidat à l'émigration peut agir en autonomie, en détournant simplement la législation (en se maintenant illégalement sur le territoire à l'expiration de son titre de séjour) ou en sollicitant l'aide de réseaux structurés proposant des alternatives plus ou moins coûteuses (immigration clandestine par voie maritime, constitution d'un dossier de demande de visa sous une autre identité, fourniture de documents de voyage authentiques ou falsifiés, fourniture de kits de faux documents en vue d'obtenir un titre authentique, *etc.*).

En 2019, 328 filières dédiées à l'immigration irrégulière<sup>(1)</sup> ont été démantelées sur l'ensemble du territoire national par les services spécialisés de la police aux frontières (PAF) et les services généralistes de la sécurité publique et de la gendarmerie. Si ce nombre était en constante augmentation depuis 2014, il semble avoir diminué avec la crise sanitaire (126 filières démantelées au premier semestre 2020<sup>(2)</sup>, contre 201 sur la même période en 2019 soit une diminution de 37 %). En 2019, les services de lutte ont principalement mis au jour des filières proposant de l'aide à l'entrée et au séjour (167 structures), ainsi que des réseaux de fraude documentaire et à l'identité (72). Par ailleurs, votre rapporteur tient à rappeler ce qu'il considère comme une faute politique : la suppression du délit de séjour irrégulier par la loi du 31 décembre 2012 qui rend plus difficile le travail des forces de l'ordre dans leur lutte contre l'immigration irrégulière.

Le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière peut être utilisé pour évaluer le nombre de migrants en situation irrégulière, même si cet indicateur est par nature imparfait car il dépend de nombreux facteurs dont les effectifs de police et de gendarmerie disponibles et affectés à cette mission.

---

*(1) D'après les évaluations des services concernés, 110 000 migrants seraient passés par ces filières, dont 60% d'hommes et 80 % de majeurs. 1477 personnes ont été placées en garde-à-vue (1 438 en 2018) avec un taux de déferrement de 65 %.*

*(2) 516 personnes ont été placées en garde-à-vue, avec un taux de déferrement de 66,2 %.*

En 2019, 124 983 interpellations d'étrangers en situation irrégulière ont été réalisées, soit le chiffre le plus élevé relevé ces cinq dernières années. Si on dénombrait 46 378 interpellations au premier semestre 2020 (soit une diminution de 18,7 % par rapport à l'année précédente), ce chiffre résulte probablement de la réduction des contrôles des forces de l'ordre, ces dernières étant mobilisées par la crise sanitaire.

Le tableau ci-après présente l'évolution du nombre d'interpellations depuis 2015, ainsi que le détail par nationalité.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INTERPELLATIONS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE PAR NATIONALITÉ POUR LA PÉRIODE 2015-2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (1er semestre uniquement)
<b>Total interpellations ESI</b>	<b>114 266</b>	<b>97 111</b>	<b>119 635</b>	<b>110 691</b>	<b>124 983</b>	<b>46 378</b>
<b>Répartition par nationalités</b>						
ALGERIENNE	6 898	7 665	10 082	13 048	14 955	6 338
ERYTHREENNE	10 855	6 534	7 958	4 829	11 163	6 074
IRAKIENNE	3 030	7 512	9 115	10 535	12 064	4 552
MAROCAINE	6 333	6 262	8 296	8 246	8 918	3 529
AFGHANE	9 296	9 111	8 584	4 181	5 381	1 926
TUNISIENNE	7 355	5 651	6 338	7 512	7 814	2 937
SOUDANAISE	9 019	4 012	8 924	3 494	2 932	1 710
ALBANAISE	5 538	4 637	5 094	4 356	4 428	1 480
ROUMAINE	3 608	4 020	3 562	3 677	3 149	973
PAKISTANAISE	4 211	2 816	3 998	3 010	3 814	997
MALIENNE	2 539	2 431	3 158	3 874	3 452	904
SYRIENNE	7 031	2 707	1 624	1 442	1 618	573
IRANIENNE	2 136	2 924	1 936	2 722	3 913	1 227
GUINEENNE	1 247	1 733	3 374	3 577	3 184	802
IVOIRIENNE	1 394	1 556	2 754	2 784	2 972	912
EGYPTIENNE	2 137	1 928	2 599	2 353	2 145	647
SENEGALAISE	1 968	1 745	2 355	2 262	2 303	709
INDIENNE	2 095	1 871	2 281	1 905	1 750	434
BANGLADAISE	2 031	1 180	1 382	1 159	1 305	364
VIETNAMIENNE	1 236	1 318	2 086	1 109	1 245	152

Source : ministère de l'intérieur

En termes de nationalités représentées, on remarque que la tendance à la hausse du nombre de ressortissants maghrébins constatée depuis plusieurs années, s'est poursuivie en 2019. Les ressortissants érythréens, irakiens et afghans figurent également parmi les nationalités les plus concernées.

En complément, l'ampleur de l'immigration irrégulière en France peut aussi être appréhendée en analysant les refus d'admission, qui se sont élevés à 57 152 en 2019, contre 71 179 en 2018, soit une baisse de 18 %. En 2020, on constate toutefois une tendance à la hausse puisque sur les huit premiers mois de l'année, les non-admissions s'élèvent à 53 633. Cette augmentation pourrait résulter du

rétablissement des contrôles aux frontières nationales dans le cadre de la crise sanitaire.

**NON-ADMISSIONS SUR LA PÉRIODE 2015-2020**

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (8 mois)
Non admissions	15 978	64 500	87 280	71 179	57 152	53 633

Source : ministère de l'intérieur

Le tableau ci-après, présente l'évolution des dix nationalités faisant l'objet

	ANNEE						Cumul 8 mois	
	2015	2016	2017	2018	2019	8 MOIS 2019	8 MOIS 2020	
		Evolution 2015/2016	Evolution 2016/2017	Evolution 2017/2018	Evolution 2018/2019		Evolution 2019/2020	
Total toutes nationalités	15 978	64 500 304%	87 280 35%	71 179 -18%	57 152 -20%	37 538	53 633 43%	
ALGERIENNE	1 854	ERYTHREENNE 7 522	SOUUDANAISE 10 021	GUINEENNE 6 541	MAROCAINE 4 451	MAROCAINE 2 872	ROUMAINE 5 531	
AFGHANE	867	SOUUDANAISE 7 438	GUINEENNE 6 882	MALIENNE 5 484	MAROCAINE 3 993	MALIENNE 2 381	BELGE 3 323	
MAROCAINE	755	AFGHANE 4 562	MAROCAINE 5 452	MAROCAINE 4 269	MALIENNE 3 500	NIGERIANE 2 142	MAROCAINE 3 320	
IRAQUIENNE	714	MAROCAINE 3 557	IVOIRIENNE 5 246	IVOIRIENNE 4 259	PAKISTANAISE 3 234	GUINEENNE 2 120	SUISSE 3 014	
TUNISIENNE	567	ALGERIENNE 2 739	MALIENNE 4 056	ALGERIENNE 3 286	GUINEENNE 2 917	ALGERIENNE 2 066	ESPAGNOLE 2 920	
CHINOISE	445	PAKISTANAISE 2 588	ALGERIENNE 3 923	ERYTHREENNE 3 212	IVOIRIENNE 2 886	PAKISTANAISE 2 048	ALGERIENNE 2 516	
MALIENNE	415	GUINEENNE 2 194	ERYTHREENNE 3 794	TUNISIENNE 2 878	NIGERIANE 2 818	IVOIRIENNE 2 025	PORTUGAISE 2 441	
SIRIENNE	414	MALIENNE 2 111	TUNISIENNE 3 281	NIGERIANE 2 889	SENEGALAISE 2 620	SENEGALAISE 1 841	TUNISIENNE 2 021	
HONDURIENNE	404	TUNISIENNE 1 971	PAKISTANAISE 3 238	SENEGALAISE 2 809	TUNISIENNE 1 932	GAMBIENNE 1 173	PAKISTANAISE 1 721	
SENEGALAISE	389	IVOIRIENNE 1 822	AFGHANE 3 024	PAKISTANAISE 2 385	AFGHANE 1 926	TUNISIENNE 1 162	AFGHANE 1 642	
AUTRES	9 174	AUTRES 27 996	AUTRES 37 583	AUTRES 33 187	AUTRES 27 395	AUTRES 17 725	AUTRES 25 484	

d'une procédure de non-admission depuis 2015.

**PRINCIPALES NATIONALITÉS FAISANT L'OBJET D'UNE NON-ADMISSION DEPUIS 2015**

Source : ministère de l'intérieur.

Enfin, le nombre de bénéficiaires de l'Aide médicale d'État (AME) est également le troisième indicateur permettant d'évaluer l'immigration clandestine en France, ce dispositif permettant à certains étrangers en situation irrégulière de bénéficier d'un accès aux soins. Au 31 décembre 2019, 334 546 personnes étaient bénéficiaires de l'AME et 349 844 au 31 mars 2020 (+ 4,6 % en trois mois). L'AME est passé de 0,92 milliard d'euros en AE et en CP dans la LFI 2020 à 1,06 milliard dans le PLF 2021, soit une augmentation de 15,4 %.

### POINT SUR LES PRISONNIERS ÉTRANGERS INCARCÉRÉS

Selon les chiffres du ministère de l'intérieur, sur les 65 300 personnes écrouées détenues au 1<sup>er</sup> avril 2020, 15 386 étaient de nationalité étrangère, de nationalité non déterminée, de nationalité non renseignée, de nationalité inconnue ou apatride, représentant près d'un quart des détenus.

Jusqu'en 2015, les étrangers représentaient entre 18 et 19 % de la population carcérale. Depuis 2017, la barre des 20 % a été dépassée pour atteindre plus de 23 % en 2019 et 23,56 % en 2020. Ce taux a toutefois été plus élevé par le passé : il atteignait 30,8 % dans les années 1990.

Dépénalisant le séjour irrégulier, la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées n'a pas eu d'impact à la baisse sur le pourcentage d'étrangers écroués.

Dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2020, Valérie Boyer notait toutefois une meilleure prise en compte des détenus en situation irrégulière dans le processus d'éloignement par les préfetures, les greffes des établissements pénitentiaires, ainsi que les services territoriaux de la police aux frontières.

## 2. Les demandes d'asile enregistrées en France sont en hausse constante

Si l'évolution annuelle la plus sensible de la demande d'asile enregistrée en France sur la période récente était jusqu'ici celle observée entre 2014 et 2015 (+ 24 %), à l'occasion du pic des arrivées en Europe, une telle augmentation a été atteinte à nouveau en 2018. Depuis plusieurs années, on constate une dynamique de progression constante : 84 270 en 2016 (+ 10,5 %), 99 330 en 2017 (+ 17,8 %), 123 625 en 2018 (+ 24 %) et 132 826 en 2019 (+ 7,4 %) <sup>(1)</sup>. Une baisse est prévue en 2020 avec 101 600 demandeurs d'asile (- 23,5 %), toutefois celle-ci est relative à la crise sanitaire et ne saurait donc refléter un mouvement de long terme <sup>(2)</sup>. En outre, les estimations sont toujours inférieures à la réalité. Dans le PLF 2019, le nombre de demandes d'asile pour l'année 2019 était estimé par le gouvernement à 125 000.

Ces chiffres sont ceux de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) mais depuis 2018, les demandes sont aussi comptabilisées dès l'enregistrement au guichet unique pour demandeur d'asile (GUDA). Selon ces derniers chiffres, on comptait 137 665 demandeurs en 2018 et 151 283 en 2019.

La répartition des 151 283 demandes enregistrées en GUDA était la suivante : 138 420 premières demandes (soit + 9,3 % en un an) et 12 863 réexamens (+ 15,1 %). Cette progression constatée en 2019 est favorisée par la demande des

---

(1) Les caractéristiques sociodémographiques des demandeurs d'asile en 2019 évoluent : la part des femmes est de 34,4 %, mineurs compris, soit 1,1 point de plus qu'en 2018, et l'âge moyen est passé de 31 ans en 2018 à 25 ans et demi en 2019 en raison de l'augmentation des demandes d'asile des mineurs.

(2) L'OFPRA prévoit d'ailleurs un surcroît de demandes d'asile en 2021 avec 170 800 demandes (+ 68,11 %).

mineurs, mieux comptabilisée depuis la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie.

Plus généralement, la forte hausse de la demande d’asile depuis plus de dix ans trouve son origine dans le phénomène des mouvements secondaires : en moyenne 32 % des demandeurs d’asile en France ont déjà déposé un dossier dans un autre État membre de l’Union européenne et ne relèvent pas en principe de notre responsabilité. En outre, les mécanismes de libéralisation des visas jouent également un rôle puisqu’ils conduisent des personnes à déposer une demande d’asile, alors qu’elles ne relèvent pas d’un besoin de protection puisqu’elles sont ressortissantes d’un pays d’origine sûr <sup>(1)</sup>. 25 % des demandes d’asile sont des « procédures accélérées » qui visent avant tout des ressortissants de « pays d’origine sûrs ». Cette liste de « pays sûrs » n’a pas été remise à jour depuis 2015 (cf. Annexe 1).

En conséquence, la France est devenu le deuxième pays d’accueil des demandeurs d’asile en Europe. Jusqu’en 2020, elle était l’un des rares pays européens à ne pas connaître une baisse de la demande d’asile.

Au terme de la procédure, ce sont 36 139 demandeurs d’asile qui ont accédé à une protection en 2019, dont 62 % à l’issue de la procédure OFPRA et 38 % à l’issue de la procédure Cour nationale du droit d’asile (CNDA). Parmi les personnes ayant bénéficié d’une protection, 64,6 % ont obtenu le statut de réfugié et 35,4 % la protection subsidiaire.

Le taux de protection de l’OFPRA s’élève à 23,7 %, soit trois points de moins qu’en 2018. Cette différence s’explique par la forte proportion des décisions prises au cours de l’année à l’égard de ressortissants de pays d’origine sûrs (Albanie et Géorgie en particulier).

Le taux de protection couvre en effet des réalités variées. Il est important pour l’Érythrée (82,3 %), le Soudan (65,6 %), la Syrie (81,7 %), l’Irak (65,2 %), l’Afghanistan (59,4 %) et faible pour certaines nationalités fortement représentées dans la demande : Albanie (5,5 %), Géorgie (3 %), Guinée (15,9 %), le Bangladesh (7 %) et Haïti (6,3 %).

Or, en 2019, les dix premiers pays de provenance des demandeurs d’asile sont, par ordre décroissant, et en comptabilisant les mineurs accompagnant : l’Afghanistan (comme en 2018), l’Albanie, la Géorgie, la Guinée, la Côte d’Ivoire, le Bangladesh, le Nigéria, le Mali, Haïti et le Pakistan.

Le tableau ci-après présente la répartition des premières demandes d’asile hors mineurs accompagnants en France en 2018 et 2019.

---

(1) *En vertu des dispositions de l’article L. 722-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, le conseil d’administration de l’OFPRA « fixe la liste des pays considérés comme des pays d’origine sûrs, dans les conditions prévues à l’article 37 et à l’annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l’octroi et le retrait de la protection internationale ».*

**PREMIÈRES DEMANDES D'ASILE, HORS MINEURS ACCOMPAGNANTS**

Continent	2018	2019	2019 /2018	Part 2019
<b>EUROPE, dont :</b>	<b>22 771</b>	<b>24 154</b>	+ 6,1 %	22,8 %
Géorgie	5 256	5 760	+ 9,6 %	5,4 %
Albanie	6 054	5 618	-7,2 %	5,3 %
Russie	2 054	1 863	-9,3 %	1,8 %
<b>ASIE, dont :</b>	<b>27 695</b>	<b>31 107</b>	+ 12,3 %	29,4 %
Afghanistan	10 779	10 258	-4,8 %	9,7 %
Bangladesh	3 730	6 198	+ 66,2 %	5,9 %
Pakistan	2 823	4 357	+ 54,3 %	4,1 %
<b>AFRIQUE, dont :</b>	<b>47 458</b>	<b>43 965</b>	-7,4 %	41,5 %
Guinée	6 992	5 142	-26,5 %	4,9 %
Côte-d'Ivoire	4 991	4 657	-6,7 %	4,4 %
Mali	4 170	4 242	+ 1,7 %	4,0 %
Nigéria	3 907	4 184	+ 7,1 %	4,0 %
<b>AMÉRIQUES, dont :</b>	<b>3 455</b>	<b>6 182</b>	+ 78,9 %	5,8 %
Haïti	2 036	4 325	+112,4 %	4,1 %
<b>APATRIDES et indéterminés</b>	<b>720</b>	<b>496</b>	-31,1 %	0,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>102 100</b>	<b>105 904</b>	+ 3,7 %	100,0 %

Source : ministère de l'intérieur à partir du SI-Asile.

Si le taux moyen de protection en France en première instance, 25 %, s'établit à un niveau en apparence faible par rapport à la moyenne européenne, 30 %, il convient d'étudier la composition des flux migratoires entre les États membres. Alors qu'au niveau européen les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile sont la Syrie, l'Afghanistan, le Venezuela, l'Irak et la Colombie, il s'agit en France de l'Afghanistan, l'Albanie, la Géorgie et la Guinée. À l'exception des ressortissants afghans, ces demandes ne relèvent pas majoritairement d'un besoin de protection.

En outre, le taux de protection peut être plus élevé en France pour certaines nationalités que dans la moyenne des autres pays européens.



**NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILE ET TAUX DE PROTECTION DE QUATRE NATIONALITÉS, EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE À 27**

	Nombre de DA en France	Nombre de DA en UE (à 27)	Taux de protection France	Taux de protection UE (à 27)
Afghanistan	12085	58900	62,50%	54%
Albanie	10370	20415	7,40%	5%
Géorgie	8825	22100	4,10%	4%
Guinée	7735	13585	19%	16,50%

Source : Eurostat

Au sein de l'Union européenne, on constate parfois des divergences fortes entre les taux de protection en fonction des pays d'origine des demandeurs d'asile. C'est le cas pour les demandes d'asile de ressortissants afghans, dont le taux de protection s'élève à 27,7 % en Allemagne en 2019, contre 62,6 % en France et 93,8 % en Italie. Ces écarts s'expliquent par des différences de pratiques, d'appréciation des situations dans les pays d'origine ainsi que d'approches juridiques, notamment sur l'application du concept d'asile interne. En outre, certains pays incluent des dispositifs de protection humanitaire dans leurs chiffres, ce que ne fait par exemple pas la France (par exemple la carte de séjour pour étranger malade n'est pas comptabilisée). Des travaux d'harmonisation sont menés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) <sup>(1)</sup>.

**POINT SUR LE RETRAIT DU STATUT DE RÉFUGIÉ  
OU DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE**

Le statut de réfugié ou la protection subsidiaire peuvent être retirés pour différentes raisons.

En vertu de l'article 1C de la convention de Genève, repris à l'article L. 711-4, alinéa 1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), la protection cesse si la personne protégée :

- 1) a volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité ;
- 2) ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée ;
- 3) a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité ;
- 4) est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée ;
- 5) les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité ;

(1) Divers outils sont utilisés : « lignes directrices » concernant l'analyse des pays d'origine, modules communs de formation, outils pratiques pour diffuser les informations sur les pays d'origine, standards opérationnels pour aider la mise en œuvre des textes européens en matière d'asile, réseaux d'experts issus de chaque État membre pour dialoguer sur leurs pratiques.

6) S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle.

Au début de l'année 2019, 125 personnes se sont vues retirer leur protection pour cette raison-là.

L'OFPPRA peut aussi retirer la protection, lorsqu'il constate que la personne protégée s'est rendue coupable d'actes susceptibles de l'exclure du bénéfice de la protection selon l'article 1F de la Convention, repris dans l'article L. 711-4, alinéa 1 (2°) et alinéa 2 (3°) du CESEDA comme « *un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité* » ou « *un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés* » ou « *d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies* ». Ces actes peuvent avoir été commis avant l'obtention du statut de réfugié sans que l'OFPPRA en ait eu connaissance (comme par exemple des génocidaires rwandais) ou après l'obtention du statut (comme par exemple un militant du PKK ayant commis des assassinats politiques). Au début de l'année 2019, 5 personnes se sont vues retirer leur protection à ce titre-là.

Le statut de réfugié peut également être retiré par l'OFPPRA, lorsque l'Office constate que « *la présence en France de la personne concernée constitue une menace grave pour la sûreté de l'État* » ou lorsque « *la personne concernée a été condamnée en dernier ressort en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État tiers (...) dont la France reconnaît les législations et juridictions pénales au vu de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales soit pour un crime, soit pour un délit constituant un acte de terrorisme ou puni de dix ans d'emprisonnement, et sa présence constitue une menace grave pour la société française* ». En 2019, au moins 34 personnes étaient concernées.

Un réfugié peut également se voir retirer sa protection, en vertu de l'article 1F de la convention de Genève, repris dans l'article L. 711-4, alinéa 1 (2°) et alinéa 2 (3°) du CESEDA, lorsque l'OFPPRA a été informé que la personne protégée avait fait des déclarations mensongères sur sa nationalité ou son parcours ou avait déposé plusieurs demandes d'asiles et obtenu plusieurs protections. Au début de l'année 2019, 9 personnes se sont vues retirer leur protection pour cette raison-là.

Enfin, la protection subsidiaire peut également être retirée « *lorsque les circonstances ayant justifié l'octroi de cette protection ont cessé d'exister ou ont connu un changement suffisamment significatif et durable pour que celle-ci ne soit plus requise* ». Au début de l'année 2019, 21 personnes étaient concernées.

## **II. LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION POUR 2021 : UNE QUASI STAGNATION DES CRÉDITS MAL VENUE**

### **A. DES MOYENS ENCORE INSUFFISANTS POUR AMÉLIORER LE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE**

Dans un contexte de hausse continue de la demande d'asile déposée en France, notre système d'asile reste fragilisé par la durée de traitement des demandes d'une part, et par la saturation des dispositifs d'hébergement d'autre part.

En matière de délais, il faut tout d’abord relever l’effort réalisé pour l’enregistrement des demandes d’asile, qui est passé de 18 jours en 2017 à 5 jours au début de l’année 2020, grâce au déploiement des centres d’accueil et d’examen des situations (CAES) et aux renforts en personnel dans les guichets des préfectures.

De même, l’OFPRA essaye depuis plusieurs années de réduire ses délais de traitement des dossiers. Le délai moyen de traitement qui était passé de 185 jours en 2017 à 150 jours en 2018 a toutefois progressé à nouveau en 2019 avec 166 jours, en raison de l’augmentation de la demande d’asile (hausse du stock) et devrait même atteindre 275 jours en 2020 avec la crise sanitaire. L’OFPRA a en effet fermé pendant le confinement puis son activité a repris très progressivement au mois de mai en raison des mesures de prévention sanitaire et du retard pris pour le recrutement des renforts autorisés par la loi de finances pour 2020.

Il est pourtant indispensable que l’OFPRA atteigne l’objectif de soixante jours qui lui avait été fixé dans le cadre du plan d’action « *garantir le droit d’asile et mieux maîtriser les flux migratoires* » adopté par le gouvernement le 12 juillet 2017 <sup>(1)</sup>. Initialement, l’OFPRA prévoyait d’atteindre cet objectif en 2020, puis finalement à la fin de l’année 2021 (PLF 2020) et aujourd’hui en 2023 (PLF 2021).

#### DÉLAI D’EXAMEN D’UNE DÉCISION RENDUE PAR L’OFPRA

	2018	2019	2020 <i>prévision PAP</i>	2021 <i>prévision PAP</i>	2023 cible
<b>Nombre de décisions rendues dans l’année</b>	115 094	132 826	101600	170 800	132 800
<b>Nombre de décisions rendues dans l’année par équivalent temps plein agent instructeur (dossiers)</b>	410	409	258-266	404-412	404-412
<b>Délai moyen de traitement d’un dossier par l’OFPRA (jours)</b>	150	166	275	112	60

Source : *Projet annuel de performance (PAP) pour la mission « Immigration, asile et intégration », PLF 2021.*

Le rapporteur note les efforts relatifs réalisés en matière d’augmentation des effectifs de l’OFPRA (200 équivalents temps-plein (ETP) supplémentaires prévus en 2020 dont 150 directement dédiés à l’instruction des demandes d’asile, mais 50 n’ont pas encore été embauchés, et le PLF 2021 prévoit 2 ETP en moins en 2021) et de réformes organisationnelles, telles que la dématérialisation des convocations des demandeurs d’asile. La dématérialisation d’une partie des relations avec les demandeurs d’asile est expérimentée depuis le mois de juillet 2020.

(1) *Ce plan prévoit que le délai d’examen des demandes d’asile par l’OFPRA puis par la Cour nationale du droit d’asile (CNDA) soit ramené à six mois, grâce à des réformes organisationnelles à chaque étape de la procédure et au renforcement des moyens de l’OFPRA, de la CNDA et des guichets uniques.*

La dotation de l'OFPRA est fixée pour 2021 à 92,8 millions d'euros, soit 1,3 % de plus que pour 2020. Il est utile de souligner que cette stabilité pose une question de sincérité budgétaire. En effet, l'année 2021 verra les effectifs de l'OFPRA augmenter de 48 ETP (les 50 ETP prévus mais non recrutés de 2020, moins les deux suppressions de poste inscrites au PLF 2021). Par ailleurs, les 150 postes supplémentaires ouverts en 2020 devront en 2021 être payés sur l'ensemble de l'année, et pas uniquement sur quelques mois, ces embauches n'ayant pas toutes été effectuées au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Dès lors, soit la dotation budgétaire allouée à l'OFPRA en 2020 était largement surévaluée, soit la dotation prévue en 2021 est largement sous-budgétisée.

En outre, cette dotation est justifiée par le gouvernement par une prévision de stabilisation de la demande d'asile, qui apparaît pourtant plus qu'incertaine. En effet, si la crise sanitaire réduit la demande à court terme, elle pourrait augmenter très fortement lorsque celle-ci sera davantage maîtrisée. Or, une hausse de la demande d'asile entraîne mécaniquement des dépenses de fonctionnement supplémentaires, liées par exemple aux frais d'interprétariat. Enfin, cette dotation ne tient pas compte de la pression financière subie par l'OFPRA du fait d'une tendance à la hausse des frais irrépétibles <sup>(1)</sup>.

La cohérence entre les objectifs affichés par le gouvernement, tant dans le plan d'action du 12 juillet 2017 que dans la loi du 10 septembre 2018, et les moyens alloués pour les atteindre, semblent discutables.

À la Cour nationale du droit d'asile (CNDA, programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*), le délai moyen de traitement d'un dossier toutes procédures confondues est passé de 6 mois et 15 jours en 2018 à 7 mois et 5 jours en 2019. Toutefois, le chiffre de 2019 s'expliquait par une réduction du stock de 20 % et une progression du nombre de décisions de 40 % qui marquait une évolution pour l'avenir. Celle-ci a été interrompue par la crise sanitaire qui réduit le nombre de décisions de la CNDA et devrait donc augmenter le stock à nouveau.

En matière de capacités d'accueil, le dispositif d'hébergement a été renforcé en 2021 de 6 000 places, dont 4 000 au titre de la mission *Immigration asile et intégration* (3 000 en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et 1 000 en CAES) et 2 000 au titre du plan de relance (500 CAES et 1 500 dans les dispositifs de préparation au retour DPAR).

En contrepartie de l'augmentation des crédits pour les CAES (+ 45 millions d'euros en AE, + 7,3 millions en CP) et les CADA (+ 15,5 millions d'euros en AE et en CP) prévue pour l'année 2021 dans le programme 303 *Immigration et asile*, les crédits dans les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) ont

---

(1) Les frais irrépétibles correspondent aux dépenses qui ne peuvent pas être récupérées à l'issue d'une procédure. Ils comprennent tous les frais exposés pour les besoins de la procédure, mais qui ne sont pas juridiquement indispensables.

été réduits de 266 millions d'euros en AE et de 8 millions d'euros en CP <sup>(1)</sup>. Cette baisse en AE pour les HUDA explique en grande partie la baisse générale en AE constatée pour le programme 303. Pour le rapporteur, cette réduction des crédits apparaît pertinente car la somme choisie par le gouvernement permet encore le financement de l'ensemble du parc d'hébergement d'urgence, tout en encourageant une forme de rationalisation, qui passe par des places en HUDA stables (structures collectives et parc de logement géré par les préfetures, places relevant du « programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA) ») plutôt que des chambres d'hôtel très onéreuses.

Le parc d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile devrait atteindre plus de 100 000 places en 2021. Pour autant, les créations de places doivent s'accompagner d'une fluidification de l'occupation du dispositif pour être efficaces. Cela vaut pour l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale, mais aussi pour les déboutés du droit d'asile. Or, en 2020, 10 % des places occupées sont dites « indues », c'est-à-dire occupées par des réfugiés ou des déboutés. En 2021, l'objectif du gouvernement est de réduire ce taux à 8 % dont 4 % pour les réfugiés (4 000 places) et 4 % pour les déboutés (4 000 places, soit trois fois moins qu'en 2018 où 12 000 places étaient occupées par des déboutés).

Ce maintien indu doit être mis en relation avec l'absence d'automatisme entre refus d'octroi de la protection internationale et prise d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Au plan budgétaire, la pression exercée sur l'OFPRA et sur le DNA (dispositif national d'asile) se traduit aussi par un impact sur l'ADA (allocation pour demandeur d'asile). Créée par la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'ADA est versée aux demandeurs d'asile ayant accepté les conditions matérielles d'accueil de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et dont les ressources mensuelles sont inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA). Le montant prévu pour 2021 s'élève à 452 millions d'euros, en hausse de 1,8 % par rapport à 2021 <sup>(2)</sup>.

Toutefois, il faut rappeler que mécaniquement, plus la demande d'asile tarde à être traitée, plus l'ADA a vocation à augmenter en volume. De même, une faible fluidité dans les dispositifs d'hébergement implique une prise en charge accrue au titre du pécule additionnel de l'ADA, versé aux personnes sans proposition d'hébergement.

Pour réduire la demande d'asile qui ne relève pas de la France, une application plus rigoureuse du règlement « Dublin » est aujourd'hui nécessaire (32 % des demandeurs d'asile, provenant essentiellement d'Allemagne, d'Europe

---

(1) Les crédits alloués pour les CAES s'élèvent à 76,5 millions d'euros en AE et 38,27 millions d'euros en CP ; ceux pour les CADA à 332,77 millions d'euros en AE et en CP, et ceux pour les HUDA à 222,79 millions d'euros en AE et 355,5 millions d'euros en CP.

(2) Le budget pour les frais de gestion de l'ADA a quant à lui augmenté de 80 % (3,2 millions d'euros) pour atteindre 7,37 millions d'euros en 2021.

du Nord et d'Italie). En 2018, les préfectures se sont réorganisées avec la création de onze pôles régionaux Dublin. Le nombre de transferts a augmenté : 5 674 transferts en 2019 contre 3 533 en 2017 et 1 293 en 2016. Cependant, votre rapporteur souligne qu'une marge de progression importante existe encore en la matière, comme le montre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES REQUÊTES, ACCORDS ET TRANSFERTS RÉALISÉS  
DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT DUBLIN**

	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016 /2019
<b>Requêtes</b>	25963	41482	46037	50614	+ 95,00 %
<b>Accords</b>	14308	29113	29498	30267	+ 111,00 %
<b>Transferts</b>	1293	2633	3533	5674	+ 338,00 %
<b>Taux de transfert</b>	9,04 %	9,04 %	12,00 %	18,70 %	–

Source : ministère de l'intérieur.

Si les deux premiers mois de l'année 2020 se sont caractérisés par une progression du taux de transfert (22,6 %), celle-ci s'est arrêtée avec la crise sanitaire et la fermeture progressive des frontières. L'Italie a été le premier pays à suspendre les transferts entrants le 25 février, suivie par la grande majorité des États membres. Depuis la mi-juin, la reprise est très progressive. Elle se heurte au manque de moyens aériens et à la limitation des places de rétention administrative.

**B. LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION ILLÉGALE DOIT ÊTRE RENFORCÉE**

Enjeu majeur, la lutte contre l'immigration irrégulière mobilise un nombre important d'acteurs, à différents niveaux : sécurité des frontières, octroi des visas, interpellations, lutte contre les filières d'immigration irrégulière ou encore exécution des mesures d'éloignement.

Le PLF 2021 prévoit une augmentation sensible des crédits consacrés à l'action *Lutte contre l'immigration irrégulière* du programme 303, ces derniers augmentant de 15,95 % en AE (18,05 millions d'euros) et de 4,05 % en CP (4,98 millions d'euros), pour atteindre respectivement 131 et 127,9 millions d'euros. Votre rapporteur s'étonne toutefois que ces crédits représentent moins d'un dixième des crédits du programme 303.

Par ailleurs, cette hausse du programme 303 en AE ne correspond qu'à l'augmentation du titre *Dépenses d'investissement* (+ 16,2 millions d'euros) pour les centres de rétention administrative (CRA). L'éloignement des migrants en

situation irrégulière n'a pas été renforcé (si les crédits du titre *Frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière* augmente de 5,6 %, c'est uniquement pour financer les rotations de l'aéronef de type Beechcraft qui n'est utilisé que pour les Balkans et le Caucase – seules zones vers lesquelles l'éloignement est effectif).

La lutte contre l'immigration irrégulière passe dans un premier temps par le contrôle des frontières, avec les refus d'admission. Cette mission est dévolue à la police aux frontières (PAF). Deux évolutions doivent être mentionnées : le rétablissement, en 2015, des contrôles aux frontières intérieures dans certains pays (généralisés en 2020 dans toute l'Union européenne avec la crise sanitaire) et la modification en 2017 de l'article 8-2 du code frontières Schengen, en vertu duquel la totalité des voyageurs entrant et sortant de l'espace Schengen doivent faire l'objet d'un contrôle aux frontières systématique et approfondi. Ces évolutions ont réorienté les missions de la PAF, ce qui a impliqué une mobilisation renforcée d'autres services en compensation, notamment concernant les interpellations.

Intervenant en amont des arrivées sur le territoire national, l'octroi des visas joue aussi un rôle non négligeable dans la lutte contre l'immigration irrégulière, en contribuant à la prévenir. La politique française des visas, qui repose sur le cadre juridique européen pour les visas de court-séjour, doit articuler trois objectifs : attractivité du territoire, sécurité du territoire et maîtrise des flux migratoires. Il ne faut pas oublier que la principale voie d'entrée en France de l'immigration irrégulière reste l'immigration régulière, l'étranger se maintenant sur le territoire à l'expiration de son titre de séjour.

La lutte contre l'immigration clandestine passe également par les interpellations d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire national, qui relèvent de la PAF ainsi que d'autres services comme la gendarmerie ou la préfecture de police de Paris.

La DCPAF a souhaité alerter votre rapporteur. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) autorise la prise d'empreintes des étrangers en situation irrégulière<sup>(1)</sup>, dont le refus peut être sanctionné depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2016, renforcée par la loi du 10 septembre 2018. Or, la police aux frontières constate une irrégularité des poursuites engagées selon les régions, et globalement une insuffisance dans l'engagement des poursuites.

Surtout, depuis la suppression du délit de séjour irrégulier par la loi du 31 décembre 2012, les forces de police doivent agir dans le cadre de la police administrative uniquement, et ne disposent d'aucun moyen de contrainte pour obtenir une prise d'empreintes de la part des étrangers en situation irrégulière. Dans les cas, fréquents, de refus, il est donc impossible pour les forces de police de déterminer si la personne interpellée est ou non « dublinable », ce qui constitue un frein considérable dans l'aboutissement des reconduites. Il apparaît donc nécessaire

---

(1) Voir les articles L. 611-1 et L. 611-3.

de créer une obligation effective de dépôt d’empreintes par l’étranger contrôlé avec, en cas de refus, une présomption de séjour irrégulier.

L’éloignement est également un outil majeur de la lutte contre l’immigration clandestine. Au sein de l’action *Lutte contre l’immigration irrégulière* du programme 303, le titre *Frais d’éloignement des migrants en situation irrégulière* connaît une augmentation de 5,6 % en AE et en CP par rapport à l’année 2020. Toutefois, le montant de 34,7 millions d’euros prévu semble insuffisant face aux besoins : 151 181 mesures d’éloignement ont été prononcées en 2019.

La faiblesse de ces moyens mis à la disposition de la PAF ne fera qu’exacerber les difficultés à appliquer les mesures d’éloignement. Seules 23 746 mesures d’éloignement ont été exécutées en 2019, dont 15 013 obligations de quitter le territoire français (OQTF), soit un taux d’exécution de seulement 15,6 % et de 12,2 %.

#### TAUX D’EXÉCUTION DES MESURES D’ÉLOIGNEMENT

	<i>Mesures d’éloignement prononcées</i>	<i>Mesures d’éloignement exécutées*</i>	<i>Taux d’exécution</i>	<i>OQTF prononcées</i>	<i>OQTF exécutées</i>	<i>Taux d’exécution</i>
<b>2017</b>	103 940	17 567	16,9 %	85 268	11 665	13,6 %
<b>2018</b>	131 812	19 957	15 %	103 852	13 114	12,6 %
<b>2019</b>	151 181	23 746	15,6 %	122 839	15 013	12,2 %

\* *éloignements forcés et volontaires, mais départ spontanés non compris.*

*Source : ministère de l’intérieur.*

La délivrance des laissez-passer consulaires (LPC) constitue une étape indispensable, en dehors de l’Union européenne, pour aboutir à l’éloignement des étrangers en situation irrégulière.

Le taux de délivrance des LPC dans les délais utiles à l’éloignement, tous pays confondus, est en progression : de 46,2 % en 2016, il est passé à 67,1 % en 2019, grâce notamment à la conclusion d’accords de réadmission ou d’arrangements sur les procédures de réadmission <sup>(1)</sup>. Néanmoins, l’absence de délivrance de LPC reste une des principales causes d’échec à l’éloignement.

---

(1) *L’Union européenne a conclu seize accords de réadmission avec des pays tiers (dont douze avec des pays européens) et six arrangements sur les procédures, et quatre accords de réadmission sont en cours de négociation (Maroc, Tunisie, Nigéria, Chine). Au niveau bilatéral, sept accords de gestion concertée des flux migratoires et quatre arrangements sur les procédures sont en vigueur (outre les protocoles d’application des accords européens). Des discussions sont en cours avec le Mali.*



### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LPC SUR LA PÉRIODE 2017-2019

	LPC demandés		LPC délivrés		Taux de délivrance
<b>2017</b>	5 812		2 968		51,1 %
<b>2018</b>	7500	+ 29 %	4 029	+ 36 %	53,7 %
<b>2019</b>	8 356	+ 11 %	5 610	+ 39 %	67,1 %

Source : ministère de l'intérieur.

Afin de renforcer la délivrance des LPC, voire de la rendre dans les faits quasi automatique, l'aide au développement accordée par la France aux pays d'origine pourrait être partiellement conditionnée à une collaboration pour le retour des ressortissants de ces pays se trouvant en situation irrégulière sur le territoire national. Cette conditionnalité pourrait également être imposée par la France pour la délivrance de visas français aux ressortissants de ces pays. Jusqu'ici le ministère de l'Europe et des affaires étrangères refusait d'utiliser cet outil, qui serait pourtant particulièrement efficace.

En complément, il apparaît nécessaire de remettre en cause la libéralisation des entrées en Europe pour l'Albanie et la Géorgie. De nombreux ressortissants de ces pays viennent en Europe sans visa pour demander l'asile, une demande qui sera rejetée dans la très grande majorité des cas mais entraîne des frais importants pour les États européens. Cette réforme soulagerait également les délais de traitement des demandes des autres demandeurs d'asile.

Enfin, au sein de l'action *Lutte contre l'immigration irrégulière* du Programme 303, les dépenses d'investissement immobilier, notamment pour les aménagements et constructions de centres de rétention administrative (CRA) sont extrêmement peu dotés : 22,5 millions d'euros en AE en 2021 contre 56,3 millions d'euros en 2019. Le rapporteur tient à souligner que la situation dans les CRA est très critique, et qu'en dépit d'une durée maximale de rétention de 90 jours, les forces de police retiennent les migrants sur des périodes beaucoup plus courtes (une vingtaine de jours en moyenne pour le CRA de Coquelles depuis le début de l'année 2020).

### C. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX INTÉGRER LES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE

La situation des réfugiés vient aussi souligner les limites de notre politique d'intégration des étrangers en situation régulière.

En la matière d'intégration, des objectifs ont été fixés par le gouvernement à l'occasion du comité interministériel à l'intégration (C2I) du 5 juin 2018. Sont ainsi prévus un renforcement des prestations dispensées dans le cadre du « contrat d'intégration républicaine » (CIR), dont un doublement du nombre d'heures de

formation en français et de la formation civique, et un apport de moyens accrus aux territoires, notamment dans le but de renforcer l'intégration professionnelle.

Le comité interministériel à l'immigration et à l'intégration du 6 novembre 2019 a renforcé le volet emploi de cette politique. Parmi les vingt mesures de son plan d'action, figurent désormais une orientation relative, d'une part, à la clarification et à l'accompagnement des primo-arrivants dans les systèmes de reconnaissance de diplômes, de qualifications et de compétences professionnelles et, d'autre part, à l'insertion des femmes primo-arrivantes, particulièrement éloignées de l'emploi.

Le rapporteur s'étonne toutefois de la très faible augmentation des crédits du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* pour 2021, alors que la crise sanitaire et économique rend nécessairement l'insertion plus difficile pour les étrangers en situation régulière. Ces crédits s'élèvent en effet à 433 millions d'euros en AE et en CP, soit une très légère hausse par rapport à la LFI 2020, à hauteur de 0,44 % (2 millions).

C'est surtout la réduction de 4 millions d'euros des crédits pour l'action « accueil des étrangers primo arrivants » qui explique le quasi-stagnation des crédits du programme. Cette baisse semble étonnante car c'est cette action qui permet le financement de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et donc des CIR. Selon le gouvernement, elle serait néanmoins justifiée par des marges d'efficacité et un niveau de trésorerie élevé de l'opérateur.

Si le renforcement des outils dédiés à l'intégration décidé en 2018 semble pertinent, on peut regretter un manque d'ambition. En effet, le passage à 400 heures de formation linguistique, pouvant aller jusqu'à 600 heures pour les non-scripteurs et non-lecteurs, semble nécessaire mais insuffisant, quand on sait qu'en 2018, seuls 43,7 % des bénéficiaires du parcours 200 heures – en principe les plus éloignés du français – parvenaient au niveau A1 à l'issue de leur formation. À titre de comparaison, les formations linguistiques en Allemagne comprennent généralement 600 heures d'enseignement, pouvant s'étendre à 900 heures pour les réfugiés, avec pour objectif d'atteindre le niveau B1.

Le rapporteur souhaite aussi attirer l'attention sur les modalités du regroupement familial tel qu'il est pratiqué en France. En France, les ressources minimales exigées pour être éligible au regroupement familial sont très basses : pour une famille de 6 personnes ou plus, les ressources minimales sont fixées à 1 442,56 euros en moyenne sur les 12 mois précédant la demande. À titre de comparaison, le « revenu vital minimum » exigé au Canada était fixé en 2016 à 75 174 euros par an pour une famille de six personnes, soit en moyenne 6 264,5 euros par mois. De fait, le poids du regroupement familial pèse sur le système de solidarité français, et non pas sur les épaules de l'étranger désirant faire venir sa famille. À l'heure où le gouvernement s'est fixé pour objectif d'améliorer l'intégration des personnes en situation régulière, ces données interrogent sur notre

capacité à combiner une politique d'accueil plutôt généreuse à des moyens insuffisants en matière d'intégration.

### III. LA SITUATION DANS LA MANCHE : UNE AUGMENTATION DES TRAVERSÉES PRÉOCCUPANTE DANS LE CONTEXTE DU BREXIT

#### A. L'EXPLOSION DES TRAVERSÉES EN « SMALL BOATS »

Les « *small boats* » sont de petites embarcations, qui peuvent être de vrais bateaux ou des embarcations de fortune, particulièrement dangereuses pour les migrants. Elles sont le plus souvent pneumatiques et motorisées.

D'après la sous-préfecture de Calais, le nombre de tentatives et de traversées de la Manche en « *small boats* » recensées par la police aux frontières (PAF) et par la gendarmerie est passé de 71 en 2018, à 303 en 2019 et à 1 001 en 2020 (chiffres au 12 octobre 2020). Depuis le début de l'année 2020, 7 007 migrants ont réussi la traversée, soit environ quatre fois plus qu'en 2019 (1 905) et vingt-cinq fois plus qu'en 2018 (276). Les traversées ont été particulièrement nombreuses du mois de mars à l'été 2020, encouragées par des conditions météorologiques clémentes. Ainsi, sur les mois de juillet, août et septembre 2020, 629 tentatives et traversées ont été recensées, soit plus du double de toute l'année 2019.

Les chiffres fournis par les autorités britanniques sont proches : 7 000 traversées réussies depuis le début de l'année, contre 1 835 en 2019 et 299 en 2018.

D'après les Britanniques, depuis 2018, les migrants qui arrivent sur leur sol par ce biais sont le plus souvent des Iraniens (51 %), des Irakiens (26 %), des Syriens (6 %), des Afghans (3 %) et des Koweïtiens (3 %). L'année 2020 se caractérise également par l'arrivée de migrants originaires d'Afrique de l'Est (Érythrée, Soudan). La très grande majorité de ces migrants a donc vocation à demander l'asile, ce qu'elle fait dès son arrivée outre-manche, d'après le bureau britannique du Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR) <sup>(1)</sup>.

Si ces migrants sont très majoritairement des hommes (87 %) jeunes (70 % ont entre 20 et 40 ans, 16 % sont mineurs), davantage de familles sont arrivées sur les côtes ces derniers mois. Quatre personnes ont perdu la vie en 2019 lors d'une traversée, et deux en 2020.

L'utilisation des « *small boats* » est favorisée par la topographie des plages du nord de la France : celles-ci sont constituées de dunes parsemées de blockhaus permettant une mise à l'abri et d'une végétation importante (oyas, roseaux, peupliers, argousiers, etc.) qui permettent de dissimuler les bateaux et les moteurs lorsque la météo est difficile, puis de revenir les chercher lorsqu'elle s'améliore.

---

(1) Une fois arrivés sur le sol britannique, les migrants sont accueillis dans des unités mobiles où ils sont enregistrés, nourris et font l'objet d'un examen médical. Ils sont ensuite envoyés dans des « tech units » où la possibilité qu'ils bénéficient de l'asile est étudiée.

Elle est également encouragée par les passeurs car les ports et les abords du tunnel sous la Manche ont été fortement sécurisés et les contrôles renforcés. En outre, le fret, les vols et les traversées en ferries ayant été réduits par la crise sanitaire, les « *small boats* » deviennent une véritable alternative pour se rendre au Royaume-Uni. Le vecteur maritime représentait, au pic de la crise sanitaire, environ 60 % des interceptions contre moins de 12 % avant la pandémie. Seul le mauvais temps décourage les passeurs et les migrants.

Les efforts fournis par la gendarmerie et par la PAF sont très importants. Du 1<sup>er</sup> au 12 octobre 2020, 45 % des tentatives de traversée sont été empêchées. Les forces de l'ordre ont intercepté 4 808 migrants et saisi 173 matériels <sup>(1)</sup>. Ces chiffres sont en constante augmentation depuis 2018.

**RÉSULTATS DES OPÉRATIONS DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION  
CLANDESTINE MENÉES PAR LA GENDARMERIE ET LA PAF DEPUIS 2018**

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Nombre de tentatives de traversées empêchées (avec le pourcentage de tentatives empêchées rapportées aux tentatives repérées)</b>	31 (43,6 %)	130 (43 %)	450 (45 %)
<b>Matériels nautiques et embarcations saisis sur les plages du littoral</b>	3	87	173
<b>Nombre de personnes interceptées alors qu'elles s'apprêtaient à prendre la mer</b>	228	1 447	4 808

Source : DIDPAF de Calais et sous-préfecture de Calais.

Ces résultats sont impressionnants au regard des moyens matériels et humains très insuffisants dont disposent les gendarmes et la PAF.

Le rapporteur a pu rencontrer la compagnie de gendarmerie de Saint-Omer. Jusqu'ici, les gendarmes ne disposaient que de douze réservistes financés par les Britanniques comme force permanente de lutte contre l'immigration clandestine pour surveiller onze kilomètres de plages, c'est-à-dire intercepter les migrants qui tentent de traverser et les passeurs, mais aussi détruire le matériel utilisé. Ces douze réservistes sont mobilisés chaque jour par groupe de trois et par tranche de six heures. Ils sont appuyés ponctuellement par la gendarmerie mobile – mais celle-ci est régulièrement appelée à des missions de l'ordre public (par exemple dans le cadre des manifestations du mouvement dit des « Gilets jaunes »).

À partir du mois de novembre 2020, une brigade de « gestion des événements » sera créée au sein de cette compagnie de gendarmerie, à effectifs constants. Il s'agira d'un groupe de nuit dédié à la lutte contre l'immigration

---

(1) Les résultats des opérations de lutte contre les filières d'immigration clandestine et les trafiquants d'êtres humains sont également importants. Du début de l'année 2017 au 15 octobre 2020, 3 699 trafiquants ont été interpellés et 92 filières démantelées, dont 18 filières spécifiques « *small boats* ».

clandestine composé dans un premier temps de trois militaires (dont deux télépilotes de drones), puis à termes, de six militaires. Ces militaires s'ajouteront aux trois réservistes pour permettre d'avoir un effectif de neuf personnes le soir sur le terrain.

Le rapporteur a également pu rencontrer la police aux frontières de Calais. Comme pour la gendarmerie, le rapporteur a été marqué par l'engagement de ces fonctionnaires dans leurs missions.

Les moyens mis à disposition des forces de l'ordre, qu'ils soient matériels (bâtiments, technologies utilisées) ou humains, sont toutefois insuffisants. Dans ce contexte, les migrants arrêtés sur la côte sont le plus souvent immédiatement relâchés après avoir été amenés dans des « zones sécurisées », c'est-à-dire à quelques dizaines de mètres de la bande littorale ou dans un endroit proche et éclairé. Ils pourront ainsi retenter une traversée ultérieurement, parfois même le soir.

Des renforts humains sont indispensables, qu'ils se traduisent directement dans les unités, ou qu'ils passent par des forces mobiles ou même des soldats, en prenant exemple sur l'opération Harpie qui associe la gendarmerie et les forces armées de Guyane. Des moyens aériens, tels que des drones de l'armée de l'air, pourraient être déployés depuis l'aéroport de Calais-Marck pour localiser les tentatives de traversées et envoyer des effectifs sur place.

Plus spécifiquement, il conviendrait de renforcer les effectifs des renseignements territoriaux pour mieux lutter contre les passeurs. Seuls six agents des renseignements territoriaux sont affectés à Calais (contre dix auparavant), et ces derniers travaillent sur des thématiques variées qui ne se limitent pas à la lutte contre l'immigration clandestine.

La coordination entre les acteurs doit également être améliorée, notamment entre la gendarmerie et de la PAF. Le dimanche 18 octobre, malgré les nombreuses sollicitations de la gendarmerie de Saint-Omer confrontée à une urgence humanitaire (plusieurs familles tombées à l'eau lors d'une tentative de traversée et en état d'hypothermie), le PAF a mis six heures avant de se rendre sur place, immobilisant sur site des moyens du SDIS62 et des forces de l'ordre.

De même, le Centre conjoint d'information et de coordination franco-britannique (CCIC) créé en novembre 2018 – qui regroupe côté français la PAF, la gendarmerie, les douanes, les secours et côté anglais la *Border force* et la police du Kent - doit devenir un véritable centre opérationnel, un rôle qu'il ne joue pas véritablement aujourd'hui.

L'efficacité des actions entreprises dépend également du nombre de mesures d'éloignement prononcées et de l'exécution de celles-ci. En 2020, le taux d'exécution des OQTF était de 16 % dans le Pas-de-Calais (32 % en 2019). La situation déjà critique en 2019 a été aggravée par la crise sanitaire qui a provoqué

la fermeture de nombreux consulats, des espaces aériens et du CRA de Coquelles du 8 avril au 15 juin 2020 en raison de plusieurs cas de contamination au covid-19.

Le rapporteur recommande la création d'un commandement unique pour l'action migratoire française dans la Manche. Celui-ci s'occuperait à la fois de coordonner l'ensemble des actions de lutte contre l'immigration clandestine et le secours en mer, ayant sous son autorité l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'immigration clandestine dans la Manche : armée dont la gendarmerie, police dont la PAF, préfecture, préfecture maritime, services municipaux, *etc.* Aujourd'hui, ces acteurs ne sont pas coordonnés et beaucoup de temps est perdu dans les négociations entre services afin de savoir qui prendra en charge les migrants pour les délivrer à la PAF ou autre.

Pour sa part, le gouvernement britannique a nommé Dan O'Mahoney, un ex-officier de la Marine royale, commandant d'une nouvelle opération militaire spéciale « anti-migratoire » destinée à rendre la traversée de la Manche en « *small boat* » impraticable. Celui-ci doit coordonner l'ensemble des moyens disponibles britanniques, notamment militaires, et coopérer avec la France sur le dossier.

Londres a adopté une rhétorique critique à l'égard des autorités françaises, reprochant à celles-ci de ne pas en faire assez pour arrêter les traversées illégales <sup>(1)</sup>. Pourtant, les autorités britanniques n'aident pas suffisamment la France et ne traitent pas les causes de l'immigration illégale sur leur propre sol. Le cadre juridique britannique, qui contrôle peu les migrants en situation irrégulière (notamment dans les entreprises britanniques), encourage l'immigration clandestine. De même, le matériel utilisé pour les traversées en « *small boats* » provient souvent du Royaume-Uni, sans contrôle routier spécifique. Enfin, il est apparu au cours des entretiens menés par votre rapporteur que certaines ONG présentes sur le Calais incitent les migrants à ne pas déposer de demande d'asile en France, et donc à les envoyer dans les mains des passeurs. Ces ONG, pour la plupart britanniques, tirent en effet leurs ressources financières de la présence de migrants à Calais, et donc du succès des tentatives de traversées créant un appel d'air.

## **B. LA SITUATION DANS LE CALAIS EST EXTRÊMEMENT CRITIQUE**

Depuis la fin des années 1990, la région de Calais a subi des vagues d'immigration successives. Celles-ci ont été particulièrement visibles avec

---

(1) Au mois d'août 2020, plusieurs déclarations de Priti Patel, secrétaire d'État à l'intérieur, ont fait polémique. Celle-ci a notamment déclaré le 10 août, à bord d'un patrouilleur des garde-côtes britanniques : « Le nombre de migrants arrivant sur les côtes est absolument épouvantable et honteux. » *La ministre de l'intérieur a demandé aux autorités françaises de tout faire pour rendre la traversée de la Manche « impraticable », d'une part en empêchant les départs des bateaux, et d'autre part en acceptant le retour des migrants qui auraient atteint les eaux britanniques.* « La France et les autres États de l'UE sont des pays sûrs. Les vrais réfugiés devraient y demander l'asile, plutôt que de risquer leur vie et de violer la loi en venant au Royaume-Uni », estime-t-elle. *Selon The Guardian, la ministre aurait également déclaré à des députés que les migrants venaient au Royaume-Uni car ils pensent que la France est « un pays raciste » où ils risquent d'être « torturés ».*

l'installation du camps d'hébergement et d'accueil humanitaire de Sangatte (1999-2002), puis de la création de zones de campement illégales (première « Jungle » démantelée en 2009, seconde « Jungle » démantelée en 2014 et 2016), et enfin du phénomène des traversées en « *small boats* ».

La préfecture du Pas-de-Calais estime entre 1 300 et 1 400 le nombre de migrants présents dans le département au mois d'octobre 2020 (dont 750 en structures). Une estimation précise est toutefois extrêmement difficile puisque les migrants se répartissent sur la côte sur de nombreux sites et peuvent chercher à se dissimuler. Cependant, après une période d'accalmie à la suite du démantèlement de la Jungle en 2016 et jusqu'en 2019, les remontées du terrain font état d'une présence d'environ un millier de migrants dans le Calaisis. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, 4 611 étrangers en situation irrégulière ont été présentés à la préfecture.

Cette situation a un impact majeur sur les entreprises du Calaisis – tant en termes de réduction de leur activité économique que de frais induits (agents de sécurité par exemple) – et plus particulièrement sur l'économie touristique, autrefois florissante. Les entreprises du secteur sont confrontées à un double phénomène : la crainte des habitants vivant à l'extérieur de se rendre à Calais, surtout le soir, et une forte diminution des touristes étrangers (belges et britanniques principalement) fuyant une ville associée par les médias à l'immigration illégale et oubliée pour son patrimoine naturel et culturel.

Il est par ailleurs important de noter que le phénomène migratoire en général, et l'épisode de la Jungle en particulier, ont profondément traumatisé la population du Calaisis : dégradation profonde de l'image de la région, sentiment de vivre dans une ville en état de siège (présence de CRS, murs, barbelés), insécurité, détérioration des espaces publics et parfois privés, affrontements entre pro et anti migrants, activisme d'associations étrangères au territoire, *etc.*

Pour les collectivités locales, le coût est très élevé. La mairie de Calais et la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers estiment les dépenses récentes et futures indispensables à la sécurité et à la quiétude des riverains à 3,488 millions d'euros (2,16 millions pour la ville et 1,32 million d'euros pour la communauté d'agglomération). Au 1<sup>er</sup> octobre 2020, après les contributions du Royaume-Uni (1,6 million d'euros, soit 46 % de ces dépenses) et de l'État français (446 000 euros, soit 12,8 %), le montant pris en charge par la ville était estimé à 901 000 euros, soit 25,9 % du montant global, et celui de la communauté d'agglomération à 533 000, soit 15,3 % <sup>(1)</sup>.

Or, le territoire du Calaisis est déjà confronté à de grandes difficultés économiques et sociales, en dehors du phénomène migratoire et de la crise sanitaire. La population est plus pauvre que la moyenne nationale et connaît un taux de chômage élevé : 13 % en 2019, avant même la crise de 2020. Les communes disposent de peu de moyens financiers (les budgets des collectivités sont un tiers

---

(1) Des tranches de subventions doivent toutefois encore être décaissées.

inférieur à la moyenne des villes françaises de même taille), pour des taux d'imposition déjà relativement élevés.

La mairie de Calais souhaite qu'un sommet international sur l'immigration soit organisé à Calais. Des représentants politiques français, britanniques et européens seraient conviés, pour une plus grande prise de conscience des difficultés rencontrées dans le Calaisis.

### **C. SANS ACCORD, LE BREXIT RENFORCERA L'IMMIGRATION ILLÉGALE DANS LA RÉGION**

Le gouvernement britannique s'est déclaré en faveur d'un « *nouveau partenariat ambitieux* » avec l'Union européenne sur l'asile et l'immigration, qui ne serait pas une simple réplique des règles imposées par les règlements Dublin. Toutefois, l'immigration et l'asile ne font pour l'heure pas partie des négociations de l'accord sur la relation future entre le Royaume-Uni de l'Union européenne. Si Londres a proposé deux textes sur ces sujets <sup>(1)</sup>, ceux-ci ont pour l'heure été écartés des discussions.

Ainsi, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, le règlement Dublin III ne s'appliquera plus au Royaume-Uni <sup>(2)</sup>, et notamment la règle du pays de première entrée pour tout demandeur d'asile (cf. partie IV du rapport). Or, cette règle décourageait certains migrants de se rendre au Royaume-Uni, lorsqu'ils avaient déjà déposé leurs empreintes digitales dans un autre pays européen car ils risquaient d'y être renvoyés. Sans cette règle, le nombre de migrants souhaitant se rendre au Royaume-Uni pourrait donc fortement augmenter.

Dans ce contexte, il apparaît opportun de renforcer, mais aussi de réformer la coopération franco-britannique. Dans l'attente d'un éventuel accord en matière migratoire avec l'Union européenne, le gouvernement britannique s'est d'ailleurs dit favorable à l'utilisation des accords bilatéraux.

Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que si les accords franco-britanniques successifs conclus depuis la fin des années 1980 ont permis de développer un cadre de coopération très large entre nos deux pays, ils font aussi peser une charge déséquilibrée sur la France.

---

(1) *Le premier texte est un projet d'accord sur le transfert de mineurs non accompagnés qui demandent l'asile dans le cadre d'un regroupement familial ; le second texte est un accord de réadmission, qui élaborait les critères de retour des citoyens européens/britanniques ainsi que ceux pour les nationaux de pays tiers qui résident dans le territoire d'un État sans statut légal.*

(2) *L'article 2 du traité de Sandhurst relatif au règlement Dublin III deviendra également inapplicable.*



## LES ACCORDS BILATÉRAUX FRANCO-BRITANNIQUES EN MATIÈRE MIGRATOIRE

Depuis les années 1980, plusieurs traités et accords bilatéraux ont été conclus entre la France et le Royaume-Uni en matière migratoire.

En 1986, le *traité de Cantorbéry*, complété la même année par l'accord sur la concession du tunnel sous la Manche, a instauré des contrôles policiers douaniers dans les gares du Nord, à Paris, et de Saint-Pancras, à Londres.

En 1991, le *protocole de Sangatte*, complété par plusieurs protocoles additionnels, en 2000 notamment, a renforcé les mesures bilatérales en matière d'immigration illégale, en instaurant par exemple la possibilité pour l'État d'arrivée d'expulser sans délai des étrangers en situation irrégulière vers l'État de départ.

Depuis leur entrée en vigueur en 2004, les *accords du Touquet* (signés en 2003) régissent dans les grandes lignes, et à quelques modifications ultérieures près, la relation franco-britannique en matière d'immigration. Complétés par des protocoles additionnels et renforcés par d'autres accords bilatéraux en 2007, 2009, 2010 ou encore 2014, les accords du Touquet ont pérennisé la collaboration des autorités britanniques en instaurant une compensation financière annuelle britannique censée contribuer au contrôle et à la rétention des migrants par les autorités françaises. De plus, le traité du Touquet a entériné la possibilité d'effectuer des contrôles de part et d'autres des frontières, en introduisant des bureaux de contrôles d'immigration communs, dits « juxtaposés » dans les ports de la Manche et de la Mer du Nord (Boulogne-sur-Mer, Calais et Dunkerque). De même, il consacre le partage du traitement des demandes d'asile entre les deux pays signataires, en explicitant la responsabilité de l'État de départ – en règle générale, la France – s'agissant du traitement des demandes. Enfin, il prévoit une clause de réadmission dans l'État de départ pour les personnes migrantes qui se voient refuser l'entrée dans l'État d'arrivée, dans la ligne des engagements du protocole de Sangatte.

En 2017, lors de la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron a promis de rénover ces accords bilatéraux en matière d'immigration. Ces derniers étaient alors très critiqués, leur efficacité étant limitée et la répartition de la charge entre les deux pays, déséquilibrée en défaveur de la France. En 2015, la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) avait par exemple déclaré que les accords du Touquet avaient « conduit à faire de la France le bras policier de la politique migratoire britannique ».

Au mois de janvier 2018, le *Traité de Sandhurst* signé à la suite d'un sommet bilatéral du même nom, a établi un cadre juridique renforcé, garantissant la continuité des engagements communs, un an et demi après le vote des citoyens britanniques en faveur d'un « Brexit ». Il a permis la mise en place de centres conjoints d'information et de coordination à Calais et à Folkestone pouvant être mis à disposition de la lutte contre les réseaux criminels et filières de passeurs. Il a également œuvré au renforcement de la coopération conjointe sur les transferts de demandeurs d'asile, avec un focus particulier sur la thématique des mineurs non accompagnés <sup>(1)</sup>. Enfin, il a entériné l'augmentation de la contribution financière britannique.

Néanmoins, depuis la signature du *Traité de Sandhurst*, les critiques identifiées depuis 2004 sur la frontière franco-britannique n'ont pas disparu. Au contraire, la situation reste identique et cet accord, en dehors d'une meilleure coordination entre les deux pays, n'a pas eu d'effet concret sur la frontière.

---

(1) Le Royaume-Uni s'est ainsi engagé à faire passer les délais d'examen des dossiers « de six mois à 30 jours pour les majeurs et de six mois à 25 jours pour les mineurs non accompagnés » qui ont de la famille en Grande-Bretagne.

Ces accords bilatéraux doivent être amendés au regard de la situation migratoire et de ses conséquences pour le Calais. Le Royaume-Uni accueille trop peu de migrants, et notamment de demandeurs d'asile : en 2019, il en accueillait environ 45 000, soit trois fois moins que la France.

En outre, la contribution britannique s'est toujours limitée à financer du personnel et des infrastructures dédiées à la sécurité, sans compenser les préjudices économiques et sociaux subis par le bassin de vie. Elle n'est destinée qu'à assurer la continuité des flux de marchandises et à limiter le flux de migrants en situation irrégulière arrivant sur le sol britannique.

#### LA CONTRIBUTION FINANCIÈRE BRITANNIQUE

En externalisant la frontière britannique de l'autre côté de la Manche, les *accords du Touquet* ont fait peser une plus grande partie de la charge migratoire sur les autorités françaises. Dans ce contexte, en 2009 et en 2010, les arrangements administratifs signés par Éric Besson, ministre de l'immigration, et ses homologues britanniques ont amorcé un partage des coûts plus équilibré en matière de surveillance, de rétention et de renseignement.

Depuis 2014, la contribution financière agrégée du Royaume-Uni est évaluée au total à 200 millions d'euros.

Parmi cette somme, figurent les 56 millions d'euros du plan pluriannuel 2018-2021 décidé à la suite de la déclaration commune de Sandhurst en 2018 (6 millions d'euros ont été ajoutés aux 50 millions initialement prévus par la déclaration). Cette somme a permis de financer des personnels (réservistes), des opérations de nettoyage et des matériels divers : caméras de surveillance, véhicules de patrouille, équipements à infra-rouges, drones, barrières... Ces fonds ont également contribué au financement du centre de coordination et d'information conjoint (CCIC) et au renforcement de la sécurité portuaire et routière au niveau du tunnel sous la Manche.

À titre d'exemple, parmi les 3,5 millions d'euros demandés par la ville de Calais et la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers pour diverses dépenses liées à l'immigration (une estimation non exhaustive), le Royaume-Uni a apporté 1,6 million d'euros, soit 46 % de ce montant (1,1 million pour la ville et 511 000 pour l'agglomération). Pour bénéficier des fonds britanniques, selon les cas, les collectivités envoient directement une demande auprès des autorités britanniques ou sollicitent l'État français comme intermédiaire.

Le Royaume-Uni a également renforcé sa contribution dans la région de Dieppe, récemment touchée par les traversées transmanche. En effet, depuis 2017, l'équipement de la gare maritime de Dieppe (matériel de surveillance, clôture, détection) est pris en charge par le gouvernement britannique.

Lors de l'été 2020, dans le contexte de l'aggravation de la situation migratoire à Calais, les gouvernements français et britannique ont étudié la « *possibilité d'un appui financier britannique* » supplémentaire. Alors que la France a estimé le besoin de financement à 67 millions d'euros (dont 18 millions pour lutter contre les « *small boats* »), la partie britannique a affirmé ne pouvoir contribuer qu'à hauteur de 22 millions d'euros.

Jusqu'ici, la contribution britannique ne compense que très partiellement les coûts liés à l'immigration illégale supportés par l'État français et par les collectivités territoriales pour sécuriser la zone et pallier les dégâts matériels. En outre, l'impact économique et social pour l'ensemble du bassin de vie n'a jamais été pris en compte par l'enveloppe britannique.

Une solution pérenne ne pourra passer que par la renégociation bilatérale avec le Royaume-Uni. Trois engagements pourraient, selon la municipalité calaisienne, notamment être pris :

- la compensation systématique de l'ensemble des coûts engendrés pour les collectivités, les entreprises et les particuliers du territoire ;
- la participation au financement de projets de développement économique, comme par exemple le métro transmanche ;
- l'éloignement systématique des migrants du Calais, et notamment des zones d'activité économique.

En parallèle, il est important de noter qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021, la région de Calais deviendra une frontière extérieure de l'Union européenne. La question du rôle joué par Frontex se pose donc, tout comme celle de nouveaux dispositifs de cofinancements européens.

La coopération bilatérale ne sera toutefois pas suffisante. Un nouvel accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni en matière d'asile et de migration est indispensable. Il devra porter sur la répartition des compétences en matière d'examen des demandes d'asile et sur les mécanismes de réadmission afin d'éviter les demandes d'asile multiples.

Cet accord poserait ainsi le principe de la responsabilité d'un seul État pour l'examen de la demande, qui devrait à titre principal être celui où cette demande est présentée. Des critères tirés de liens familiaux, de la délivrance d'un titre de séjour ou d'un visa pourraient aussi être pris en compte. En outre, des dispositions pourraient être prévues s'agissant des mineurs non accompagnés et des cas humanitaires particuliers.

#### **IV. UNE INDISPENSABLE RÉFORME DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPÉENNE**

Il existe encore une marge de progression importante pour renforcer les dispositifs d'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile et les outils de lutte contre l'immigration irrégulière sur le territoire français.

Cependant, il s'agit d'un domaine où il existe une intégration européenne forte, qui découle de la libre circulation instaurée au sein de l'espace Schengen. Les aspects européens de la politique migratoire de la France sont donc majeurs.

Or, l'Union européenne essaye depuis plusieurs années de repenser le régime d'asile pour mieux maîtriser le phénomène migratoire, limiter les effets d'aubaine et partager l'effort et les responsabilités de manière harmonieuse entre les États membres. Un nouveau pacte *Migrations et asile* vient d'être proposé par la Commission européenne.

Le rapporteur estime qu'il revient à la commission des affaires étrangères d'éclairer cet enjeu, quand bien même il dépasse le cadre strict d'un avis budgétaire, la nouvelle Commission européenne ayant présenté ses nouvelles pistes de réforme.

## A. UN SYSTÈME « DUBLIN » À BOUT DE SOUFFLE

Au début des années 1990, la création de l'espace Schengen a poussé les instances européennes à rechercher un régime commun d'asile, en définissant les responsabilités des États d'accueil et de transit dans un système appelé « Dublin ».

### La création du système « Dublin » (1990-2013)

C'est la création de l'espace de libre-circulation Schengen (accord signé en 1985, convention d'application signée en 1990, entrée en vigueur en 1995) qui a poussé les États membres de la Communauté économique européenne (CEE) à réfléchir à un processus homogénéisé de traitement des demandes d'asile sur l'ensemble du territoire européen. En effet, avec la libre-circulation des personnes et la suspension des contrôles aux frontières, les demandeurs d'asile étrangers peuvent circuler facilement dans l'espace européen.

Le 15 juin 1990, la Convention de Dublin <sup>(1)</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1990 pour les douze premiers pays signataires <sup>(2)</sup>, a établi la règle d'une demande d'asile dans un unique État responsable (« guichet unique »). Ainsi, ce texte s'efforce de prévenir la multiplication des procédures pour un même individu dans plusieurs États membres (*asylum shopping*) et d'anticiper le renvoi corollaire d'un demandeur d'asile d'un pays à l'autre.

Dans le même esprit, en 2003, le règlement Dublin II est adopté. Il reprend la convention de Dublin en y ajoutant l'identification par le fichier Eurodac.

Il sera finalement révisé en 2013, une décennie plus tard, avec le règlement Dublin III <sup>(3)</sup> qui ajoute notamment le principe selon lequel la demande d'asile doit être déposée dans le premier pays d'arrivée. Ce règlement régit encore aujourd'hui le traitement des demandeurs d'asile au niveau de l'Union <sup>(4)</sup>.

Le système lie aujourd'hui l'ensemble des pays de l'Union européenne, mais aussi la Suisse, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein.

Le « système Dublin » a pour objectif d'identifier l'État responsable du traitement de la demande d'asile d'un individu en situation irrégulière sur le territoire de l'Union. Dans la pratique, l'examen de la demande d'asile est confié à l'État qui a pris le plus de responsabilité dans l'entrée du demandeur sur le territoire

---

(1) *Convention relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes.*

(2) *Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, et Royaume-Uni*

(3) *Règlement (UE) No604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.*

(4) *Ce dernier s'applique désormais sur l'ensemble des pays de l'Union Européenne, ainsi que le Royaume-Uni, la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein. En revanche, il ne s'applique ni à Andorre, ni à Monaco, ni dans les départements ou territoires français d'outre-mer.*

de l'Union européenne. Cette responsabilité est déterminée après l'examen de plusieurs critères :

- le pays d'entrée du demandeur d'asile. Ce pays est identifiable si l'individu y a déposé des empreintes digitales (par l'intermédiaire du fichier Eurodac présenté *infra*). Ce critère prend fin douze mois après le franchissement irrégulier de la frontière ;
- l'unité de famille, qui insiste sur le regroupement familial et la possibilité pour un demandeur d'asile de rejoindre une personne de sa famille installée dans un pays X, même si un pays Y a enregistré sa première demande d'asile lors de son arrivée sur le territoire européen ;
- la délivrance d'un titre de séjour ou d'un visa en cours de validité par un État, qui crée une obligation d'examen de la demande d'asile de l'individu pour cet État.

Si aucun État ne peut être désigné responsable d'une demande d'asile sur la base de ces critères, c'est le premier pays où le demandeur d'asile a présenté une demande qui doit l'examiner.

Afin de faciliter l'identification de l'État responsable, l'Union européenne a mis en place le fichier *Eurodac* depuis 2003. Cette base de données recense les demandeurs d'asile de plus de 14 ans (catégorie 1 : les empreintes sont conservées dix ans) et les personnes interpellées lors du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure (catégorie 2 : les empreintes sont conservées 18 mois) <sup>(1)</sup>. Dès lors, le premier signalement d'un individu sur *Eurodac* dans un pays X permet au pays Y, confronté à la demande du même individu quelques mois plus tard, d'identifier l'État responsable du traitement de la demande.

En cas de signalement positif sur *Eurodac* (appelé « *hit* »), l'État d'accueil dispose de deux mois pour effectuer la saisine de l'État membre responsable (en France, la procédure incombe aux préfetures sous la tutelle de la cellule « Dublin » du ministère de l'Intérieur, mais il n'y a pas d'homogénéité des institutions en charge des saisines sur l'ensemble des États membres européens). Pour sa part, l'État responsable dispose de deux mois pour notifier une réponse explicite – l'absence de réponse entrainera implicitement la désignation de cet État membre comme responsable. Enfin, la procédure de transfert peut être exécutée dans un délai de six mois maximum.

Le système Dublin admet toutefois plusieurs exceptions.

---

(1) Depuis 2013, les forces de police ont également accès à cette base pour les enquêtes criminelles.

### Les cas particuliers admis par la procédure Dublin

Bien qu'elle ait vocation à s'appliquer à l'ensemble des demandeurs d'asile dans un souci d'homogénéisation des procédures sur l'ensemble du territoire européen, la procédure Dublin admet un certain nombre d'exceptions.

Elle ne s'applique tout d'abord pas en cas de demande d'unité familiale ou si le demandeur dispose d'un titre de séjour ou d'un visa dans un pays européen.

Dublin ne peut pas non plus être utilisé lorsqu'une personne est bénéficiaire d'une protection internationale dans un autre pays européen (statut de réfugié ou protection subsidiaire) <sup>(1)</sup>. Dans ce cas, et seulement si la demande d'asile est rejetée, l'autorité peut prononcer une décision de réadmission dite « Schengen » vers l'État membre qui avait accordé cette protection internationale.

En outre, la procédure Dublin ne s'applique pas aux mineurs non accompagnés. En effet, ces derniers peuvent être exemptés de procédure Dublin, l'État responsable devenant l'État membre dans lequel le mineur non accompagné effectue sa dernière demande <sup>(2)</sup>.

La procédure Dublin introduit également la notion de « pays tiers sûr », pays « européen sûr » ou pays de « premier asile », par lesquels un individu a pu transiter, et vers lesquels les États membres peuvent renvoyer le demandeur d'asile sans pour autant violer le principe de non-refoulement. Néanmoins, en l'absence d'une liste de « pays tiers sûrs » au niveau européen, chaque État membre a constitué une liste différente de pays considérés comme sûrs (cf. *Annexe I* pour la France) <sup>(3)</sup>. Ainsi, si un individu a transité par un pays sûr, il peut donc être renvoyé vers ce pays avant même le traitement de sa demande d'asile. Face à ces différentes situations, la Cour de justice de l'Union européenne a cependant estimé qu'il incombait aux États membres de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'État membre responsable si celui-ci ne pouvait pas garantir un accueil humain et non dégradant <sup>(4)</sup>.

Enfin, tout État européen peut décider de prendre en charge un demandeur d'asile s'il le souhaite, indépendamment du règlement Dublin III.

Le système Dublin souffre de nombreux dysfonctionnements. Le critère du pays de première entrée fait reposer en grande partie la pression migratoire sur les pays « d'entrée » (la Grèce, l'Italie, l'Espagne et Malte principalement). Le système n'est plus viable lors des crises migratoires, comme celle survenue à l'été 2015. Ces

---

(1) Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

(2) Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE), arrêt du 6 juin 2013, C-648/11.

(3) En vertu des conventions de Genève et de la législation de l'UE (notamment la directive sur les procédures d'asile), un pays est considéré comme sûr lorsqu'il n'y a pas de risque de persécution, de torture, de traitement ou de punition inhumains ou dégradants ou ni de menace de violence ou de conflit armé.

(4) CJUE, arrêt du 21 décembre 2011, C-411/10 et C-493/10 : « Il incombe aux États membres, en ce compris les juridictions nationales, de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'« État membre responsable » au sens du règlement n° 343/2003 lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 4 de la charte. »

pays font depuis face à un afflux massif de migrants, qu'ils ne parviennent pas à gérer. Les empreintes des migrants ne sont pas toujours prises. De même, les procédures d'asile ne sont pas toujours enclenchées, ou durent extrêmement longtemps.

Face à la crise, un système de répartition des demandes d'asile par quotas a été mis en œuvre en 2015. Si celui-ci prévoyait la relocalisation de 120 000 demandeurs d'asile en deux ans, seuls 31 000 auraient finalement été pris en charge.

Un autre dysfonctionnement concerne l'absence de reconnaissance mutuelle des décisions. Lorsqu'un individu débouté de l'asile en Italie arrive en France, il peut à nouveau déposer une demande d'asile, s'il a séjourné sur le territoire français depuis six ou dix-huit mois selon les cas.

Dans ce contexte, la Commission européenne avait proposé une réforme, dite « Dublin IV », en 2016. Celle-ci prévoyait notamment un mécanisme de répartition des demandeurs d'asile en cas de « *trop forte pression sur un État membre* ». En outre, elle prévoyait de nouveaux outils d'identification dans le fichier Eurodac. Le projet n'a toutefois pas pu aboutir, les dissensions entre les États européens étant très grandes.

## **B. LE NOUVEAU PACTE EUROPÉEN SUR LA MIGRATION ET L'ASILE**

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a présenté un nouveau pacte sur la migration et l'asile. Celui-ci est présenté comme un ensemble d'ajustements visant une meilleure solidarité et une plus grande efficacité des politiques migratoires européennes.

Le pacte est composé d'un corpus de douze textes détaillant les nouvelles mesures que la Commission souhaite faire appliquer, ainsi que plusieurs recommandations et orientations à destination des États membres. Parmi ces textes figurent le règlement *Asile et immigration* (*Asylum and migration management regulation*, AMR), le règlement *Screening* sur les procédures de de filtrage, le règlement *Procédure commune d'asile* (*Asylum procedure regulation*, APR), le règlement *Eurodac*, mais surtout le règlement *Instrument de crise* (*Crisis instrument*), une des nouveautés proposées par la Commission.

Les directives *Retour* et *Accueil* ainsi que les règlements *Réinstallation* et *Agence européenne de l'asile*, devront encore être négociés.

Le règlement *Asile et immigration* (AMR) présente des règles qui fixent les responsabilités des États membres selon une nouvelle déclinaison des temps d'action (règlement *Instrument de crise*). Ainsi, l'analyse de la proposition générale de la Commission révèle trois cas de figure différents qui assignent pour chaque situation une responsabilité correspondante pour les États membres :

- En temps normal, la Commission européenne conserve le principe du règlement Dublin III : le pays de première entrée reste responsable du traitement de la demande d'asile. Seule une exception est introduite par la Commission, qui viendra entériner par la même occasion le « mécanisme de La Valette » <sup>(1)</sup>, en imposant un mécanisme de solidarité – principalement des relocalisations – aux États membres dans le cas d'un débarquement à la suite d'un sauvetage en mer.
- En cas de pression migratoire, la Commission assure qu'un certain nombre de mécanismes de solidarité interviennent afin de soutenir l'État membre concerné. Le seuil « pression migratoire » est déterminé par la Commission européenne. Une quote-part (*fair share*), calculée sur la base du PIB et de la population des États membres, serait utilisée pour calculer la répartition.

En pression migratoire, les États concernés doivent respecter l'obligation d'appliquer les procédures d'asile à la frontière pour les ressortissants de pays tiers qui ont une nationalité dont le taux de reconnaissance à la frontière pour l'accès à l'asile est inférieur ou égal à 20 %. Cette obligation est détaillée dans le règlement *Procédure commune à la frontière* (règlement APR) <sup>(2)</sup>.

- Enfin, en situation de crise ou en cas de force majeure (défini par la Cour de justice de l'Union européenne comme un événement inattendu pour lesquels les États membres sont autorisés à abandonner certaines prérogatives prévues en temps normal), un mécanisme de solidarité est déclenché. Par exemple, en situation de crise, la procédure commune à la frontière ne s'appliquerait plus et l'État concerné ne serait plus tenu par l'obligation d'appliquer une procédure d'asile aux ressortissants de pays sûrs.

Le pacte détaille les mécanismes de solidarité qui apportent le concours de certains États membres aux États faisant face à une pression migratoire, une situation de crise ou un cas de force majeure.

---

(1) En juillet 2019, lors du sommet de la Valette, un mécanisme de solidarité inédit avait été porté à l'initiative de l'Allemagne, de la France et de l'Italie. Appelé « mécanisme de la Valette », il permettait la relocalisation des personnes débarquées à la suite de sauvetage en mer. La commission a souhaité entériner ce mécanisme en se basant sur les clauses discrétionnaires – « sovereignty clause » et « humanitarian clause » qui permettent à un État de se décharger de sa responsabilité en matière de traitement des demandes d'asile au profit d'un autre État membre, inscrites dans l'Article 17, Chapitre II Dublin III. <sup>0</sup>

(2) Jusqu'ici la procédure commune à la frontière imposait par exemple aux États membres d'appliquer une procédure d'asile à un individu ayant présenté des faux documents aux autorités à la frontière. Dans le règlement APR, il est précisé qu'une obligation d'appliquer une procédure d'asile sera également introduite pour les ressortissants de pays dont le taux de reconnaissance est inférieur ou égal à 20 %. Concrètement, cette obligation ne concernera pas les ressortissants syriens, irakiens ou encore afghans, dont les taux excèdent largement les 20 %.



Pour aider les pays de première entrée confrontée à des flux migratoires importants, la proposition de la Commission réside dans le concept de « contribution flexibles », qui permettrait à chaque État d'établir son propre plan de solidarité à partir de deux options :

- la relocalisation de migrants, depuis un pays en situation de crise et notamment les pays de première entrée ;
- la maîtrise d'œuvre en matière de retour (*return sponsorship*), qui consiste à organiser le retour à distance des personnes déboutées par le système d'asile afin de soulager la capacité de traitement des demandes d'asile d'un État en situation de pression migratoire ou de crise. Cette aide pourrait se matérialiser par une négociation pour l'obtention des laissez-passer consulaires ou, plus concrètement une aide logistique pour le retour, notamment via le matériel dont dispose Frontex. La Commission ne s'est pour l'heure pas véritablement prononcée sur le sujet.

De plus, la Commission européenne se laisse la possibilité de convoquer un Forum de la Solidarité réunissant tous les États membres dans le cas où la solidarité affichée par les partenaires européens demeurerait insuffisante. Enfin, la Commission irait jusqu'à imposer 50 % des *return sponsorship* prévus par le calcul de la quote-part allouée à chaque État membre.

Néanmoins, l'option des relocalisations obligatoires, qui a divisé pendant longtemps les partenaires européens, est écartée, ce qui constitue une victoire pour les pays du groupe dit de « Visegrád » (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie), opposés à une telle réforme.

La Commission se devait cependant d'axer la communication de son pacte autour de la question des retours. La communication-chapeau du pacte s'attarde longuement sur les dispositions supplémentaires pour les retours des personnes déboutées, en mettant notamment en avant un système commun de l'Union européenne en matière de retour. Pour la Commission, il s'agit de manifester sa volonté de refondre la directive *Retour*, et de parvenir à un accord qui permettrait de fluidifier les procédures au sein d'un cadre juridique plus efficace, d'apporter aux États un soutien opérationnel renforcé à travers l'attribution de prérogatives élargies au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), mais également de mobiliser à des fins diplomatiques un « coordinateur UE en charge des retours ».

De plus, la Commission s'engage à approfondir les négociations multilatérales afin d'augmenter le nombre d'accords de réadmission avec les pays tiers et d'approfondir les coopérations pour les pays avec lesquels l'Union européenne a déjà signé des accords similaires. De même, en l'absence d'une liste de « pays tiers sûrs » au niveau européen, la Commission souhaite établir rapidement une liste européenne dans un souci d'harmonisation des procédures

mais également de poursuite de négociations avec les pays tiers, et notamment européens (pays des Balkans).

Comme mentionné précédemment, l'agence européenne Frontex sera dotée dans les prochaines années de prérogatives supplémentaires dans le domaine de la protection des frontières européennes. La Commission a annoncé que le nouveau pacte s'inscrit dans une dynamique de renforcement des contrôles aux frontières. Les effectifs du contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens, dont le premier déploiement est prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2021, seront composés de 10 000 agents.

Enfin, le rapporteur note qu'une attention particulière a été portée au renforcement des garanties et les normes de protection pour les enfants migrants, qu'ils soient accompagnés ou non. Les mineurs non accompagnés ainsi que les enfants de moins de douze ans et leurs familles pourraient être exemptés de la procédure à la frontière, sauf en cas de risque pour la sécurité de l'Union.

### C. UNE PROPOSITION DÉJÀ INCOMPLÈTE

À ce stade, il est encore très incertain que les différents dispositifs proposés par la Commission européenne soient adoptés en l'état par le Parlement européen et par le Conseil. En effet, les divergences demeurent fortes entre les États.

La France devra être très attentive à l'équilibre général des mesures qui seront adoptées. Elle est déjà le deuxième pays européen à accueillir des demandeurs d'asile sur son territoire et fait face à des flux migratoires importants, notamment dans le Calais et en Île-de-France. D'autres pays européens, en particulier les membres du groupe de « Visegrád », doivent participer davantage à l'effort commun en matière migratoire.

Par ailleurs, la Commission n'a pas souhaité imposer un délai de rétention obligatoire une fois la procédure d'asile enclenchée <sup>(1)</sup>, disposition pourtant défendue par la France afin de limiter les mouvements secondaires. Le rapporteur regrette cette position de la Commission et appelle le gouvernement français à continuer son travail de négociation sur ce dossier.

Enfin, votre rapporteur note que la réforme de l'espace Schengen n'est pas traitée par la Commission européenne. Or, l'espace Schengen et le système Dublin ont toujours été liés : les États appartenant à l'espace Schengen <sup>(2)</sup> n'auraient pas accepté la libre circulation des personnes sans assurance quant à la composition des

---

(1) En revanche, l'article 6 du règlement "Screening" propose une rétention d'une durée maximale de cinq jours lors de la phase du filtrage à l'extérieur des frontières de l'Union. Cette durée doit être abaissée à deux jours si l'individu en question a déjà été retenu 72 heures à la suite d'un franchissement illégal des frontières, comme prévu par le règlement « Eurodac ».

(2) L'espace Schengen regroupe vingt-deux des vingt-huit pays de l'Union européenne (la Bulgarie, Chypre, la Croatie et la Roumanie n'y participent pas), ainsi que quatre pays extérieurs : l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

flux. Il apparaît aujourd’hui indispensable de pouvoir rétablir plus systématiquement et plus rapidement les contrôles aux frontières en cas de flux migratoires importants.

Maîtriser les frontières extérieures de l’Europe demeure la meilleure garantie de survie de l’espace Schengen et de préservation de la liberté de circulation.

## CONCLUSION

Votre rapporteur pour avis estime que l’effort consenti par le gouvernement en faveur des politiques d’asile, d’accueil des étrangers et de lutte contre l’immigration irrégulière proposé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021 constitue encore une réponse très partielle à la crise migratoire.

Votre rapporteur a souhaité présenter le phénomène des « small boats » constaté depuis 2018 sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord. La situation à laquelle est confrontée le Calais est critique, et les moyens alloués par les gouvernements français et britannique largement insuffisants. Or le Brexit pourrait encore renforcer la pression migratoire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Dans ce contexte, la coopération bilatérale avec le Royaume-Uni doit être renforcée. Jusqu’ici cette dernière était néanmoins fortement déséquilibrée en défaveur de la France, le Royaume-Uni ne compensant, par exemple, pas l’impact économique et sociale de l’immigration illégale dans le Calais.

Par ailleurs, votre rapporteur incite la commission des affaires étrangères à se saisir des aspects européens de la politique migratoire de la France qui, pour n’être pas retracés dans le budget de la mission examinée, ne sont certainement pas neutres sur le plan financier. La négociation du nouveau *pacte sur la Migration et l’asile* proposée par la Commission européenne revêt un caractère particulièrement stratégique.

Votre rapporteur appelle la commission à *voter contre* les crédits de la mission et demande au gouvernement d’intensifier rapidement sa réponse politique au défi migratoire.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 28 octobre 2020, la commission des affaires étrangères examine le présent avis budgétaire.

**M. Michel Herbillon, président.** Mes chers collègues, nous allons à présent examiner les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », sur le rapport de notre collègue Pierre-Henri Dumont. Celui-ci succède dans cette fonction à Valérie Boyer, qui a été élue récemment sénatrice des Bouches-du-Rhône et à qui nous adressons tous nos vœux de succès dans l'exercice de son nouveau mandat.

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » sont destinés à la maîtrise des flux migratoires, à l'intégration des immigrés en situation régulière ainsi qu'à la mise en œuvre du droit d'asile.

Alors que la pression migratoire ne faiblit pas, notamment en raison des flux secondaires internes à l'Europe qui privilégient la France, et que les difficultés soulevées sur notre sol par les migrants sont croissantes, les crédits inscrits en autorisations d'engagement pour 2021 au titre de cette mission diminuent de près de 9 %.

Notre rapporteur pour avis nous éclairera dans un instant sur ce paradoxe budgétaire ainsi que sur les prévisions du Gouvernement en matière de demande d'asile et de flux migratoires. Instruit par son expérience d' élu du Calaisis, il a, dans son rapport, dressé un bilan de la pression migratoire qui s'exerce à la frontière maritime entre la France et l'Angleterre et fait le point sur la nécessité de réformer la politique migratoire européenne, symbolisée par le règlement de Dublin III. Un pacte sur la migration et l'asile a été présenté le 23 septembre dernier par la Commission européenne ; il est utile que nous puissions en débattre.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis.** Chers collègues, il me revient en effet de vous présenter mes travaux sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » du projet de loi de finances pour 2021.

Cette mission comporte deux programmes : le programme 303 « Immigration et asile » et le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ». Pour la première année depuis cinq ans, ses crédits diminuent de 8,8 %, soit une baisse de 170 millions d'euros, en autorisations d'engagement (AE) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, pour atteindre 1,75 milliard d'euros. Les crédits de paiement (CP) s'élèvent, quant à eux, à 1,84 milliard d'euros, soit une augmentation de 2 % seulement. Cette mission ne profite donc pas de l'effort consenti par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance, ce qui est étonnant au regard du défi migratoire auquel la France est confrontée.

Malgré une tendance à la baisse des flux migratoires depuis le pic de 2015, tendance renforcée par la crise sanitaire, l'Union européenne reste en effet confrontée à une pression migratoire forte. En 2019, 139 000 entrées irrégulières ont été recensées et 743 000 demandes d'asile enregistrées, soit presque 80 000 demandes de plus qu'en 2018. Or, la France est le deuxième pays européen en matière d'accueil des demandeurs d'asile, derrière l'Allemagne : en 2019, 151 000 demandes ont ainsi été enregistrées en France, au guichet unique pour demandeurs d'asile (GUDA). Par ailleurs, la même année, les forces de l'ordre ont procédé à 125 000 interpellations d'étrangers en situation irrégulière, soit le chiffre le plus élevé des cinq dernières années.

La France demeure donc une destination attractive. Elle est choisie notamment par les ressortissants des pays du Maghreb et d'Afrique de l'Ouest francophone, sans oublier ceux de l'Albanie, de la Géorgie et de la Roumanie. Mais elle est aussi un pays de second choix puisque, dans plus d'un tiers des cas, la demande d'asile qui y est déposée l'a été auparavant dans un autre État membre de l'Union européenne – c'est ce que l'on appelle un flux de rebond ou un flux secondaire. Par ailleurs, notre pays est un point d'étape pour des migrants en situation irrégulière désireux d'atteindre d'autres pays, comme le Royaume-Uni.

J'ai choisi de centrer mon rapport sur deux thématiques, la première étant la situation dans la Manche.

Depuis plusieurs années, le Calais est confronté à une situation extrêmement critique dont le dernier développement réside dans le phénomène dit des *small boats*, petites embarcations peu sécurisées utilisées par les migrants pour se rendre clandestinement au Royaume-Uni. Depuis le début de l'année 2020, 7 000 migrants ont ainsi réussi la traversée, soit environ quatre fois plus qu'en 2019 et vingt-cinq fois plus qu'en 2018. Ces traversées sont dangereuses, puisque quatre personnes ont perdu la vie en 2019, et au moins six en 2020. Parmi celles décédées cette année, j'inclus les quatre migrants, dont deux enfants, dont l'embarcation a chaviré en mer il y a deux jours et qui ont fait l'objet d'une grande opération de sauvetage au large de Loon-Plage, dans le département du Nord. Hier, un nourrisson de quelques mois était toujours porté disparu.

L'utilisation de ces *small boats* est favorisée par la topographie des plages du nord de la France : leurs dunes parsemées de blockhaus et leur végétation abondante permettent de se mettre à l'abri et de dissimuler bateaux et moteurs lorsque la météo est difficile, puis de revenir les chercher lorsqu'elle s'améliore. L'utilisation de ces embarcations est également encouragée par les passeurs, car les ports et les abords du tunnel sous la Manche ont été fortement sécurisés et les contrôles renforcés. Enfin, la crise sanitaire ayant eu pour conséquence de réduire le fret, les vols et les traversées en ferries, les *small boats* sont apparus comme une véritable solution de rechange pour se rendre au Royaume-Uni.

J'ai pu rencontrer des membres de la gendarmerie et de la police aux frontières (PAF) et je tiens à saluer leur travail, qui a permis, du 1<sup>er</sup> janvier au

12 octobre 2020, d'empêcher 45 % des tentatives de traversée avant même que les bateaux soient mis à l'eau. Mais ces forces de sécurité sont confrontées à de nombreuses difficultés, au premier rang desquelles figure le manque de moyens matériels et humains. Des renforts humains sont donc indispensables, qu'ils soient affectés directement dans les unités ou qu'ils consistent dans l'envoi de forces mobiles, voire de soldats, comme dans le cadre de l'opération Harpie, qui associe la gendarmerie et les armées en Guyane. Il faut également renforcer les effectifs des renseignements territoriaux afin de mieux lutter contre les passeurs.

En outre, la coordination entre acteurs doit être améliorée, notamment entre la gendarmerie et la PAF. C'est pourquoi je recommande la création d'un commandement unique pour l'action migratoire française dans la Manche. Ce commandement coordonnerait l'ensemble des actions de lutte contre l'immigration clandestine et le secours en mer et aurait sous son autorité l'ensemble des acteurs de cette lutte, à savoir l'armée, dont la gendarmerie, la police, dont la PAF, la préfecture, la préfecture maritime ainsi que les services municipaux.

L'efficacité des actions entreprises dépend également du nombre de mesures d'éloignement prononcées et de l'exécution de celles-ci. Or, en 2020, le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) ne s'élève qu'à 16 % dans le Pas-de-Calais. La situation, déjà critique en 2019, a été aggravée par la crise sanitaire, qui a provoqué la fermeture de nombreux consulats, des espaces aériens et, entre le 8 avril et le 15 juin 2020, du centre de rétention administrative de Coquelles en raison de plusieurs cas de contamination au covid-19.

Mais au-delà des problèmes conjoncturels, l'éloignement n'apparaît pas comme une priorité du Gouvernement. Je constate ainsi avec sidération que les crédits consacrés à l'éloignement des migrants en situation irrégulière ne s'élèvent qu'à 34,6 millions d'euros sur le programme 303, dont les crédits sont, au total, de 1,3 milliard d'euros en AE et de 1,4 milliard en CP ! La faible augmentation des frais liés à l'éloignement des personnes en situation irrégulière ne correspond en réalité qu'à celle des rotations de l'avion Beechcraft de la sécurité civile. Cela signifie que l'on ne compte renvoyer chez elles que les personnes originaires de pays dits sûrs, comme les pays des Carpates ou des Balkans, car la majeure partie des opérations de renvoi de migrants en situation irrégulière, dont les pays d'origine sont beaucoup plus éloignés, impliquerait des frais de billetterie.

Ces différents outils de lutte contre l'immigration clandestine sont indispensables pour aider le Calaisis à faire face à la crise migratoire. Dans mon rapport, j'ai souhaité rappeler la situation extrêmement difficile à laquelle ce territoire est confronté depuis la fin des années 1990 : la population, les entreprises et les collectivités y souffrent, et réclament depuis des années l'aide de l'État mais aussi celle du Royaume-Uni. La contribution britannique s'est pourtant toujours limitée à financer du personnel et des infrastructures dédiées à la sécurité, notamment des murs et des barbelés, sans jamais compenser les préjudices économiques et sociaux.

Qui plus est, la pression migratoire pourrait fortement augmenter dans les prochains mois. En effet, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, le règlement Dublin III, notamment la règle du pays de première entrée pour tout demandeur d’asile, ne s’appliquera plus au Royaume-Uni. Or, cette règle décourageait jusqu’à présent certains migrants de traverser la Manche lorsque leurs empreintes digitales avaient déjà été prises dans un autre pays européen, car ils risquaient d’y être renvoyés. Les flux de migrants à destination du Royaume-Uni devraient par conséquent augmenter.

Dans ce contexte, si la coopération bilatérale franco-britannique est indispensable, elle doit néanmoins être rééquilibrée en faveur de la France. Le Royaume-Uni doit en effet augmenter sa contribution financière pour compenser, enfin, tous les coûts induits pour les collectivités, les entreprises et les particuliers. Cette coopération ne sera cependant pas suffisante. Un nouvel accord entre l’Union européenne et le Royaume-Uni en matière d’asile et de migration est nécessaire.

Ce dernier point me permet de faire le lien avec la dernière partie du rapport, qui porte sur la réforme de la politique migratoire européenne. J’incite la commission des affaires étrangères à se saisir des aspects européens de la politique migratoire française qui, bien qu’ils ne soient pas retracés dans le budget de la mission examinée, ne sont certainement pas neutres sur le plan financier.

Le « système Dublin », qui a pour objectif d’identifier l’État responsable du traitement de la demande d’asile d’un individu en situation irrégulière, est à bout de souffle. Le critère du pays de première entrée fait reposer en grande partie la pression migratoire sur les pays dits d’entrée, c’est-à-dire la Grèce, Chypre, l’Italie, l’Espagne et Malte. Or, depuis 2015, ils ne parviennent plus à gérer l’afflux de migrants, dont les empreintes ne sont pas toujours prises. Quant aux procédures d’asile, elles ne sont pas toujours enclenchées, ou durent extrêmement longtemps.

Face à ces dysfonctionnements, la Commission européenne a proposé, le 23 septembre dernier, un nouveau pacte sur la migration et l’asile, que je présente dans le rapport. Il comprend notamment un nouveau mécanisme de solidarité en cas de pression migratoire, de situation de crise ou de force majeure. La proposition de la Commission est toutefois incomplète puisqu’elle n’a, par exemple, pas souhaité imposer un délai de rétention obligatoire une fois la procédure d’asile enclenchée. Une telle mesure est pourtant essentielle pour limiter les mouvements secondaires. La réforme de l’espace Schengen n’a pas non plus été traitée. Or, les contrôles aux frontières doivent pouvoir être rétablis rapidement et systématiquement en cas de flux migratoires importants. J’appelle le ministère de l’Europe et des affaires étrangères à être particulièrement vigilant sur ces deux points.

En conclusion, compte tenu, d’une part, de la pression migratoire très forte à laquelle l’Europe et la France sont confrontés et, d’autre part, des moyens alloués à la gestion des flux, je vous appelle, mes chers collègues, à rejeter les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». Envoyer un tel signal me paraît



indispensable : nous devons nous doter d'un budget sincère et cohérent face à la réalité migratoire.

**M. Michel Herbillon, président.** Nous allons entendre à présent les représentants des groupes.

**M. Pierre Cabaré.** En tant que porte-parole du groupe La République en Marche sur le volet affaires étrangères de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, j'ai travaillé avec Marielle de Sarnez qui, grâce à sa connaissance du sujet, a su allier efficacité et humanité – chère Marielle, j'ai beaucoup appris à cette occasion.

Monsieur le rapporteur pour avis, vous indiquez, dans votre rapport, que la France fait face à un afflux constant de demandeurs d'asile venant d'Europe, situation qui nous conduit à penser objectivement que celle-ci doit prendre des mesures conjointes. Vous faites état, en outre, d'une difficulté majeure, liée à la mobilité des flux migratoires, qui passaient par la Grèce en 2017, puis par l'Espagne en 2018, en empruntant surtout la voie maritime.

Nous consacrons, depuis trois ans, à l'immigration, à l'asile et à l'intégration un budget en augmentation. En particulier, les crédits alloués à la lutte contre l'immigration irrégulière augmentent de plus de 50 millions d'euros, affectés notamment à la sécurité des frontières. Ainsi, le nombre de refus d'entrée sur le territoire a augmenté dès 2017 de plus de 70 % par rapport aux deux années antérieures. Je salue à cet égard le travail de la police aux frontières ainsi que celui de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police de Paris (DSPAP) et de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Vous avez, monsieur le rapporteur, évoqué les faiblesses de notre politique d'éloignement. Or, celle-ci reste liée à notre souci de préserver les droits de l'homme s'agissant en particulier des mineurs non accompagnés.

C'est avec raison que vous soulignez le travail de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui a permis de réduire de plus de 30 % le temps de traitement des demandes d'asile, ce qui concourt à l'objectif d'une meilleure intégration des demandeurs. Quant à la protection temporaire, dont seuls les étrangers non européens qui fuient les zones de conflit peuvent bénéficier, elle est gérée par l'Europe, qui décide donc de son maintien ou non.

Le renforcement de la coopération avec les pays d'origine ou de transit – nous relevons une fois encore cette difficulté – doit par ailleurs constituer une priorité.

S'agissant de l'intégration, il ne faut pas négliger le caractère problématique de l'exercice du droit d'asile par les ressortissants de pays dans lesquels certains opposants sont pourchassés, non pas parce qu'ils demandent plus de liberté face à un régime autoritaire, mais parce qu'ils réclament un régime islamique encore plus

autoritaire. Ces éléments doivent être pris en considération : c'est en cela que la question tchétchène percute nos valeurs européennes.

Vous évoquez, dans le chapitre IV de votre rapport, le cadre européen qui demeure nécessaire pour répondre aux défis migratoires, en soulignant que, dans ce contexte, plusieurs réformes en cours devraient permettre de renouveler et de renforcer la politique migratoire européenne. Plus précisément, l'évolution des compétences de Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, qui avait déjà mené des opérations de sauvetage en mer et de lutte contre les passeurs, est en cours de négociation. En outre, les crédits alloués à la politique de contrôle aux frontières ont été multipliés par quatre.

En conclusion, le groupe LaREM votera, bien entendu, les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**M. Jean-Claude Bouchet.** Pour la quatrième année consécutive, la mission « Immigration, asile et intégration » voit ses ressources augmenter, mais beaucoup moins fortement qu'en 2019 et en 2020 puisque leur hausse est de 36,8 millions d'euros en CP.

Parmi les crédits affectés à ce budget, 34 millions d'euros sont consacrés aux allocations versées aux demandeurs d'asile et à la création de 4 000 places d'hébergement temporaire. Ces deux mesures sont la conséquence de l'augmentation constante du nombre des demandeurs d'asile et de l'allongement de la durée des procédures : elles ne servent qu'à aligner l'action de l'État sur l'afflux non maîtrisé de demandeurs d'asile ainsi que sur la lenteur de leur prise en charge par l'OFPRA. Celui-ci présente d'ailleurs de graves déséquilibres et souffre d'un manque d'efficacité préjudiciable aux demandeurs pouvant réellement prétendre à l'asile, ce qui a des conséquences sur notre société.

Le Gouvernement choisit ainsi d'accorder la priorité aux demandeurs d'asile plutôt qu'à la lutte contre l'immigration irrégulière.

En 2020, les demandeurs d'asile ont dû attendre en moyenne neuf mois une décision de l'OFPRA, l'allongement constant de la durée de la procédure conduisant, tout autant que des décisions d'expulsion à la fois peu nombreuses et inappliquées, à douter de la bonne gestion de cet office. Ces deux problématiques sont à l'origine d'une pression de plus en plus forte sur les structures d'encadrement de l'immigration et du droit d'asile et d'un coût intenable qui ne cesse pourtant d'augmenter. Qu'est-ce qui empêche de mettre en œuvre les dispositions de la loi du 10 septembre 2018 qui visait à réduire le délai dans lequel l'OFPRA rend ses décisions ?

Aujourd'hui, les objectifs sont inversés et l'échec, au regard des chiffres, qui ont explosé, est sans appel.

Pour rendre cet office plus efficace, ne serait-il pas souhaitable de lier son activité, trop indépendante, à la politique migratoire dans son ensemble et de le

rendre plus opérationnel et plus réactif, en instaurant une plus grande coopération entre les services concernés ? Par ailleurs, ses crédits devraient être affectés en priorité à l'amélioration du traitement de la gestion des demandeurs d'asile.

**M. Frédéric Petit.** Le travail du rapporteur, qui est un témoignage de terrain, atteste des responsabilités prises dans le domaine de l'asile et de l'immigration par notre commission – dont je rappelle qu'elle s'était saisie pour avis du projet de loi « asile et immigration » – ainsi que de la transversalité de ce dossier, qui ne peut être traité uniquement sous l'angle policier par la commission des lois.

Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » sont en légère hausse. Beaucoup reste cependant à faire, surtout au regard de la demande et des troubles vers lesquels le monde semble se diriger. Si le nombre de migrants tend à diminuer au sein de l'Union européenne, ce n'est pas le cas en France puisque, comme le rapporteur pour avis le rappelle, notre pays est plus attractif que certains de ses voisins.

Ce budget comporte des avancées notables, notamment la création de 4 000 places supplémentaires en centre provisoire d'hébergement (CPH) et l'augmentation des moyens de l'OFPRA.

En ce qui concerne l'intégration, si l'allongement de douze à vingt-quatre heures de la formation des demandeurs d'asile peut paraître insuffisant, je rappelle ses incidences budgétaires, mais aussi le rôle joué par les Alliances françaises sur le territoire national ainsi que la revendication, par la présidente de notre commission, de l'élaboration d'une véritable politique d'immigration légale, notamment avec des visas aller-retour.

Le Brexit va nous poser problème, dans la mesure où la France va devenir frontière extérieure de l'Union. Cette situation contribuera à augmenter la pression, mais elle a le mérite de favoriser une clarification puisque nous pourrions nous appuyer sur des moyens européens ; je pense notamment à Frontex.

En conclusion, le groupe Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés votera les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

**M. Alain David.** Monsieur le rapporteur pour avis, vous posez la bonne question, celle de l'adéquation des crédits aux défis migratoires auxquels la France est confrontée et qu'elle risque de ne pas pouvoir relever, faute de moyens suffisants. Je partage votre sentiment : les prévisions gouvernementales reposant sur une stabilisation du nombre de demandes d'asile en 2021 apparaissent aujourd'hui plus qu'incertaines.

En tout état de cause, les députés du groupe Socialistes et apparentés estiment qu'en matière d'immigration, le projet de loi de finances pour 2021 est marqué par une dimension sécuritaire qui a prouvé son caractère inopérant.

En matière d'intégration, force est de constater que les ambitions fixées par le comité interministériel du 5 juin 2018 sont loin d'avoir trouvé toute leur traduction budgétaire.

En matière d'asile, nous continuons de déplorer le caractère excessif des délais de traitement ainsi que les failles de la procédure du règlement de Dublin, qui place trop souvent les demandeurs d'asile dans des situations insoutenables. Nous déposerons, en séance publique, une série d'amendements visant notamment à créer de nouvelles places en CPH et à renforcer la stratégie ministérielle d'accueil et d'intégration.

J'appelle votre attention sur le fait que ces différents manquements sont à l'origine des rassemblements importants de personnes – jeunes isolés, familles entières – qui souhaitent trouver une solution en France mais qui sont en situation d'errance et se regroupent, notamment à la périphérie des villes, dans de très nombreux squats ingérables. En la matière, l'État ne fait pas face à ses responsabilités. Certes, on nous promet, à nous, élus, qui sommes confrontés à d'énormes difficultés, des enquêtes sociales afin de trouver des solutions, mais elles ne viennent pas. On voit bien que les services administratifs de l'État rencontrent des difficultés pour faire face à leurs obligations.

Ces squats peuvent rassembler jusqu'à 500 personnes. On a beaucoup parlé de la « jungle » de Calais ; désormais, chaque ville a la sienne. Or, les élus locaux ne peuvent pas gérer ces bidonvilles. L'État doit apporter rapidement des réponses.

**M. Jean-Michel Clément.** La mission « Immigration, asile et intégration », dont les crédits augmentent globalement de 36 millions d'euros, soit une hausse de 2 %, par rapport à 2020, se structure autour de trois axes : la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des personnes en situation régulière et la garantie du droit d'asile.

L'évolution des crédits est principalement due à l'actualisation des besoins en matière d'allocation unique aux demandeurs d'asile (ADA), en hausse de 11 %, et à la création de 4 000 places en CPH, qui se traduit par une hausse de 23 %.

Le programme 303 « Immigration et asile », qui est lui en hausse de 2,5 %, poursuit trois objectifs : optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile, réduire les délais de traitement des demandes d'asile et améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière.

S'agissant du premier objectif, force est de constater que nous courons toujours après les règles que nous nous sommes fixées, en raison d'un manque de moyens, notamment dans les préfetures.

Si la réduction des délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA puis par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) à six mois en moyenne peut apparaître comme un progrès, il n'en demeure pas moins qu'entre le dépôt de leur demande et la décision définitive, les personnes réfugiées ne disposent d'aucuns

droits, de sorte qu'elles sont incapables de subvenir à leurs besoins, d'autant que les hébergements manquent. Cette situation nous permet, certes, de mesurer la générosité de nos compatriotes, mais elle traduit les carences de notre système d'accueil.

Quant à la lutte contre l'immigration irrégulière, force est de constater que les flux ont diminué, qu'en raison de la pandémie, les centres de rétention administrative (CRA) ne sont pas pleinement occupés – j'ai pu l'observer en visitant celui de Marseille, la semaine dernière – et que les retours sont limités à certains pays : Maroc, Algérie, par bateau lorsque le départ a lieu à Marseille, et Albanie, par avion. Le délai de rétention se trouve *de facto* réduit par les difficultés de retour, de nombreux pays refusant par ailleurs d'accueillir leurs ressortissants en raison de la pandémie.

Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » est stable. Chaque année, environ 100 000 étrangers issus de pays extra-européens arrivent en France régulièrement ; ils souhaitent s'y installer durablement et signent le contrat d'intégration républicaine. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire, qui représentent 26 % de ces étrangers, sont majoritairement non-francophones, souvent vulnérables, car venant d'une zone de guerre : Syrie, Libye, Afghanistan, et ont un niveau de qualification généralement inférieur à celui des primo-arrivants.

Une simple lecture du budget ne permet pas d'appréhender cette question dans toutes ces dimensions : il manquera toujours la dimension humaine que nous donnons à mesurer les parcours que doivent emprunter celles et ceux qui s'inscrivent pourtant dans le cadre légal que nous avons fixé.

Je citerai deux exemples qui illustrent l'écart séparant les bonnes intentions de la réalité du terrain. Premièrement, les jeunes ayant obtenu le statut de réfugié ou bénéficiant de la protection subsidiaire ne peuvent plus prétendre à l'ADA et se retrouvent alors sans ressources dans l'attente, qui peut être longue, de la convocation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) en vue de la signature de leur contrat d'intégration républicaine, lequel leur donnera droit aux cours de français et aux quatre jours de formation citoyenne.

Deuxième exemple : un demandeur d'asile n'a, en principe, pas accès au marché du travail et ne peut donc ni travailler ni s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de Pôle emploi ni bénéficier des prestations du service public de l'emploi. Dès lors, même s'il est accompagné par un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), aucun des prescripteurs autorisés par la loi ne peut le faire bénéficier d'une mise en situation professionnelle : seuls ont accès au dispositif de droit commun en la matière les personnes ayant la qualité de réfugiés ou bénéficiant de la protection subsidiaire.

Tout cela ne fait qu'encourager la clandestinité. En imposant de tels parcours, non seulement nous provoquons de la souffrance mais nous gaspillons également des deniers publics – or ce budget court toujours après les besoins.

Le groupe Libertés et Territoires votera donc contre les crédits de cette mission.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je salue le sérieux du travail du rapporteur pour avis, même si – il ne s'en étonnera pas – je ne partage pas ses conclusions. Comme la plupart des budgets cette année, celui de la mission « Immigration, asile et intégration » augmente, en suivant les orientations de loi « asile et immigration » à laquelle les députés communistes s'étaient vivement opposés.

Le contexte de la discussion de ce budget est très compliqué. En effet, tout s'entremêle dans une séquence très dangereuse où se multiplient des propositions politiques et médiatiques que je m'autorise à qualifier de démagogiques – certaines frôlent même la bêtise. Il est facile de recourir à la politique du bouc émissaire pour masquer ses propres fautes. Il est désespérant d'entendre les torrents d'horreurs déversés, ces dernières semaines, dans les médias ou par certaines personnalités politiques.

Puisque d'aucuns l'ont peut-être oublié, je le rappelle, le droit d'asile, ce n'est pas de la charité, c'est une obligation constitutionnelle et internationale : il s'agit de protéger des personnes menacées dans leur pays. Or tous les dispositifs mis en œuvre depuis l'accession de Macron à la responsabilité de Président de la République, comme le raccourcissement des délais de recours ou le doublement de la durée de rétention, vont à l'encontre de cette obligation. Ils entravent en effet les droits des demandeurs d'asile sans avoir le moindre effet dissuasif sur les entrées sur le territoire, qui restent stables. Allons-nous persévérer dans cette fuite en avant dans le tout répressif ou allons-nous nous rendre enfin compte qu'il faut changer radicalement de politique ?

Je n'ai rien à ajouter aux exemples donnés par notre collègue Jean-Michel Clément. Je pourrais évoquer Ouistreham. À cet égard, Alain David a raison : des poches se créent dans lesquelles les conditions de vie sont parfaitement inhumaines, même si, et c'est heureux, des solidarités territoriales s'expriment.

Enfin, je souhaite insister sur la notion de pays d'origine sûr, que l'OFPRA utilise pour interdire aux ressortissants de ces pays de bénéficier d'une admission sur le territoire au titre de l'asile. La liste de ces pays est donc extrêmement sensible... Ainsi, certains pays commercialement amis de l'État français pourraient être considérés comme sûrs alors qu'ils sont dirigés par des dictateurs qui savent enfermer leur opposition ainsi que certains journalistes. Ce concept à géométrie variable, incompatible avec le principe de non-discrimination en raison de la nationalité énoncé par la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, est dangereux. Lors des débats sur la loi « asile et immigration », les députés communistes se sont d'ailleurs insurgés contre son existence. Le fait que cette liste soit établie au sein du seul conseil d'administration de l'OFPRA constitue une anomalie majeure. À défaut de la supprimer rapidement, il faudrait à tout le moins imposer que le Quai d'Orsay soit associé au processus, en participant à son actualisation régulière.

Le droit d'asile vu par le Gouvernement est si éloigné du respect du droit international et des droits humains défendus par les députés communistes qu'il nous est bien évidemment impossible d'approuver ces crédits : nous voterons contre.

*Présidence de Mme Marion Lenne, secrétaire de la commission.*

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis.** Je tiens à rappeler que la France n'a jamais accueilli autant d'immigrés légaux qu'en 2019 : 400 000 personnes sont alors arrivées légalement sur notre territoire, si on prend en compte les titres de séjour octroyés et le nombre des premières demandes d'asile enregistrées. S'agissant de l'immigration irrégulière, il existe peu d'indicateurs, mais on constate que le budget de l'aide médicale de l'État (AME) a augmenté de près de 5 % au cours des trois premiers mois de l'année et qu'il va passer, dans le PLF, le cap symbolique du milliard d'euros. J'ajoute que le stock des titres de séjour actifs en France est de 3,5 millions.

Les routes suivies par les flux migratoires évoluent, parce qu'il s'agit d'un « business ». Lorsque des routes sont fermées, du fait d'une sécurisation, des efforts déployés par les pays concernés ou par Frontex, les passeurs en trouvent d'autres. Cela s'accompagne d'un changement quant à la typologie des personnes qui migrent en Europe : les passeurs créent aussi la demande. On nous l'a dit lors des auditions : des passeurs ayant pignon sur rue dans certaines villes du Bangladesh et du Pakistan proposent à des gens d'aller en Europe contre telle ou telle somme d'argent.

Les flux et les routes évoluent chaque année. On a observé au premier trimestre 2020 une véritable augmentation des arrivées en Europe, qui a ensuite été stoppée par la pandémie. Cela veut dire que nous ne sommes pas à l'abri d'une résurgence – on n'était pas du tout au même niveau en 2018 et 2019 qu'en 2015 et 2016.

Je ne vois pas l'augmentation de 50 millions d'euros évoquée par M. Cabaré – qui est malheureusement parti – en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Une hausse de 20 millions d'euros est prévue, notamment afin de créer un centre de rétention administrative (CRA) à Lyon. C'est l'année dernière qu'une augmentation de 50 millions d'euros était inscrite dans le PLF, là aussi en lien avec les CRA, en particulier celui de Coquelles, que j'ai visité.

Je crois, pour ma part, qu'il faut bien expulser pour bien accueillir. Si on n'expulse pas les personnes qui n'ont pas à être en France, on se retrouve dans une situation où on ne peut pas intégrer les gens qui ont obtenu l'autorisation d'être là. Plusieurs d'entre vous ont évoqué les bidonvilles qui se forment dans des endroits où se massent des personnes qui devraient être protégées par la France et mises à l'abri – dès lors qu'il s'agit de demandeurs d'asile ou de futurs demandeurs d'asile, venant de pays non sûrs. Mais, au sein du dispositif national d'accueil, 10 % des 100 000 places existantes sont occupées d'une manière indue, soit par des déboutés du droit d'asile, soit par des gens qui ont déjà obtenu le statut de réfugié et qui devraient donc passer dans un autre dispositif. Alors que le nombre de places

augmente d'année en année, une partie d'entre elles ne sont pas occupées par les bonnes personnes, en raison du manque d'expulsions, et on ne peut pas s'occuper des « vrais » demandeurs d'asile comme on devrait le faire. On les laisse à la merci des réseaux de passeurs et des réseaux mafieux, et les élus sont en partie désarmés face à la réalité de la situation. Si on veut bien accueillir toutes les personnes qui doivent être protégées par la France, il faut expliquer à celles qui n'ont rien à faire dans notre pays qu'elles devront repartir, et on doit faire des efforts pour que ce soit le cas.

Le budget de l'OFPPRA me pose un problème, monsieur Bouchet. Les crédits demandés sont identiques à ce qui était prévu pour cette année. Une hausse des effectifs de 200 équivalents temps plein (ETP) a été votée l'an dernier, mais il n'y a eu que 150 recrutements : il reste donc 50 embauches à faire en 2021. Le budget étant constant, soit on a surbudgétisé pour 2020, soit on sous-budgétise pour 2021 – comme nous nous prononçons avant de savoir ce qui est réellement dépensé cette année, je ne sais pas ce qu'il en est.

S'agissant des délais d'examen des demandes, la pandémie a eu un effet. L'OFPPRA ayant fermé pendant plusieurs semaines lors de la première vague, des demandes n'ont pas pu être traitées, ce qui a conduit à une embolie. L'objectif fixé par le Gouvernement dans le cadre de la loi « asile et immigration » était de donner une réponse en deux mois à partir de l'enregistrement d'une demande. Nous en sommes très loin à l'heure actuelle. Le délai était de cinq mois en 2018, de cinq mois et demi en 2019, puis nous sommes passés à neuf mois cette année. Lorsque les demandeurs reçoivent une réponse négative – l'OFPPRA accorde l'asile dans à peu près 25 % des cas –, beaucoup font appel devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), dont le délai de réponse est de sept mois en moyenne, ce qui conduit à un total de seize mois.

Ce délai, qui est évidemment beaucoup trop long, pose notamment un problème du point de vue des finances publiques, car cela implique de verser plus longtemps l'allocation pour demandeur d'asile (ADA), alors que les moyens correspondants – 452 millions d'euros dans ce budget – pourraient être utilisés pour mieux accueillir les personnes. Plus on met de temps à rejeter les demandes d'asile, plus on doit augmenter le budget de l'ADA.

Un tel délai pose aussi un problème en matière d'immigration illégale, notamment sur le plan financier – les crédits de l'AME s'élèvent désormais à 1 milliard d'euros, je l'ai dit. Plus on met de temps à donner une réponse à un demandeur d'asile, en particulier lorsqu'il vient d'un pays dit sûr, pour lequel le taux de protection est assez faible – il doit être d'environ 4 % pour l'Albanie –, et moins il est facile ensuite de savoir où se trouve la personne, pour l'expulser ou la renvoyer dans son pays d'origine. Cela contribue également à la paupérisation et aux situations qui peuvent exister dans certains territoires de la République.

Pour toutes ces raisons, la question de la réduction des délais de traitement des demandes d'asile est absolument primordiale – le Gouvernement le sait bien.



Nous sommes, malheureusement, très loin des objectifs fixés lors de l'examen de la loi « asile et immigration » – on s'en éloigne année après année.

L'embolie du système s'explique aussi par les demandes d'asile présentées par des personnes venant de pays dits sûrs. Quand 10 % des demandes sont déposées par des ressortissants albanais et géorgiens dont on a libéralisé l'accès à l'Union européenne – ils n'ont plus besoin de visas –, un problème se pose. Leurs demandes d'asile doivent évidemment être traitées, dans le cadre d'une procédure qui est certes accélérée mais qui prend en considération tous les aspects. On a donc moins de temps et d'effectifs disponibles, malgré les 200 ETP supplémentaires qui ont été budgétés, pour traiter les autres demandes. J'ai déjà eu l'occasion de le dire : le fait de ne pas avoir besoin de visas quand on vient de Géorgie ou d'Albanie pose un problème, car cela conduit à une embolie de l'OFPRA.

Merci à M. Petit pour ses remarques – je ne crois pas qu'il y avait de questions dans son intervention.

J'ai déjà un peu parlé des bidonvilles, monsieur David. Vous connaissez mon territoire, qui n'est pas facile. Parfois, voire souvent, les élus se retrouvent seuls face à des problèmes qui ne relèvent pas de leurs compétences, mais de celles de l'État. Il est très compliqué de trouver une réponse adéquate entre, d'une part, le besoin d'humanité – il faut absolument faire en sorte que les gens aient des conditions de vie dignes – et, d'autre part, la nécessité d'éviter une sorte d'appel d'air – nous avons malheureusement vécu cette situation à Calais : c'est ce qui s'est passé à chaque fois. Quand on a créé des camps d'accueil, face à la dégradation de la situation – notamment la présence de squats en centre-ville –, leurs capacités ont été dépassées en quelques semaines, parce qu'ils devenaient des points d'étape pour les passeurs. Il y a eu le camp de la Croix-Rouge de Sangatte et la « jungle » 1 puis 2 à Calais – la « Lande » et le camp Jules-Ferry. Il est très difficile de trouver un équilibre, et je pense sincèrement que ce n'est pas aux élus locaux de le faire : c'est à l'État de prendre à bras-le-corps ces problèmes, qui font partie d'un tout – l'embolie du système d'asile est un aspect essentiel de la question.

J'ai déjà parlé des délais à l'OFPRA, monsieur Clément. Lorsque les demandes d'asile sont en cours d'examen, les personnes concernées ne sont pas reconnues comme des réfugiés – il faut bien faire la distinction. Un peu moins de 40 % des 150 000 demandeurs d'asile obtiennent une protection à la fin de leur parcours, soit en tant que réfugiés, pour deux tiers d'entre eux, soit au titre de la protection subsidiaire, pour le tiers restant.

Par rapport aux autres pays de l'Union européenne, la France accorde une protection importante : les taux de protection, selon la nationalité des demandeurs, sont en général supérieurs dans notre pays. Le taux de protection des demandeurs d'asile afghans, par exemple, doit être d'environ 25 % en Allemagne, alors qu'il est à peu près des deux tiers en France.

C'est d'ailleurs tout le problème des flux secondaires : un tiers des demandes d'asile déposées en France sont, je l'ai dit tout à l'heure, potentiellement « dublinables » : elles concernent des personnes qui ont déjà demandé l'asile ailleurs et qui, la plupart du temps, ont été déboutées. L'existence de différences de protection entre les États européens, alors qu'ils appartiennent à un système de libre circulation, implique des flux secondaires et des flux « rebond ». Quand une personne, avec le même dossier, a 95 % de chances d'être protégée dans un pays et 25 % dans un autre, un réel problème se pose. Nous avons besoin de faire converger les systèmes de protection, dans le respect des spécificités nationales : il faudrait un peu plus de cohérence entre les différents pays européens.

Vous avez eu raison de parler des CRA. Le taux d'occupation de celui de Coquelles, où une extension est en cours d'achèvement – elle sera inaugurée dans les prochaines semaines –, est d'à peu près 60 %. La crise du covid a eu un effet, mais il y a aussi le fait que les pays concernés ne veulent pas récupérer leurs ressortissants. Comme je le montre dans mon rapport, si le taux de délivrance des laissez-passer consulaires, nécessaires pour le renvoi des personnes en dehors des accords de réadmission bilatéraux avec des États tiers, augmente d'année en année – il est désormais supérieur à 60 % –, c'est parce qu'on n'adresse des demandes qu'à des pays dont on est sûr d'obtenir des laissez-passer consulaires. On a totalement lâché l'affaire quand il s'agit de pays dont on sait qu'on n'obtiendra jamais ces documents – j'ai parlé tout à l'heure du Mali.

Une augmentation du budget consacré à la lutte contre l'immigration irrégulière est certes prévue, mais cela concerne uniquement le Beechcraft de la sécurité civile – c'est l'avion utilisé pour les rotations vers l'Albanie et la Géorgie – et non les frais de billetterie liés, par exemple, aux renvois en Afrique subsaharienne. Les renvois ont lieu vers des pays du Maghreb ou – principalement, en fait – des Balkans et des Carpates.

La liste des pays d'origine sûrs, évoquée par Jean-Paul Lecoq, n'a pas été actualisée depuis 2015. Elle figurera en annexe de mon rapport – comme j'ai récupéré cette mission en cours de route, il y a eu un décalage mais nous vous enverrons tous les éléments dès que j'aurai reçu l'ensemble des réponses à mes questions. Une étude sur une éventuelle réactualisation de la liste a été réalisée par le conseil d'administration de l'OFPRA l'année dernière, mais la conclusion était qu'il ne servirait à rien de rouvrir le dossier.

Il faudrait que cette liste soit définie par le Parlement, à l'issue d'un débat en séance publique, et non par le conseil d'administration de l'OFPRA – j'avais déposé en 2018 des amendements en ce sens. Nous avons besoin de transparence sur cette question, compte tenu de ses implications, notamment l'application de la procédure accélérée d'examen des demandes d'asile. Il faudrait un vote, pas nécessairement chaque année mais au moins une fois par législature. Le fait que la liste soit exactement la même qu'en 2015 pose un vrai problème : cela voudrait dire qu'il n'y a pas eu de bouleversement dans le monde depuis cinq ans. On pourrait retirer ou ajouter des pays.

**M. Jean-François Mbaye.** Je salue le travail de notre rapporteur, en rappelant qu'il faut éviter d'avoir une vision tronquée, voire erronée, quand on parle d'immigration, d'asile et d'intégration, afin de ne pas ouvrir la voie à de vaines polémiques. Dans la période actuelle, il faut être conscient que les questions migratoires sont bien plus complexes et bien moins caricaturales que peuvent le laisser entendre certaines prises de parole dans les médias.

Je voudrais aborder un sujet qui est évoqué moins souvent que la lutte contre l'immigration irrégulière – il s'agit d'une problématique importante, mais ce n'est pas la seule, loin de là –, à savoir l'immigration étudiante, qui fait partie du second axe du programme 303. La France est le quatrième pays au monde pour l'accueil d'étudiants internationaux, et le premier pays non anglophone.

Chacun se souvient des débats que nous avons eus sur ce sujet, notamment à mon initiative, lors du déploiement de la stratégie « Bienvenue en France », dont l'objectif est d'attirer davantage d'étudiants sur notre territoire, voire de les y retenir grâce à des dispositifs tels que le passeport talent pour les salariés qualifiés ou ceux d'entreprises innovantes. Quelles ont été les conséquences de la crise sanitaire sur les flux migratoires d'étudiants vers notre pays ? Par ailleurs, en dépit des circonstances particulières que nous connaissons, quels sont les effets des nouveaux dispositifs sur le volume et l'origine des étudiants ?

**M. François de Rugy.** Merci au rapporteur pour ses explications assez précises, dont le ton est un peu différent de ce qu'on entend parfois, sur ces questions, dans l'hémicycle.

Je voudrais revenir sur la question des campements illégaux qui se développent dans beaucoup de territoires français, et pas seulement dans les grandes villes, ni dans les périphéries. À Nantes, il y a eu un campement sauvage, encouragé par la mairie, à un moment, en plein centre-ville, dans un lycée désaffecté qui a été squatté par près de 900 personnes. Le problème n'a pas été réglé. Il y a maintenant en plein cœur de la ville, dans un gymnase désaffecté, un squat de plusieurs dizaines de personnes, où les conditions sont évidemment très mauvaises.

J'ai sans doute une divergence avec Alain David : ces squats sont parfois montés de toutes pièces par des associations, comme c'est le cas à Nantes – il faut être très clair. On doit tarir le problème à la source – de nombreuses actions sont menées en la matière à l'échelle internationale –, mais une question se pose aussi sur le plan national. Certaines associations font œuvre de solidarité – elles assurent un accueil et distribuent des repas –, ce qui est tout à fait compréhensible, car c'est une démarche humaniste, mais d'autres associations sont inspirées par un militantisme politique en faveur d'une ouverture totalement dérégulée des frontières – l'une d'entre elles s'appelle d'ailleurs *No border*, pas de frontière, ce qui veut tout dire.

Ces associations agissent concrètement pour que des campements s'installent sans limite. Des élus locaux – mais je ne crois pas que ce soit le cas de

la maire de Calais – disent aux gens qu'ils peuvent venir, que tout le monde est bienvenu, puis rejettent la faute sur l'État si l'hébergement n'est pas assuré. Ce n'est pas acceptable : on ne peut pas créer des conditions conduisant à des arrivées absolument pas maîtrisées et dire ensuite que c'est la faute de l'État s'il y a un problème en matière d'hébergement.

Le rapporteur a évoqué certains détournements du droit d'asile – il en existe, ce qui est également inacceptable, car cela nuit au droit d'asile. Y a-t-il aussi des détournements en ce qui concerne les mineurs non accompagnés ? Nous assistons, en la matière, à un phénomène de grande ampleur. Progresses-t-on en matière de détermination de la minorité et, indirectement, au sujet de l'immigration familiale qui a lieu au moyen de l'entrée d'un mineur ?

S'agissant des délais en matière de droit d'asile, le problème est-il que les délais d'instruction des demandes ne sont pas suffisamment raccourcis ou bien les procédures sont-elles rallongées par des recours, divers et variés, qui font qu'au bout de deux ans, parfois, il n'est plus envisageable de procéder à une reconduite à la frontière ?

**M. Alain David.** Il ne faut pas inverser les rôles. Ce ne sont pas les associations qui organisent l'immigration. C'est parce que l'État ne remplit pas ses obligations que les associations, la plupart du temps, se substituent à lui sur le plan humanitaire, afin de trouver des solutions pour des gens complètement désemparés et laissés à l'abandon – des enfants, des familles, de jeunes adolescents, qui se trouvent dans des bidonvilles et sont parfois entre les mains d'une véritable petite mafia locale qui organise notamment la mendicité. C'est à cause des carences de l'État que les associations, en particulier humanitaires, sont obligées d'intervenir. Il ne faut pas dire qu'elles encouragent l'immigration, car ce n'est pas la réalité.

**M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis.** En ce qui concerne les étudiants, monsieur Mbaye, une forte augmentation s'est produite. Les mesures adoptées pour attirer une immigration étudiante plus importante ont porté leurs fruits, de même que les mesures prises par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, qui sont de mieux en mieux classés au plan international et qui attirent des étudiants étrangers. L'immigration étudiante correspondait à la délivrance de 46 663 titres de séjour en 2007, de 58 857 titres en 2012 – l'augmentation était déjà importante – et de 80 339 titres en 2017. S'agissant de 2019, l'estimation est de 91 495 titres – je ne connais pas encore les chiffres définitifs. Il y a une corrélation avec l'augmentation globale de la délivrance des titres de séjour, qui a explosé – 276 576 titres ont été délivrés en 2019, contre 171 907 en 2007. L'immigration étudiante est un aspect important de l'augmentation de la délivrance des titres de séjour, mais ce n'est pas le seul.

Pour ce qui est de l'incidence de la crise du covid, je n'ai pas de chiffres exacts à vous communiquer aujourd'hui. Ce que je peux vous dire est qu'on a observé une légère hausse des inscriptions cette année, malgré la crise, s'agissant des étudiants en provenance d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, et une très

forte diminution, d'environ 40 %, pour ce qui est des étudiants venant d'Asie et des Amériques. Je vous ferai parvenir des chiffres précis dès que nous aurons des réponses plus concrètes.

Je ne vais pas entrer dans le débat ouvert par François de Rugy, mais je peux vous faire part d'une expérience locale, que j'évoque dans le rapport en des termes un peu feutrés. J'ai vu à Calais des ONG – pas toutes –, françaises comme étrangères, demander aux migrants de ne pas aller dans les centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) du département et de ne pas déposer de demande d'asile. Quelques associations, notamment britanniques, réalisent un travail de sape qui fait que des migrants préfèrent parfois rester dans le Calaisis plutôt que de s'inscrire dans une démarche de demande d'asile. Je rappelle, à cet égard, que 95 % des migrants présents à Calais peuvent être protégés par notre pays : ce sont, en effet, des Afghans, des Irakiens, des Iraniens, des Érythréens et des Soudanais – les taux de protection pour ces nationalités sont très forts.

Des brigades de l'OFII vont voir ces personnes, en lien avec la préfecture, pour leur demander de déposer leur demande d'asile mais elles préfèrent rester là, alors que des bus ont été préparés pour les conduire vers des CAES et les sortir des griffes des réseaux de passeurs qui veulent les emmener sur des *small boats*, au péril de leur vie – quatre personnes, dont deux enfants, sont mortes il y a deux jours au large de Dunkerque. Je ne sais pas ce qu'il en est ailleurs sur le territoire, mais voilà mon expérience d' élu local.

Je vais dire du bien du Gouvernement : l'interdiction, pour les associations, de distribuer des repas dans certaines artères de la ville de Calais est une bonne mesure. Certaines associations menaient, en effet, un travail de sape à cette occasion. Cela ne signifie pas que les repas ne sont pas distribués : ils le sont par l'État. Il n'y a pas de migrant n'ayant pas à manger à Calais. On s'assure, simplement, que ce que dit l'État n'est pas contredit par-derrière, et on essaie, autant que possible, de sortir les gens des griffes des passeurs, pour sauver des vies. Voilà l'enjeu. Il ne faut pas tomber dans les caricatures : nous n'en avons vraiment pas besoin dans ce territoire.

S'agissant de la procédure pour les mineurs non accompagnés, tout le monde sait qu'il y a une problématique. La vraie question, au-delà de la prise en charge du coût, très élevé, par les départements, et de la compensation, ou non, par l'État – c'est un débat politique –, est de savoir comment on fait pour s'assurer que les mineurs non accompagnés sont réellement des mineurs et pour avoir un fichier commun permettant d'éviter des déplacements d'un département à un autre lorsque des tests osseux sont préconisés par les services et validés par la justice. Certains exécutifs départementaux refusent de participer à un fichier globalisé, ce qui pose un réel problème, d'autant qu'une fois qu'une personne est reconnue comme étant un mineur non accompagné, elle peut faire venir des membres de sa famille – ce droit a été élargi par la loi « asile et immigration ». Je pense qu'il existe, en effet, un détournement de la procédure.

Je rappelle que le délai de jugement devant la CNDA, lorsque le demandeur d'asile a fait appel d'une décision négative de l'OFPRA, est aux alentours de sept mois. Le délai d'instruction par l'OFPRA étant de neuf mois, en partie à cause de la crise sanitaire – sinon on est plutôt autour de cinq ou six mois –, on aboutit au total à un an et demi de procédure. Une personne à qui on répond qu'elle ne sera pas protégée au titre du droit d'asile à l'issue d'une procédure accélérée et d'un recours très rapide n'aura pas eu le temps de tisser des liens et pourra donc être renvoyée dans son pays. Il est beaucoup plus compliqué, en revanche, de renvoyer une personne qui est restée en France pendant un an et demi, ou deux ans – il s'agit d'une moyenne –, car elle a tissé des liens, et ses enfants peuvent être scolarisés. La question de l'effectivité des décisions prises par l'OFPRA et par la CNDA se pose donc.

- **Article 33, état B : *Immigration, asile et intégration***

**Mme Marion Lenne, présidente.** Comme nous ne sommes saisis d'aucun amendement, nous allons passer directement au vote sur les crédits de la mission.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 33 du projet de loi de finances pour 2021.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Julien Boucher, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) (*jeudi 16 juillet 2020*)
- M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (*jeudi 16 juillet 2020*)
- M. Pascal Teixeira Da Silva, ambassadeur chargé des migrations au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (*mardi 21 juillet 2020*)
- M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières du ministère de l'intérieur et M. Pascal Jacquot, sous-directeur-adjoint de l'immigration et de l'éloignement (*mercredi 22 juillet 2020*)
- M. Claude d'Harcourt, directeur général des étrangers en France au ministère de l'Intérieur, Mme Agnès Chavanon, adjointe au chef du service du pilotage et des systèmes d'information, M. Baptiste Mandard, adjoint de la directrice de l'asile et M. Olivier Marmion, sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière (*jeudi 17 septembre 2020*)
- Mme Rossella Pagliuchi-Lor, directrice du bureau britannique du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) (*mardi 13 octobre, visioconférence*)
- Mme Sarah Elliott, legal officer, bureau britannique du HCR (*mardi 13 octobre 2020, visioconférence*)
- Mme Yvette Cooper, MP, Chair of the Home Affairs Select Committee, House of Commons (*mardi 13 octobre 2020, visioconférence*)
- M.. Timothy Loughton, MP, Member of the Home Affairs Select Committee (*mardi 13 octobre 2020, visioconférence*)
- M. Stuart McDonald, MP, Member of the Home Affairs Select Committee (*mardi 13 octobre 2020, visioconférence*)
- M. Benjamin Saoul, ministre conseiller Affaires étrangères et stratégiques, intérieures et justice, ambassade de Grande-Bretagne à Paris (*jeudi 15 octobre 2020*)
- Mme Laura Hulley, conseillère, ambassade de Grande-Bretagne à Paris (*jeudi 15 octobre 2020*)
- Mme Anne-Claire Deseiligny, conseillère politique, service politique intérieure, ambassade de Grande-Bretagne à Paris (*jeudi 15 octobre 2020*)

**Déplacement à Calais le 12 octobre 2020**

- M. Clément Dassance, capitaine à la tête de la compagnie de gendarmerie de Saint-Omer
- Solène Le Poder, lieutenant à la tête de la communauté de brigades d'Audruicq
- M. Hervé Derache, commissaire divisionnaire, directeur interdépartemental de la PAF de Calais
- M. Sylvain Pincet, commandant divisionnaire fonctionnel DIDPAF Calais, chef d'état-major
- Mme Laëtitia Bidoin, commandante, cheffe du centre de rétention administrative de Calais
- Vincent Rivelon, attaché de police, chef des affaires financières, DIDPAF Calais
- M. Philippe Mignonet, 5<sup>ème</sup> adjoint à la maire de Calais, délégué aux sécurités et à l'environnement
- M. Michel Tournaire, sous-préfet de Calais



## ANNEXE 1 : LISTE FRANÇAISE DES PAYS D'ORIGINE SÛRS

### Décrets, arrêtés, circulaires

#### TEXTES GÉNÉRAUX

##### MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

##### Décision du 9 octobre 2015 fixant la liste des pays d'origine sûrs

NOR : INTV1529800S

Le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides,

Vu la directive 2013/21/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, notamment son article 37 et l'annexe I ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment ses articles L. 722-1 et L. 741-4 (2°) ainsi que ses articles R. 722-1, R. 722-2 et R. 722-3 ;

Vu la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme de l'asile, notamment son article 35 ;

Après en avoir délibéré dans sa séance du 9 octobre 2015,

Décide :

**Art. 1<sup>er</sup>.** – Sont considérés comme des pays d'origine sûrs au sens de l'article 37 et de l'annexe I de la directive du 26 juin 2013 susvisée :

- 1° La République d'Albanie ;
- 2° La République d'Arménie ;
- 3° La République du Bénin ;
- 4° La Bosnie-Herzégovine ;
- 5° La République du Cap-Vert ;
- 6° La Géorgie ;
- 7° La République du Ghana ;
- 8° La République de l'Inde ;
- 9° L'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) ;
- 10° La République de Maurice ;
- 11° La République de Moldavie ;
- 12° La République de Mongolie ;
- 13° La République du Monténégro ;
- 14° La République du Sénégal ;
- 15° La République de Serbie ;
- 16° La République du Kosovo.

**Art. 2.** – La décision du 30 juin 2005 modifiée fixant la liste des pays d'origine sûrs est abrogée.

**Art. 3.** – La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 9 octobre 2015.

Pour le conseil d'administration :

*Le président,*  
J. GAERIMYNCK

---

## ANNEXE 2 : ÉVOLUTION DES SIX NATIONALITÉS LES PLUS REPRÉSENTÉES SUR CHAQUE ROUTE MIGRATOIRE DEPUIS 2018

### Méditerranée orientale

	2018		2019		2020 (1 <sup>er</sup> semestre)	
1	Syrie	22,3 %	Afghanistan	34,5 %	Afghanistan	39 %
2	Afghanistan	21 %	Syrie	20,1 %	Syrie	24 %
3	Irak	17,5 %	Turquie	12,5 %	Turquie	11 %
4	Turquie	15 %	Irak	5,4 %	RDC	8 %
5	Palestine	3,5 %			Somalie	6 %
6	RDC	3,1 %			Irak	4 %

### Méditerranée centrale

	2018		2019		2020 (1 <sup>er</sup> semestre)	
1	Tunisie	22 %	Tunisie	18 %	Tunisie	22 %
2	Erythrée	14 %	Soudan	9 %	Bangladesh	19 %
3	Irak	7 %	Côte d'Ivoire	9 %	Soudan	10 %
4	Soudan	7 %	Pakistan	8 %	Côte d'Ivoire	7,5 %
5	Pakistan	7 %	Algérie	7 %	Algérie	5 %
6	Nigéria	5 %	Irak	7 %	Maroc	5 %

### Méditerranée occidentale

	2018		2019		2020 (1 <sup>er</sup> semestre)	
1	Maroc	20 %	Maroc	21 %	Algérie	53 %
2	Guinée	20 %	Algérie	12 %	Maroc	16 %
3	Mali	16%	Guinée	10 %	Guinée	10 %
4	Algérie	9 %	Mali	8 %	Côte d'Ivoire	6 %
5	Côte d'Ivoire	8 %	Côte d'Ivoire	7 %	Mali	6 %
6	Gambie	6 %	Sénégal	6 %	Sénégal	2 %

Source : ministère de l'intérieur.

## ANNEXE 3 : NOMBRE DE MIGRANTS ENTRÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS LA TURQUIE DEPUIS 2014

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (janvier - 6 septembre)
<b>Arrivées dans l'UE</b>	50 000	885 000	173 000	35 000	50 660	76 040	<b>13 244</b>

Source : ministère de l'intérieur.

#### ANNEXE 4 : ÉVOLUTION DU TAUX DE PERSONNES ÉCROUÉES ÉTRANGÈRES DEPUIS 2013

	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2013	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2014	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2015	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2018	Au 1 <sup>er</sup> janvier 2019	Au 1 <sup>er</sup> avril 2020
Français	82%	81,3 %	81 %	79,7 %	77,6 %	76,9 %	76,4%
Étrangers	18 %	18,7 %	19 %	20,3 %	22,4%	23,05 %	23,56%

Source : ministère de l'intérieur.

#### ANNEXE 5 : NOMBRE DE FILIÈRES DÉDIÉES À L'IMMIGRATION CLANDESTINE DÉMANTELÉES PAR LA FRANCE DEPUIS 2011

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	1 <sup>er</sup> semestre 2020
Nombre de filières démantelées	181	178	103	227	251	286	303	321	328	126

Source : ministère de l'intérieur.

## ANNEXE 6 : NON-ADMISSIONS AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES ET EXTÉRIEURES ET RÉACHEMINEMENTS AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DEPUIS 2015

	ANNEES									Cumul 8 mois		
	2015	2016	Evolution 2015/2016	2017	Evolution 2016/2017	2018	Evolution 2017/2018	2019	Evolution 2018/2019	2019	2020	Evolution 2019/2020
<b>NON-ADMISSIONS FRONTIERES EXTERIEURES</b>	10 946	8 776	-20%	10 333	18%	9 673	-6%	10 052	4%	6 503	5 417	-17%
<b>NON-ADMISSIONS FRONTIERES INTERIEURES</b>	5 032	55 724	1007%	76 947	38%	61 506	-20%	47 100	-23%	31 055	48 216	55%
<b>TOTAL NON ADMISSIONS</b>	<b>15 978</b>	<b>64 500</b>	<b>304%</b>	<b>87 280</b>	<b>35%</b>	<b>71 179</b>	<b>-18%</b>	<b>57 152</b>	<b>-20%</b>	<b>37 558</b>	<b>53 633</b>	<b>43%</b>
<i>dont Aérienne</i>	9 103	8 329	-9%	10 036	20%	9 684	-4%	10 352	7%	6 786	3 527	-48%
<i>dont Terrestre</i>	6 322	55 462	777%	76 453	38%	60 808	-20%	46 035	-24%	30 241	48 480	60%
<i>dont Maritime</i>	553	709	28%	791	12%	687	-13%	765	11%	531	1 626	206%
<b>REACHEMINEMENTS FRONTIERE EXTERIEURE</b>	6 015	5 144	-14%	6 053	18%	6 195	2%	6 685	8%	4 307	4 752	10%
<i>dont Aérienne</i>	5 175	4 094	-21%	4 915	20%	5 021	2%	5 294	5%	3 366	1 698	-50%
<i>dont Terrestre</i>	309	351	14%	351	0%	519	48%	650	25%	434	1 451	234%
<i>dont Maritime</i>	531	699	32%	787	13%	655	-17%	741	13%	507	1 603	216%

Source : ministère de l'intérieur.

## ANNEXE 7 : TAUX DE RETOUR DANS L'UNION EUROPÉENNE

	Ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire*	Ressortissants de pays tiers ayant quitté le territoire hors UE	Taux de retour
UE 2017	450 390	160 650	35,67 %
UE 2018	456 660	145 905	31,95 %
UE 2019	491 195	142 320	28,97 %

Source : Eurostat.

	France	Espagne	Grèce	Allemagne
Mesures prononcées	123 845	37 890	78 880	47 530
Total éloignement	15 615	11 525	9 650	25 140
Taux de retour	12,60 %	30,42 %	12,23 %	52,89 %

Source : Eurostat.

## ANNEXE 8 : LES DIX PRINCIPALES NATIONALITÉS CONCERNÉES PAR DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DE 2015 À 2019

Année 2015			Année 2016			Année 2017		
Rang	Pays	Mesures prononcées	Rang	Pays	Mesures prononcées	Rang	Pays	Mesures prononcées
1	Algérie	8296	1	Algérie	9 278	1	Algérie	10245
2	Maroc	6555	2	Maroc	6 651	2	Maroc	7533
3	Tunisie	5507	3	Tunisie	4 671	3	Albanie	6786
4	Albanie	5294	4	Albanie	4 497	4	Tunisie	5099
5	Roumanie	4717	5	Roumanie	4 366	5	Afghanistan	4455
6	Kosovo	4060	6	Congo RDC	3 498	6	Pakistan	3560
7	Congo RDC	3197	7	Kosovo	3 036	7	Soudan	3517
8	Chine (Hong-Kong inclus)	2570	8	Pakistan	3 008	8	Roumanie	3451
9	Mali	2483	9	Mali	2 844	9	Mali	3289
10	Pakistan	2358	10	Soudan	2 421	10	Côte d'Ivoire	3250

Année 2018			Année 2019		
Rang	Pays	Mesures prononcées	Rang	Pays	Mesures prononcées
1	Algérie	13 911	1	Algérie	15828
2	Albanie	9 204	2	Albanie	11116
3	Maroc	8 459	3	Maroc	9224
4	Tunisie	6 705	4	Géorgie	7453
5	Mali	4 993	5	Tunisie	7217
6	Côte d'Ivoire	4 760	6	Côte d'Ivoire	6590
7	Guinée	4 723	7	Mali	5338
8	Irak	4 528	8	Guinée	5423
9	Afghanistan	4 254	9	Pakistan	4762
10	Pakistan	3 918	10	Sénégal	4467

Source : ministère de l'intérieur.

## ANNEXE 9 : LES DIX PRINCIPALES NATIONALITÉS CONCERNÉES PAR DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT EXÉCUTÉES DE 2015 À 2019

Année 2015			Année 2016			Année 2017		
Rang	Pays	Mesures prononcées	Rang	Pays	Mesures prononcées	Rang	Pays	Mesures prononcées
1	Algérie	3 518	1	Algérie	1 539	1	Algérie	1610
2	Maroc	2 400	2	Maroc	1 544	2	Maroc	1489
3	Tunisie	2 910	3	Tunisie	1 060	3	Albanie	2823
4	Albanie	2 593	4	Albanie	2 363	4	Tunisie	990
5	Roumanie	3 099	5	Roumanie	2 553	5	Afghanistan	618
6	Kosovo	666	6	Congo RDC	70	6	Pakistan	467
7	Congo RDC	104	7	Kosovo	451	7	Soudan	440
8	Chine (Hong-Kong inclus)	1 144	8	Pakistan	370	8	Roumanie	2732
9	Mali	421	9	Mali	250	9	Mali	5
10	Pakistan	680	10	Soudan	60	10	Côte d'Ivoire	328

Année 2018			Année 2019		
Rang	Pays	Mesures prononcées	Rang	Pays	Mesures prononcées
1	Algérie	1 866	1	Albanie	3207
2	Albanie	3 115	2	Algérie	2352
3	Maroc	1 443	3	Maroc	1561
4	Tunisie	974	4	Géorgie	1352
5	Mali	326	5	Tunisie	1276
6	Côte d'Ivoire	337	6	Guinée	903
7	Guinée	590	7	Afghanistan	733
8	Irak	187	8	Mali	629
9	Afghanistan	562	9	Côte d'Ivoire	542
10	Pakistan	407	10	Nigéria	473

Source : ministère de l'intérieur.

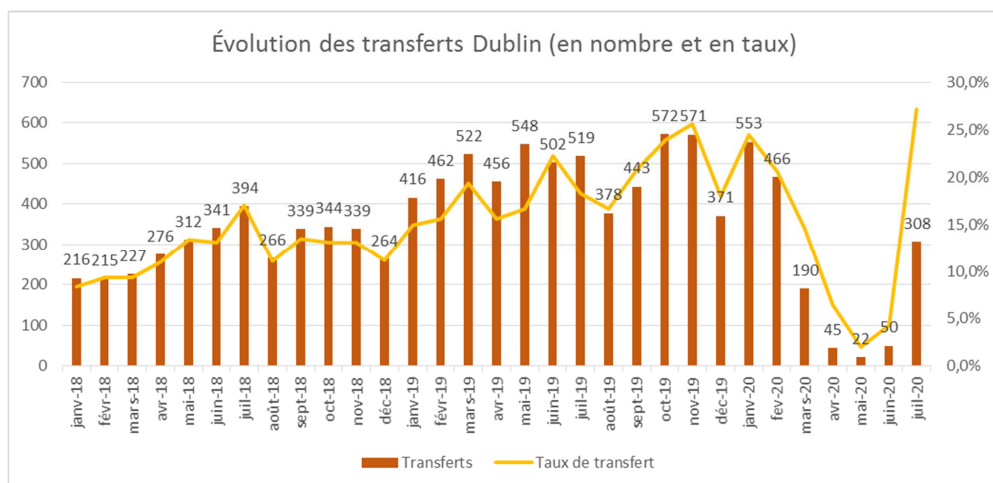
## ANNEXE 10 : NOMBRE DE LPC DEMANDÉS ET OBTENUS PAR LA FRANCE EN 2019

	Nombre de LPC demandés 2019	Nombre de LPC délivrés 2019	Taux de délivrance 2019	Taux de délivrance 2017
Algérie	2 027	1 142	56 %	50 %
Tunisie	1 181	624	53 %	40 %
Maroc	1 073	608	57 %	30 %
Albanie	909	907	99 %	91 %
Géorgie	736	731	99 %	82 %
Kosovo	238	226	95 %	
Côte d'Ivoire	218	161	74 %	47 %
RDC	216	174	81 %	36 %
Sénégal	187	99	53 %	36 %
Guinée	186	166	89 %	57 %
Arménie	166	161	97 %	
Mali	154	138	90 %	12 %

*Ce tableau ne prend en compte que les deux premiers pays hors UE auxquels des LPC ont été demandés (plus de 100 par an).*

*Source : ambassadeur chargé des migrations.*

## ANNEXE 11 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE TRANSFERTS « DUBLIN » EN FRANCE DE JANVIER 2018 À JUILLET 2020



*Source : ministère de l'intérieur.*

## ANNEXE 12 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AIDES AU RETOUR

	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2018
<b>Aide au retour pays tiers</b>	4 479	4 546	7 024	10 646	8 776	-17,6%
<b>Aide au retour Union européenne</b>	279	228	90	32	5	-84,4%
<b>Nombre total de bénéficiaires</b>	4 758	4 774	7 114	10 678	8 781	-17,8%

Source : OFII.

## ANNEXE 13 : LE PHÉNOMÈNE DES « SMALL BOATS » DE JANVIER À SEPTEMBRE 2020

2020	Nombre d'embarcations secourues par le Royaume-Uni	Migrants interpellés à Douvres	Nombre d'embarcations secourues par la France	Migrants interpellés dans les eaux françaises	Tentatives de traversées	Migrants interpellés sur le littoral français	Embarcations et matériels découverts
janvier	7	94	8	106	20	195	14
février	12	188	1	11	5	39	6
mars	12	185	4	58	22	323	15
avril	41	550	6	84	32	422	33
mai	52	720	10	128	35	403	28
juin	55	716	8	75	30	199	16
juillet	94	1078	24	189	48	645	17
août	115	1441	33	261	55	544	17
1-11 sept.	82	1009	19	189	38	427	10
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>5981</b>	<b>113</b>	<b>1101</b>	<b>285</b>	<b>3197</b>	<b>156</b>

Source : ministère de l'intérieur.



## **ANNEXE 14 : LISTES DES QUESTIONS ADRESSÉES PAR LE RAPPORTEUR À L'OFPPRA ET RESTÉES SANS RÉPONSE ÉCRITE**

- 1) Pourriez-vous revenir sur les dernières évolutions des demandes d'asile et d'apatridie enregistrées en France en termes quantitatifs et qualitatifs (nationalités des demandeurs, taux de protection par nationalité et par type de protection accordée...) ? Faire état des variations constatées depuis 2017.
- 2) Pourriez-vous faire un point sur les routes migratoires empruntées par les demandeurs d'asile ?
- 3) Pourriez-vous faire un point spécifique sur les mineurs non accompagnés (profil, sexe, pays de provenance, nombre de demandes enregistrées...) en insistant notamment sur les difficultés rencontrées ? Quelles seraient vos préconisations pour améliorer les dispositifs concernant ce public particulier ?
- 4) Pourriez-vous faire un point sur la situation actuelle en France des personnes bénéficiant de la protection internationale, en termes d'accueil, d'hébergement et d'intégration ? Pourriez-vous revenir sur la situation des « dublinés » ?  
Leurs conditions matérielles ont-elles été améliorées depuis 2017 ? Quelles seraient vos préconisations pour les améliorer ?
- 5) Quelle est votre analyse des différentes réformes conduites en France, ces dernières années, en matière d'accueil et d'intégration des réfugiés ? Quelles seraient vos préconisations pour l'améliorer ?
- 6) Pourriez-vous faire un point sur les différences de taux de protection constatées entre les États membres de l'Union européenne, sur leur évolution ainsi que sur les difficultés suscitées par cette situation ?
- 7) Quelle est votre analyse sur les projets et les perspectives de réforme de la politique européenne de l'asile ? Pourriez-vous faire un point sur le plan de relocalisation des demandeurs d'asile ?
- 8) Pourriez-vous revenir sur les missions de l'OFPPRA à l'étranger ?