



Premier ministre

Service Communication

Hôtel de Matignon, le 7 octobre 2019

**Discours de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre,
Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe,
en application de l'article 50-1 de la Constitution, suivie d'un débat**

**Assemblée nationale
Lundi 7 octobre 2019**

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le président,
Madame et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les députés,

« Rien d'étonnant que la question de l'immigration ait souvent cristallisé les divisions politiques [...]. Le débat politique a vu, de manière récurrente, s'affronter deux conceptions de la Nation, qui ne recourent pas la distinction entre la gauche et la droite. D'un côté, tellement majoritaire qu'il n'est pas assez vigilant, un patriotisme ouvert, fondé sur la conviction que la France n'était elle-même que lorsqu'elle assumait pleinement son message universaliste [...]. De l'autre côté, un nationalisme étroit et fermé, obsédé par l'image du déclin, faisant inévitablement de l'autre, particulièrement de l'étranger, le bouc émissaire des incertitudes du présent. Nous devons aujourd'hui assurer le triomphe de la conception républicaine, ouverte de la Nation, celle qui assure des droits pour chacun et fait accepter des devoirs pour tous ».

Mesdames et Messieurs les députés,

Je viens de vous lire l'extrait d'un discours prononcé en 1990, ici même, dans cet hémicycle, par Michel ROCARD, à l'occasion d'un débat au Parlement sur l'immigration.

L'exercice auquel nous nous livrons aujourd'hui n'est donc pas inédit. Les questions que nous nous posons ne sont ni nouvelles, ni scandaleuses. Elles ne sont pas plus l'apanage de partis populistes sur les terres desquels nous serions surpris à braconner. Ce sont des questions qui, de longue date, interrogent les Français, les préoccupent et auxquelles nous devons, apporter des réponses. Des questions auxquelles le pays doit faire face.

L'exercice n'est pas inédit, mais la manière dont nous l'abordons est, elle, relativement nouvelle. Parce que, pour une fois depuis longtemps, le Gouvernement fait le choix de venir s'exprimer au Parlement sur l'immigration, non pas sur la base d'un texte technique, mais pour proposer un diagnostic et une stratégie ; et nous avons pris l'engagement, conformément

à ce qu'a dit le Président de la République, que ce débat ait lieu tous les ans. Parce que nous voulons que cette méthode permette d'éclairer, de documenter précisément et avec sérieux un sujet qui se prête parfois aux approximations. Parce que ce que nous vous proposons est un dialogue : il s'agit de partager le constat et de construire ensemble les réponses. Le Gouvernement a travaillé, bien sûr : des idées ont été étudiées, certaines écartées, d'autres approfondies, afin qu'à la lumière de ce débat – je dis bien à la lumière de ce débat, et dans le fil des orientations qui s'en dégageront – des mesures puissent être rapidement mises en œuvre.

Commençons par poser le diagnostic. Nous ne vivons plus une « crise des réfugiés » comme l'Europe en a connu en 2015 et 2016. Les flux irréguliers entrant dans l'Union européenne sont en baisse constante depuis deux ans. Malgré cela, le système français d'asile est aujourd'hui saturé, comme si nous subissions avec retard les effets de la crise de 2015-2016. Les données sont claires, incontestables. En 2018, la France a enregistré le record de 123 000 demandes d'asile, soit une augmentation de 22% par rapport à l'année précédente. Dans le même temps, le nombre de demandes baissait de 10% dans le reste de l'Europe. C'est ce paradoxe qu'il nous faut comprendre pour avancer. Il y a pour l'expliquer deux phénomènes.

Le premier, c'est que la France fait face à d'importants mouvements migratoires « secondaires », c'est-à-dire que de nombreux demandeurs d'asile arrivent en France après être passés dans un autre pays européen. En moyenne, 30% de nos demandeurs d'asile ont déjà déposé une demande dans un autre État-membre. 30% des demandes qui nous sont soumises ne relèvent donc pas, en principe, de la responsabilité de la France.

Le second phénomène, c'est la part importante, au sein de la demande d'asile, des nationalités correspondant à des pays que l'OFPRA considère comme « sûrs », c'est-à-dire dans lesquels les droits et libertés sont respectés. Parmi les trois premières nationalités de demande d'asile en France, on trouve la Géorgie et l'Albanie, c'est-à-dire des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne !

Nous avons le devoir de nous interroger sur les causes de cette situation. Car la réalité, c'est que l'OFPRA et la cour nationale du droit d'asile sont débordées par le nombre des demandes ; que cela nous empêche de réduire les délais d'examen aussi vite que nous le souhaiterions ; que cela se traduit par le maintien sur notre sol de personnes qu'il est difficile de reconduire ; et qu'en définitive, ce sont les personnes qui ont vraiment droit à la protection en France, et qu'il faudrait pouvoir accueillir vite et bien, qui en pâtissent.

Les Outre-mer connaissent également des difficultés liées à l'afflux des demandes d'asile. Nous devons apporter des réponses adaptées à chacune de ces situations, comme nous l'avons fait pour la Guyane et pour Mayotte.

Le Gouvernement, avec le soutien de la majorité, s'efforce de mener en la matière une action résolue et cohérente. Depuis deux ans, nous menons une politique d'immigration sans coup de menton sans naïveté. Nous avons structuré le dialogue avec les pays d'origine et de transit, en vue de mieux prévenir et maîtriser les flux migratoires. Nous y mettons les moyens nécessaires, avec un effort considérable en matière d'aide publique au développement : cet effort représentait 0,43% de la richesse nationale en 2018, et le Président de la République a décidé de le porter à 0,55% d'ici 2022. C'est-à-dire une augmentation significative des moyens que nous allons y consacrer. Depuis deux ans, nous mettons enfin la question migratoire au cœur de nos relations diplomatiques avec ces États.

Prenons le temps de faire le bilan de la loi du 10 septembre 2018. Elle commence à produire ses effets. La lutte contre l'immigration irrégulière gagne progressivement en efficacité, et donc en crédibilité : les éloignements ont augmenté de 10% au cours de l'année dernière, et de 20% en 2 ans. C'est d'ailleurs un signe de maturité du débat public sur les questions d'immigration : je note, en lisant les tribunes et les prises de position publiées récemment sur ce sujet, que nul ne conteste plus la nécessité de se donner les moyens d'un retour effectif, volontaire ou contraint, des personnes ne relevant d'aucune des catégories du séjour ou de l'asile.

Nous avons fait un effort inédit pour améliorer les conditions d'accueil des étrangers présents et en situation régulière sur notre sol. Notre capacité d'accueil des demandeurs d'asile atteindra plus de 107 000 places à la fin de l'année 2019. En 2018, 3 000 places de centre d'accueil et d'examen des situations ont été ouvertes, dans toutes les régions métropolitaines, pour donner corps à l'engagement pris par le Président de la République dans son discours d'Orléans en juillet 2017. Régulièrement, il y a quelques semaines encore à Grande Synthe, des opérations de démantèlement de camps s'accompagnent de la mise à l'abri de plusieurs centaines de personnes. Et le ministre de l'Intérieur a demandé au préfet de police et au préfet de Paris d'identifier – avec le nécessaire concours de la ville de Paris - une réponse d'ensemble à la situation indigne que nous constatons à la Porte de la Chapelle. Chaque semaine, plusieurs dizaines de personnes sont orientées, depuis les hébergements et les campements de l'agglomération parisienne, vers des centres d'accueil en province. Nous nous mobilisons, enfin, pour assurer le logement durable de ceux qui sont admis au statut de réfugié : sur la seule année 2018, plus de 8700 logement ont été mobilisés, permettant le relogement de près de 20 000 réfugiés : c'est un quasi-doublement par rapport à 2017.

Nous avons mis le paquet sur les moyens du système d'asile, pour réduire les délais d'instruction des demandes, bien trop longs. Cette année encore, j'ai autorisé le recrutement de 150 nouveaux officiers de protection à l'OFPRA, et des agents nécessaires à l'ouverture d'une 23^{ème} chambre à la cour nationale du droit d'asile. Cela a au moins permis de stabiliser les délais dans un contexte où le nombre de demandes à traiter augmente fortement.

Enfin, nous avons donné une nouvelle ambition à notre politique d'intégration, à la suite du rapport qui m'avait été remis par votre collègue Aurélien TACHÉ. Nous avons décidé de doubler, de 200 heures à 400 heures, le volume horaire des cours de langue française pour les étrangers primo-arrivants qui en ont besoin. Nous avons également modernisé, et doublé la durée, de la formation civique dispensée à ces personnes.

Mais, clairement, nous n'avons pas atteint tous nos objectifs. Nous devons poursuivre nos efforts et faire mieux. Sur la base de quels principes ? Avec quels moyens ? Tel est l'enjeu du débat d'aujourd'hui.

Il y a d'abord des solutions auxquelles je ne crois pas. Ce sont toujours les mêmes et on sait qu'elles ne fonctionnent pas. Je voudrais commencer par vous proposer de les écarter. J'entends par ces fausses solutions, les mythes et les fantasmes.

- « l'immigration zéro », dont on sait qu'elle n'a jamais existé dans le passé, et qu'on imagine encore moins dans un monde ouvert et hyper-connecté ; je fais partie de ceux qui pensent que la France doit s'enorgueillir d'être attractive, quand c'est pour de bonnes raisons, notamment pour la qualité de ses universités et de sa recherche ; faire

venir en France pour développer les atouts de la France – des chercheurs, des étudiants - est évidemment quelque chose sur lequel je crois personne ne veut revenir.

- ou encore « l'immigration de remplacement », vocable d'une laideur certaine, qui fait appel aux ressorts les plus détestables du racisme et du complotisme, et qui a inspiré, encore récemment, des discours politiques dont j'ai eu l'occasion de dire qu'ils étaient profondément contraires à l'idée que nous nous faisons de la France et de la République.

Par « fausses solutions », j'entends aussi les symboles qui ne font pas une politique. Par exemple, certains proposent « la fin du droit du sol ». Certes, le Gouvernement que je dirige a assumé de resserrer les critères du droit du sol à Mayotte, où il fallait bien régler une situation objectivement spécifique, laquelle a d'ailleurs été reconnue comme telle par le Conseil constitutionnel. Mais je ne vois pas bien en quoi, à l'échelle du pays, la fin du droit du sol serait une réponse aux questions migratoires qui se posent à nous.

Rappelons quelques faits bruts : il y a 30 000 personnes qui accèdent chaque année à la nationalité française par ce qu'on appelle le droit du sol, en immense majorité par une démarche volontaire. 30 000. Ce sont des jeunes qui sont nés en France, qui ont grandi en France, et qui font une démarche pour devenir Français. Doit-on leur dire « non, nous allons vous compliquer la vie » ? Imagine-t-on régler ainsi nos défis migratoires ? Pour ma part, je ne le crois pas. En matière de nationalité, la question que nous pourrions nous poser pourrait est plutôt celle des naturalisations par décret - 60 000 par an - et des critères que nous nous donnons pour vérifier le niveau de langue française des candidats. Je pense qu'il faut relever ce niveau. Je l'ai indiqué et nous irons dans cette direction

Je crois profondément que la République a des solutions pour répondre efficacement aux défis migratoires actuels. Ces solutions reposent sur quelques principes, à mes yeux intangibles.

- une logique équilibrée de droits et devoirs ; c'est simple, mais à ne jamais perdre de vue ;
- l'humanité, qui justifie la part que nous prenons dans le secours en mer des personnes en détresse; l'humanité qui justifie aussi que nous réservions un traitement particulier à la question des mineurs non-accompagnés: nous devons être sans faiblesse contre les filières et contre les fraudes, sans naïveté face au problème des « faux mineurs » mais, pour les « vrais mineurs », notre approche restera celle de la protection de l'enfance ;
- l'accueil des personnes menacées, persécutées, et des combattants de la liberté ;
- l'ouverture aux talents ;
- la volonté d'intégrer ;
- le droit souverain de la France de choisir qui est admis au séjour, et qui ne l'est pas.

Mais ces principes n'ont de sens que s'ils sont effectifs. Cela suppose de reconnaître que, pour bien accueillir et bien intégrer, il faut d'abord faire appliquer les règles de la République avec beaucoup de fermeté.

Parce que bien accueillir suppose de maîtriser les flux migratoires. Parce que bien intégrer suppose de savoir reconduire. Parce qu'appliquer les lois de la République, sans se payer de mots, c'est le seul moyen de sortir de la confusion. C'est le seul moyen de faire pièce à l'exploitation des peurs. C'est la condition à la fois de la crédibilité de la politique migratoire et de la soutenabilité de nos politiques et de nos efforts d'intégration.

J'irai encore plus loin en disant que la question d'un pilotage par objectifs de l'admission au séjour, n'est pas « taboue ». Je n'ai pas peur de réfléchir à l'idée de « quotas ». Il nous faut donc regarder sujet par sujet. On sait depuis longtemps que les quotas ne peuvent pas s'appliquer à l'asile, ni à l'immigration familiale. Pour autant, celle-ci ne saurait échapper à toute maîtrise : il faut lutter contre les abus et les fraudes, et resserrer les critères là où cela s'impose. Nous nous sommes par ailleurs fixés des objectifs ambitieux d'accueil d'étudiants dans le cadre du programme bienvenue en France. Enfin il nous faut s'agissant de l'immigration professionnelle avoir une approche pragmatique en relation avec nos besoins de main d'œuvre. Et s'il fallait piloter par objectif quantitatif notre immigration en matière professionnelle, il faudrait encore s'interroger sur l'intérêt de quotas par nationalité ou par secteur professionnel. De tout cela nous devons discuter.

Nous devons en réalité prendre en main notre politique d'immigration, pour que les résultats de celle-ci soient davantage le fruit d'une stratégie, qu'ils relèvent moins du simple constat.

La politique que nous vous proposons n'obéit pas à la recherche d'un supposé « équilibre » qui viserait à préserver des intérêts divergents. Ce n'est pas du « un peu plus » ici » et du « un peu moins » là. C'est un tout cohérent de droits et de devoirs. Un ensemble qui suppose, aussi, d'accepter de réviser, quand c'est nécessaire, nos logiciels.

Dans cet esprit, voici 6 orientations que je soumetts au débat pour adapter notre stratégie en matière d'immigration.

Réviser nos logiciels, c'est d'abord affirmer que notre aide publique au développement (APD) doit être, entre autres objectifs, un levier de notre politique migratoire. J'ai rappelé l'importance de l'ambition française en matière d'APD. Nous voulons renouveler notre approche sur ce sujet : en concentrant les efforts sur les régions du monde où ils se justifient le plus ; en les concentrant aussi sur les enjeux de développement les plus aigus. Et il est logique que les ressources que nous consacrons à cette aide, servent notre politique migratoire : non seulement en traitant dans la durée, par un appui à des projets économiques ou sociaux, les causes profondes des migrations, mais aussi, plus directement, en soutenant les projets visant à développer les capacités de certains États à maîtriser leurs frontières, à combattre les réseaux de passeurs, ou encore à moderniser leur état-civil. Et disons les choses clairement : il est logique également que nous attendions des États que nous soutenons grâce à l'APD, un haut degré de coopération dans la maîtrise de l'immigration clandestine. Jean-Yves LE DRIAN s'exprimera sur ce sujet.

Réviser nos logiciels, c'est aussi reconnaître que la réponse aux défis actuels est en grande partie européenne. Nous avons construit l'Europe de la libre-circulation, c'est bien. Nous devons donc mieux construire l'Europe de la protection des frontières, c'est urgent. Nous voulons proposer à nos partenaires européens de refonder l'espace Schengen. D'abord pour mieux protéger les frontières extérieures, avec la montée en puissance de l'agence FRONTEX. Refonder Schengen, c'est aussi une solidarité renforcée et des capacités de contrôle adaptées à l'intérieur de l'Europe. C'est rapprocher vraiment nos systèmes d'asile nationaux. Il est frappant de constater que, entre deux États européens, le taux d'octroi de l'asile à une même nationalité, peut varier du simple au triple. Je crois profondément au rôle de l'agence européenne de l'asile, pour garantir une plus grande cohérence. Ce sera l'un des thèmes de l'intervention de Christophe CASTANER.

La troisième orientation que je vous propose, découle du constat de l'importance des mouvements migratoires secondaires. Je l'ai d'ailleurs déjà dit à l'occasion de ma déclaration de politique générale : nous devons assurer une plus grande convergence européenne des conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des migrants. Les décalages entre États-membres sont réels : sur l'allocation versée aux demandeurs d'asile ou encore sur les conditions d'accès au système de santé. La France doit à l'évidence soigner tous ceux qui résident sur son territoire. Mais elle ne doit être, ni plus, ni moins attractive que ses voisins. Nous devons accepter de regarder les choses en face, sans tabou, méthodiquement, sans rien renier de nos principes. Agnès BUZYN vous présentera la méthode que le Gouvernement propose sur ce sujet.

La quatrième orientation consiste à donner plein effet à la loi du 10 septembre 2018, que vous avez votée, en poursuivant les efforts d'exécution, à la fois sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et sur la réduction des délais d'examen des demandes d'asile. Nous devons arriver au délai moyen de 6 mois avant la fin du quinquennat.

Cinquième orientation : nous pouvons sans doute faire plus et mieux en matière d'intégration. Certains, sur ces bancs, ont récemment mis en avant la question de l'accès au marché du travail. Je crois en effet que l'intégration par le travail est un enjeu majeur. Le Gouvernement que je dirige est celui qui a ajouté un volet « insertion professionnelle » au contrat d'intégration républicaine. C'est un bon sujet pour notre débat : comment faire encore mieux en matière d'intégration par le travail. Les procédures d'accès au marché du travail sont archaïques. Je suis convaincu que, sans remettre en cause le principe de l'autorisation individuelle, nous devons les simplifier pour les dynamiser. Aujourd'hui, nous vivons une situation ubuesque : les règles sont draconiennes mais elles sont contournées par le travail illégal. Je souhaite à la fois que nous modernisions ces règles, et que nous luttons plus fermement contre le travail illégal. Bien accueillir et bien intégrer, cela commence pour l'État par être à la hauteur de ses responsabilités. Je souhaite que nous accueillions dans de meilleures conditions les usagers du service public. Les files d'attente nocturnes ne sont pas dignes de ce que nous devons faire. La dématérialisation des procédures, pour laquelle notre ambition doit être grande et notre calendrier exigeant, nous aidera à y remédier.

Enfin, et ce sera la 6^{ème} orientation que je livre au débat, nous devons continuer à attirer les talents, qu'il s'agisse d'étudiants ou de personnes déjà entrées dans la vie active. Je souhaite que nous réfléchissions à l'idée de fixer chaque année des objectifs d'attraction de compétences rares et de talents.

Mesdames et Messieurs les députés, j'ai la conviction que le débat qui s'engage est nécessaire. Et qu'il sera utile. Vos échanges nourriront la réflexion et les décisions du Gouvernement. Et nous assurerons, à la suite du débat, la transparence sur ces décisions.

Il faudra aussi prolonger ce débat et répondre aux inquiétudes de nos compatriotes sur la réalité du communautarisme dans notre pays. Oui, il y a des dérives communautaires dans notre pays, mettons là aussi de mots sur les choses que voient nos concitoyens. Oui, une sécession insidieuse dont nous ne voulons pas, qui ne correspond pas à l'idée que nous nous faisons de la France, se développe. C'est un problème contre lequel nous agissons avec constance, sans faiblesse, dans le respect du droit, avec les outils que nous a donnés le plan gouvernemental de prévention de la radicalisation. C'est un débat que nous sommes prêts à avoir également. Mais c'est un débat en soi, qui pose d'autres questions que celles de la

maîtrise des flux migratoires et de l'accueil des ressortissants étrangers qui nous réunissent aujourd'hui.

Je vais maintenant laisser la parole aux trois ministres, puis je serai à l'écoute de vos différentes interventions. Je vous remercie.