

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 34

SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION :
ACCUEIL DES ÉTRANGERS

Rapporteur spécial : Mme BEATRICE PAVY

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LE PROGRAMME BENEFICIE DE MOYENS EN AUGMENTATION	7
A.– PRESENTATION DU PROGRAMME ET DE SES OBJECTIFS	7
1.– Le nouveau périmètre de crédits	7
2.– L’organisation en budgets opérationnels de programme	9
B.– LES CREDITS PREVUS POUR 2006	10
1.– Les dotations, en augmentation depuis trois ans, restent insuffisantes.....	10
2.– La répartition des crédits entre les quatre actions du programme	12
C.– LE PERSONNEL.....	13
II.– LA REGULATION DES MIGRATIONS	15
A.– LES MIGRATIONS VERS LA FRANCE : UNE REALITE MAL CONNUE.....	15
B.– LA CREATION DU COMITE INTERMINISTERIEL DE CONTROLE DE L’IMMIGRATION.....	17
C.– LES MESURES MISES EN ŒUVRE OU SOUMISES A L’EXPERIMENTATION	18
1.– Un nouveau dispositif d’aide au retour volontaire.....	18
2.– L’augmentation du nombre de places en centre de rétention administrative	19
D.– LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L’IMMIGRATION : ETAT DE LA REFLEXION.....	20
E.– LA FUTURE CITE NATIONALE DE L’HISTOIRE DE L’IMMIGRATION	20
III.– LA PRISE EN CHARGE SOCIALE DES DEMANDEURS D’ASILE A REFORMER	21
A.– LE NOMBRE DES DEMANDEURS D’ASILE RESTE AU PLUS HAUT	22
B.– UN EFFORT SANS PRECEDENT POUR L’HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D’ASILE	23
1.– Les efforts accomplis en faveur du dispositif national d’accueil... ..	24
2.– ... restent insuffisants et le dispositif généraliste d’hébergement et de réinsertion sociale reste mis à contribution	28
3.– L’urgence des réformes	28
C.– LA TRANSFORMATION DE L’ALLOCATION D’INSERTION EN ALLOCATION TEMPORAIRE D’ATTENTE	28

IV.– LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION	31
A.– LA GENERALISATION DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION A L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE	31
1.– L'extension progressive du contrat	31
2.– Vers un renforcement des obligations liées au contrat	32
3.– L'ouverture du CAI aux jeunes de 16 à 18 ans	33
B.– LA MISE EN PLACE DE L'ANAEM.....	33
C.– LA REORIENTATION PROGRESSIVE DU FASILD	34
D.– L'activité du Haut-conseil à l'intégration.....	36
E.– LA MISE EN PLACE DE LA HALDE	37
1.– Le personnel et les crédits de la HALDE	37
2.– Un ambitieux développement prévu pour 2006.....	38
F.– LES AUTRES INTERVENTIONS	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION.....	45

Le présent rapport porte sur le programme « *Accueil des étrangers et intégration* », les autres programmes de la mission *Solidarité et intégration* étant rapportés par Mme Marie-Hélène des Esgaulx (rapport n° 2568, annexe n° 33)

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. À cette date, le pourcentage des réponses était de 70 %. *In fine*, votre Rapporteur a pu travailler avec 80 % des réponses.

INTRODUCTION

Le programme « *Accueil des étrangers et intégration* » comporte quatre actions : population et participation à la régulation des migrations ; prise en charge sociale des demandeurs d'asile ; intégration ; Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Le rattachement budgétaire de cette action au programme apparaît technique, le responsable du programme ne pouvant imposer d'objectifs à cette autorité indépendante dont les crédits ne sont pas fongibles à ceux des autres actions du programme.

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2006 au titre des actions de ce programme s'élèvent globalement à **560,96 millions d'euros** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement contre 566,49 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2005.

Cette diminution apparente, de près de 1 %, résulte de l'affectation de 31 millions d'euros au programme des interventions territoriales de l'État (PITE) « Rhône-Alpes ». En effet, de manière expérimentale, la mise en œuvre en région Rhône-Alpes, en 2006, des politiques relatives à l'accueil des demandeurs d'asile, l'hébergement des réfugiés et l'accompagnement sanitaire des étrangers placés en rétention administrative n'est pas inscrite au programme « Accueil des étrangers et intégration » mais à l'action 8 du programme « Interventions territoriales de l'État ».

À périmètre égal, les crédits du programme sont **en augmentation de 4,5 %** d'un exercice à l'autre.

On doit observer, enfin, que le montant du programme (tant en 2006 qu'en 2005) ne comprend pas les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations de l'État en charge de sa réalisation : ces dépenses sont supportées par le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » à l'exception, toutefois, de celles de la HALDE.

Intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'interventions	Total pour 2006
Population et participation à la régulation des migrations			12.255.619	12.255.619
Prise en charge sociale des demandeurs d'asile			318.758.052	318.758.052
Intégration		39.133.856	180.115.200	219.249.056
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	5.787.049	4.912.951		10.700.000
Totaux	5.787.049	44.046.807	511.128.871	560.962.727

La répartition des crédits par nature privilégie les interventions de l'État (titre 6) : 511,13 millions d'euros, soit 91,1 % du total du budget du programme (et 92,9 % si l'on excepte l'action HALDE) sont destinés à ces interventions.

Si l'on consolide les crédits d'intervention du programme avec ceux, destinés aux mêmes fins, de l'action 8 du PITE en région Rhône-Alpes, le montant des **crédits d'intervention** de l'État au bénéfice de l'accueil des étrangers et de l'intégration pour l'ensemble du territoire national doit être porté à 542,13 millions d'euros, à comparer aux 516,99 millions d'euros votés à ce titre en loi de finances initiale pour 2005, soit **une progression de l'ordre de 4,9 %**.

Le présent projet de loi traduit une prise en charge sociale améliorée des demandeurs d'asile, les dotations qui leur sont consacrées progressant de 14,47 millions d'euros.

Les 44,04 millions d'euros portés en prévision sur le titre 3 « dépenses de fonctionnement » correspondent d'une part, pour 4,91 millions d'euros, à la prévision des dépenses de fonctionnement de la HALDE et d'autre part, pour 39,13 millions d'euros, à l'estimation par le responsable de programme des subventions pour charges de service public à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et de l'intégration (ANAEM) et au Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Cette prévision ne préjuge pas les décisions à venir des conseils d'administration de ces établissements qui établiront leur budget 2006.

Par ailleurs, la généralisation à l'ensemble du territoire du dispositif du contrat d'accueil et d'intégration a conduit à doter la sous-action « FASILD » de l'action « Intégration » de 6 millions d'euros supplémentaires.

Une expérimentation d'aide au retour volontaire a été entreprise, destinée aux étrangers en situation irrégulière et notamment aux familles de déboutés du droit d'asile : 5 millions d'euros de crédits sont prévus à ce titre.

En dernier lieu, le présent projet prévoit la reconduction de la dotation de la HALDE pour 2005 (10,7 millions d'euros). Pourtant, à la demande du Parlement, le Gouvernement s'était engagé, lors de l'examen du projet de loi de finances en séance publique, à réduire ces crédits pour 2006 ; or la dotation est maintenue, la justification avancée étant que les crédits affectés à l'installation de l'institution en 2005 seront redéployés en 2006 pour être consacrés au recrutement de personnels afin de faire face au développement de l'activité de l'autorité.

Deux rapports récents de la Cour des comptes ont porté sur les actions du présent programme : le rapport sur l'accueil des immigrants et l'intégration des personnes issues de l'immigration (novembre 2004), d'une part, et le rapport sur l'exécution budgétaire 2004, d'autre part. Votre Rapporteur spécial précisera les suites données aux préconisations faites par la Cour en abordant les questions auxquelles celles-ci se sont rapportées.

I.- LE PROGRAMME BENEFICIE DE MOYENS EN AUGMENTATION

A.- PRESENTATION DU PROGRAMME ET DE SES OBJECTIFS

La mise en œuvre du programme repose, selon la nature des activités concernées, sur les services centraux relevant du responsable de programme, sur les services déconcentrés du ministère chargé de la cohésion sociale (les directions départementales et les directions régionales des affaires sanitaires et sociales), sur la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), ainsi que sur deux opérateurs : le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) et l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM).

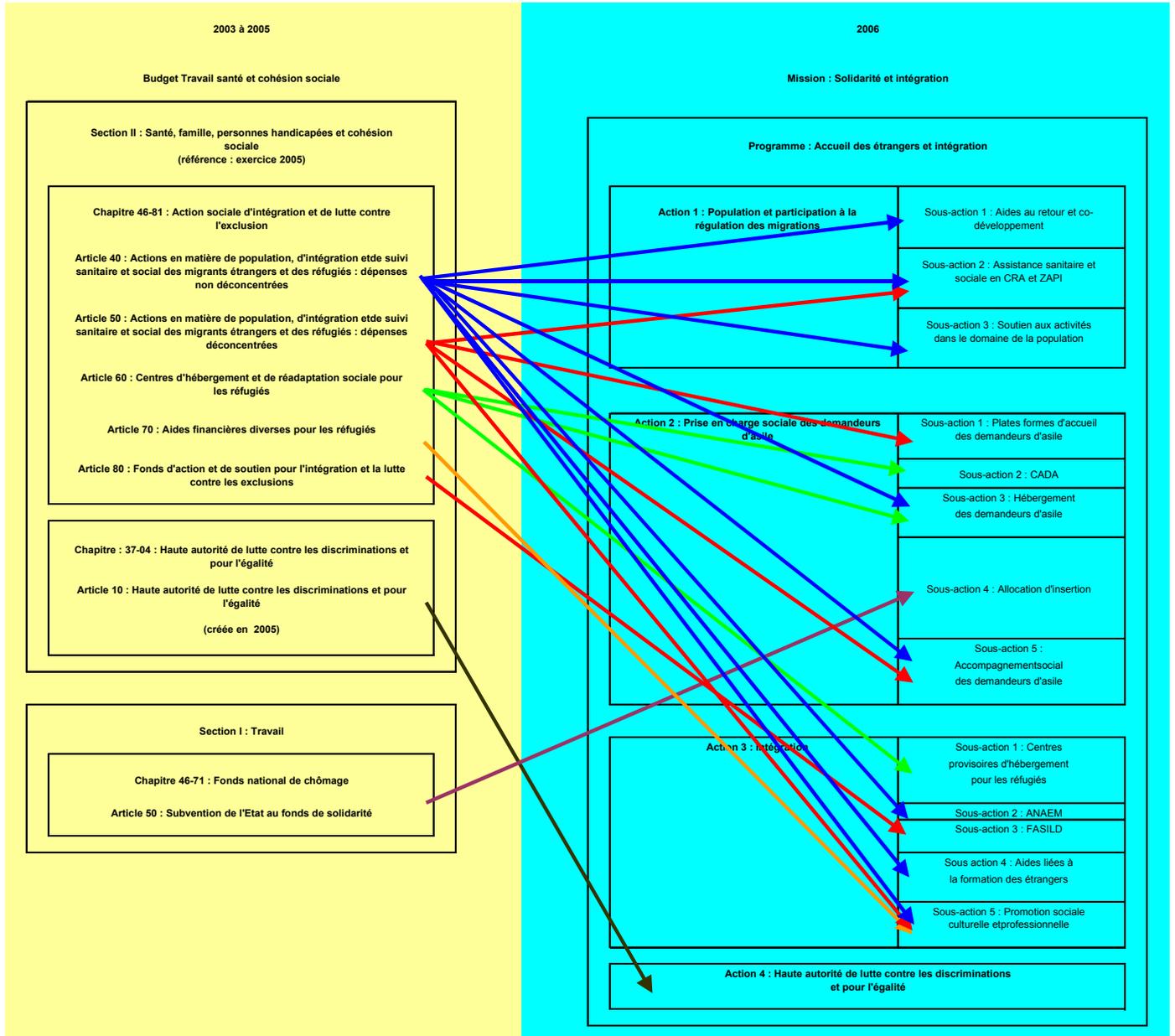
1.- Le nouveau périmètre de crédits

Le programme « Accueil des étrangers et intégration » a été construit autour des dispositifs financés jusqu'à l'entrée en application de la loi organique sur les crédits du budget Travail , santé et cohésion sociale, section II : Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale. Il s'agissait du chapitre 46-81 « Action sociale d'intégration et de lutte contre l'exclusion », articles 40 à 80 dont la gestion était confiée au directeur de la population et des migrations, désormais responsable du programme.

Les crédits du chapitre 46-81, articles 40, 50 et 60 se répartissent à présent sur de multiples sous-actions des actions 1, 2 et 3 du programme. Le programme comporte en outre l'action « HALDE », instance créée en 2005, dont les crédits étaient précédemment inscrits au chapitre 37-04, article 10 de la même section budgétaire et une partie des crédits du chapitre 46-71 « Fonds national de chômage », article 50 « Subvention de l'État au fonds de solidarité » destinée au paiement de l'allocation d'insertion.

Le schéma suivant fait apparaître la nouvelle ventilation des crédits vers les différentes actions du programme :

Construction du programme Accueil des étrangers et intégration :



2.- L'organisation en budgets opérationnels de programme

Le programme « accueil des étrangers et intégration » est mis en œuvre à trois niveaux opérationnels : les actions menées directement par l'administration centrale, celles menées par les services déconcentrés et celles menées par les grands opérateurs de l'État.

Deux niveaux de budgets opérationnels de programme (BOP) sont prévus l'un au niveau des administrations centrales et l'autre au niveau des services déconcentrés.

Au niveau des administrations centrales, les actions se répartissent entre plusieurs acteurs : les services de l'administration centrale de la direction de la population et des migrations (DPM), la (HALDE) ; la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) reste un acteur pour peu de temps encore, la gestion de l'allocation d'insertion pour les demandeurs d'asile devant prochainement être transférée à la DPM.

Au sein de la DPM, la pratique de la responsabilité est concrétisée depuis plusieurs années par des programmes d'action présentés par les responsables hiérarchiques, c'est pourquoi la création d'un BOP ne devrait pas modifier fondamentalement les modes d'action.

La HALDE disposera d'un BOP « technique » lui permettant de gérer les crédits qui lui seront ouverts par la loi de finances. Du fait de l'indépendance de la HALDE, le responsable du programme ne peut fixer d'objectifs et d'indicateurs à cette autorité ; **il serait néanmoins hautement souhaitable que l'Autorité élabore des objectifs et des indicateurs pour instaurer dès le début de son activité des objectifs et une mesure de la performance.**

Les relations avec les opérateurs (ANAEM et FASILD) seront formalisées, à partir de 2006, dans un contrat d'objectifs et de moyens en cours de préparation.

Au niveau des services déconcentrés, les crédits sont le plus souvent administrés par les préfets de département (DDASS). Il a été choisi d'instituer le responsable de BOP au niveau régional afin de mieux mutualiser et optimiser les actions relatives à la prise en charge des demandeurs d'asile et à l'intégration des étrangers.

Les relations entre les responsables des programmes et les responsables de BOP sont organisées par le document contractuel du BOP et par des dialogues de gestion institués avec les services déconcentrés.

La Cour des comptes avait souhaité un suivi analytique des dépenses consacrées à l'accueil et à l'intégration afin de mieux orienter les politiques correspondantes.

Les budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux permettront de suivre les dépenses régionales bénéficiant aux migrants sous la responsabilité des préfets. Le programme et ses BOP ne concernent toutefois pas les dépenses de moyens.

La synthèse des différentes contributions budgétaires relatives à l'accueil et à l'intégration des étrangers ne pourrait être faite que par un document de politique transversale (DPT). Or les actions de ce programme sont déjà appelées à participer à un certain nombre de DPT (Ville, inclusion sociale) ainsi qu'au Programme des interventions territoriales de l'État (PITE) par une action relative à la prise en charge des demandeurs d'asile en région Rhône Alpes

L'élaboration de contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs importants que sont l'ANAEM et le FASILD devrait renforcer les capacités d'information de l'État sur les dépenses engagées au titre du programme.

B.— LES CREDITS PREVUS POUR 2006

1.— Les dotations, en augmentation depuis trois ans, restent insuffisantes

Les dotations initiales consacrées à certaines actions du programme ont connu une forte croissance – de 16 % – sur 3 ans, cependant ces crédits sont chaque année largement insuffisants pour couvrir les besoins de l'hébergement des demandeurs d'asile. Les dotations ont dû être abondées en gestion dans des proportions très importantes, le montant des décrets d'avance représentant 29 % des crédits votés en loi de finances initiale en 2003, 34 % en 2004 et atteignant déjà 17 % en milieu d'année 2005.

Pour 2005, le décret d'avance du mois d'avril a abondé les crédits de 67 millions d'euros et le décret attendu en octobre porte sur 45 millions d'euros (dont la moitié pour l'hébergement d'urgence dans la région parisienne), soit une insuffisance de crédits de 112 millions d'euros.

Un rebasage des crédits serait souhaitable, la loi organique relative aux lois de finances risquant de rendre beaucoup plus complexe les abondements de crédits en 2006.

Montant en euros

	2003	2004	2005 (situation au 15/9)	2006 prévision
Loi de finances initiale	342.855.095	353.891.254	398.862.541	550.133.757
Reports	5.027.368	3.790.229	2.536.369	
Décrets d'avance	99.000.000	121.500.000	67.375.000	
Fonds de concours FER et FSE	6.777.864	10.771.905	7.305.843	3.968.000
Total crédits ouverts	453.660	489.953.388	476.079.753	554.101.757
Crédits engagés ou délégués	452.876.579	498.720.408	405.425.037	
% par rapport aux crédits	99,8	100	85,2	

Un nouvel effort sera réalisé en 2006, grâce à une progression de 38 % des crédits correspondant au périmètre de l'ancien chapitre 46-81 (46 % en prenant en compte les 31 millions d'euros affectés à l'action 8 du PITE).

Cette progression s'inscrit dans une intention volontariste de création de places d'hébergement en CADA allant au-delà de la programmation initiale du plan de cohésion sociale. Cette progression dont une partie est financée par redéploiement de crédits affectés précédemment à l'allocation d'insertion destinée aux demandeurs d'asile, est corrélée à une prévision de diminution des besoins sur cette allocation en raison de la réduction des délais d'instruction à l'OFPPRA et à la Commission des recours des réfugiés ; la dotation prévue à ce titre passe, en effet, de 156,93 millions d'euros en 2005 à 128,97 millions d'euros en 2006 (- 18 %).

2.- La répartition des crédits entre les quatre actions du programme

Le tableau suivant fait apparaître la ventilation des crédits entre les quatre actions :

Action	Sous-action	LFI 2005 (hors amendements)	Prévision 2006 (ensemble du territoire)	Dont affecté au PITE (Rhône-Alpes)	Dont programme accueil des étrangers et intégration	
Population et participation à la régulation des migrations	Aides au retour et co-développement	50.000	5.050.000		5.050.000	
	Assistance sanitaire et sociale en CRA et ZAPI	Assistance sanitaire	5.530.882	5.530.882	332.450	5.198.432
		Accompagnement à l'exercice des droits	1.786.697	1.786.697		1.786.697
	Soutien aux activités dans le domaine de la population	220.490	220.490		220.490	
Sous-total action Population et participation à la régulation des migrations		7.588.069	12.588.069	332.450	12.255.619	
Prise en charge sociale des demandeurs d'asile	Plates formes d'accueil des demandeurs d'asile	5.279.725	5.279.725	161.000	5.118.725	
	CADA	142.391.536	168.320.000	20.253.641	148.066.359	
	Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile	27.998.278	44.500.000	8.802.169	35.697.831	
	Allocation d'insertion	156.930.000	128.970.000		128.970.000	
	Accompagnement social des demandeurs d'asile	905.137	905.137		905.137	
Sous-total action Prise en charge sociale des demandeurs d'asile		333.504.676	347.974.862	29.216.810	318.758.052	
Intégration	Centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés	11.920.000	11.920.000	1.363.926	10.556.074	
	ANAEM	16.484.442	16.484.442		16.484.442	
	FASILD	171.606.457	177.606.457		177.606.457	
	Aides liées à la formation des étrangers	10.280.159	10.280.159		10.280.159	
	Promotion sociale, culturelle et professionnelle	4.408.738	4.408.738	86.814	4.321.924	
Sous-total action Intégration		214.699.796	220.699.796	1.450.740	219.249.056	
Sous-total action HALDE		10.700.000	10.700.000		10.700.000	
TOTAL		566.492.541	591.962.727	31.000.000	560.962.727	

Le programme bénéficie par ailleurs de fonds de concours provenant des fonds structurels de l'Union européenne, le Fonds social européen en particulier, pour un montant de 3,96 millions d'euros.

C.– LE PERSONNEL

Les crédits du programme n'incluent pas les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations de l'État en charge de sa réalisation : ces dépenses sont supportées par le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » à l'exception, toutefois, de celles de la HALDE, qui seront analysées plus loin.

Le projet annuel de performances présente les crédits de paiement concourant à la mise en œuvre de la politique, après une répartition analytique des crédits du programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». Ce début d'analyse des coûts, qui s'effectuera de façon plus précise à l'avenir, est présenté dans le tableau suivant.

PRESENTATION DES CREDITS DE PAIEMENT CONCOURANT A LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

(en milliers d'euros)

Intitulé de l'action	Crédits prévus	Ventilation des crédits de soutien et/ou polyvalents entre programmes	Crédits après ventilation
Population et participation à la régulation des migrations	12.255.619	+ 1.015.128	13.270.474
Prise en charge sociale des demandeurs d'asile	318.758.052	+ 26.402.607	345.160.659
Intégration	219.249.056	+ 18.320.315	237.569.371
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	10.700.000	+ 582.428	11.282.428
Total	560.962.727	+ 46.320.478	607.283.205

Source : PLF 2006

II.- LA REGULATION DES MIGRATIONS

A.- LES MIGRATIONS VERS LA FRANCE : UNE REALITE MAL CONNUE

L'installation des migrants sur le territoire français résulte de plusieurs mouvements. En 2004, des autorisations de travail ont été délivrées à quelque 7.000 personnes, et même 16.700 personnes en comptant les travailleurs temporaires et les saisonniers. Les autorisations de regroupement familial se sont élevées à 25.420 personnes en 2004, soit un peu moins qu'en 2003 (26.768).

Dans le cadre de la régulation des migrations, 1.370 personnes ont accepté leur retour aidé dans leur pays d'origine, dans le cadre des actions de réinsertion et de co-développement.

Le tableau figurant à la page suivante présente le détail des différents statuts aboutissant à une entrée de 140.000 personnes pour l'année 2004. Ses données portent exclusivement sur les pays tiers. Ce tableau appelle certaines précisions.

Tout d'abord, les opérations de régularisation des étrangers ont induit une augmentation « *optique* » des flux. Dans le cadre de la dernière opération intervenue en France en 1997, sur les 146.000 demandes enregistrées, un peu plus de 68.000 étrangers en situation irrégulière ont été régularisés en quatre ans, dont les deux tiers en 1998.

Entre 2003 et 2004, certains événements viennent perturber la continuité des statistiques, comme l'élargissement de l'Union européenne de 2004, la mise en œuvre de la loi du 26 novembre 2003 modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945, la fusion des deux types de demandes d'asile en une seule opérée par la loi du 10 décembre 2003, la diminution sensible des délais de traitement de la demande d'asile par l'OFPRA. Enfin, la libre circulation des ressortissants de la Confédération helvétique et donc leur disparition des statistiques.

Enfin, la récente réorganisation du travail au sein de la sous-direction des naturalisations de la DPM a permis de réduire sensiblement aussi bien le stock de dossiers en attente que le délai d'instruction des dossiers. La hausse apparente des acquisitions de la nationalité française entre 2002 et 2004 est donc le reflet d'une activité accrue de cette sous-direction.

Enfin, ce chiffre « officiel » proche de 140.000 personnes doit être regardé comme un minimum, auquel s'ajoutent les demandeurs d'asile déboutés (65.000 prévus en 2006) ne quittant pas le territoire.

FLUX D'ENTREES DE RESSORTISSANTS DE PAYS-TIERS (1995 – 2004)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Migrations de travail	6 145	4 753	5 237	5 427	6 280	6 403	9 244	7 979	6 906	7 041
Travailleurs permanents salariés	5 189	4 267	4 582	4 149	5 326	5 990	8 811	7 469	6 500	6 740
Actifs non salariés	956	486	655	1 278	954	413	433	510	406	301
Migrations familiales	31 567	30 394	31 056	38 279	53 415	63 629	72 634	88 860	100 149	102 662
Regroupement familial	14 360	13 889	15 535	21 690	21 762	21 404	23 081	27 267	26 768	25 420
Membres de famille de Français (yc les titulaires d'une VPF)	16 458	15 641	14 419	15 598	27 396	36 012	42 567	52 995	61 489	61 625
<i>dont conjoints de Français</i>	<i>13 387</i>	<i>11 635</i>	<i>11 099</i>	<i>12 844</i>	<i>23 070</i>	<i>29 946</i>	<i>35 632</i>	<i>43 988</i>	<i>50 192</i>	<i>49 888</i>
<i>dont parents d'enfant(s) Français</i>	<i>1 921</i>	<i>2 802</i>	<i>2 256</i>	<i>1 613</i>	<i>2 963</i>	<i>4 445</i>	<i>5 184</i>	<i>7 087</i>	<i>9 445</i>	<i>10 358</i>
Membres de famille de réfugiés et apatrides (yc les titulaires d'une VPF)	749	864	1 102	991	943	1 120	1 422	1 475	1 249	1 628
Liens personnels et familiaux	-	-	-	-	3 314	5 093	5 564	7 123	10 643	13 989
Visiteurs	6 352	8 905	15 127	16 889	8 538	8 424	8 968	9 985	7 616	5 731
Réfugiés	4 742	4 344	4 112	4 342	4 951	5 570	7 645	9 173	11 212	11 297
Réfugiés statutaires	4 742	4 344	4 112	4 342	4 659	5 185	7 323	8 978	11 123	11 213
Bénéficiaires de l'asile territorial	-	-	-	-	292	385	322	195	89	84
Autres	3 016	2 514	21 923	48 041	8 710	7 827	7 872	7 696	10 524	13 354
Réexamen	-	-	18 910	45 773	3 322	163	65	66	-	-
Autres titulaires d'une VPF	-	-	-	-	4 157	5 614	4 963	4 357	6 127	7 221
Titulaires d'une rente d'accident du travail	16	14	13	18	31	40	32	28	35	49
Étrangers malades							2 311	2 753	3 864	5 484
Autres titulaires d'une carte de séjour délivrée de plein droit (sans visite médicale)	3 000 ⁽¹⁾	2 500 ⁽¹⁾	3 000 ⁽¹⁾	2 250 ⁽¹⁾	1 200 ⁽¹⁾	2 010 ⁽¹⁾	592	500	535	600 ⁽²⁾
Total	51 822	50 910	77 455	112 978	81 894	91 853	106 454	123 701	136 444	140 085
Acquisition de la nationalité française										
Par décret	40 867	58 098	60 485	58 123	67 569	77 478	64 595	64 081	77 102	99 368
Par mariage	16 659	19 127	20 845	22 113	24 088	26 056	23 994	26 350	30 922	34 440

Sources : ANAEM (ex-OMI), DPM, ministère de l'intérieur.

(1) : Estimations issues des rapports DPM (A. Lebon)

(2) : Chiffre estimé.

B.— LA CREATION DU COMITE INTERMINISTERIEL DE CONTROLE DE L'IMMIGRATION

La création du comité interministériel de contrôle de l'immigration avait été décidée dans le cadre du plan d'action sur la lutte contre l'immigration irrégulière ; il a été créé par décret du 26 mai 2005.

Il s'est réuni à deux reprises, le 10 juin 2005 sous la présidence du Premier ministre et le 27 juillet 2005, sous la présidence du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire. Une prochaine réunion est prévue le 15 novembre.

Le comité interministériel a arrêté le principe de la généralisation des visas biométriques, dont la délivrance faisait jusqu'alors l'objet d'une expérience dans 5 consulats. Le nombre de consulats concernés sera porté à 12 d'ici la fin de l'année en cours, puis à 35 fin 2006, la généralisation étant prévue à partir de 2007. Parallèlement, il a été prévu d'expérimenter dans 9 consulats l'obligation faite aux ressortissants étrangers venus en France sous couvert d'un visa de court séjour de déclarer leur retour dans leur pays d'origine. Il est enfin prévu de développer la coopération entre les consulats et les préfetures avec la mise en place, en 2006, d'un réseau protégé de transmission d'informations entre les consulats et les préfetures et l'organisation de stages de formation communs aux personnels de ces deux administrations.

Les procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière échouent dans 12 % des cas en raison de l'absence de coopération des autorités consulaires du pays d'origine, se refusant à délivrer le laissez-passer consulaire indispensable. Il a été décidé qu'après un préavis de trois mois, des mesures dissuasives seraient prises à l'encontre des douze pays les moins coopératifs, parmi lesquelles la limitation du nombre de visas de court séjour susceptibles d'être délivrés à leurs ressortissants, éventuellement ciblée sur les ressortissants bénéficiant d'un passeport de service. On notera que l'Inde et la Chine se trouveront dans cette situation, sous réserve que la décision soit prise de façon concertée dans le cadre du G5 européen.

Des mesures de contrôle plus strict ont été décidées dans le domaine de la prise en charge des demandeurs d'asile, qui seront évoquées dans le chapitre III du présent rapport.

Le comité interministériel du 27 juillet a décidé de faire réaliser dans chaque département des opérations concertées de lutte contre l'emploi d'étrangers sans titre.

Il a en outre approuvé un plan triennal d'extension des capacités de rétention administrative, qui porte de 1.300 en juin 2005 à 2.700 en juin 2008 les capacités de placement en centre de rétention administrative d'un ressortissant étranger faisant l'objet d'une mesure d'éloignement.

Pour l'avenir, les travaux du comité interministériel de contrôle de l'immigration porteront sur l'aménagement de la législation pour faire échec à l'immigration clandestine dans les départements et territoires d'outre-mer, d'une part, et pour renforcer les contrôles effectués à l'occasion de la transcription sur les registres d'état civil des mariages célébrés à l'étranger, d'autre part. Ce dernier problème devient particulièrement sensible, car les mariages à l'étranger sont passés de 22.000 en 1997 à 42.000 en 2003, avec des cas de fraude de plus en plus nombreux.

C.— LES MESURES MISES EN ŒUVRE OU SOUMISES A L'EXPERIMENTATION

1.— Un nouveau dispositif d'aide au retour volontaire

Le dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière est particulièrement peu attractif, et les personnes qui acceptent d'y recourir se limitent à un millier environ en 2004. La comparaison avec les grands pays européens montre que le nombre des personnes acceptant un retour dans leur pays d'origine est considérablement plus élevé : 2.600 personnes en 2004 pour le Royaume-Uni, 9.900 personnes pour l'Allemagne.

L'année dernière, l'OMI a mis en œuvre trois principaux dispositifs d'aide au retour volontaire :

– un programme d'aide à la réinsertion des étrangers invités à quitter le territoire français : 729 personnes étaient concernées contre 947 en 2003 ;

– le rapatriement humanitaire : 477 personnes ont bénéficié de cette procédure en 2004 ; elles étaient 696 en 2003 ;

– un dispositif d'aide à la réinsertion dans le pays d'origine resté marginal : il a concerné 8 personnes en 2004 et 14 en 2003 ;

– des programmes d'aide à la réinsertion dans les pays d'origine, notamment sous la forme du co-développement : ils sont mis en œuvre au Mali, au Sénégal, en Roumanie et en Moldavie, mais n'ont bénéficié qu'à moins de 150 personnes en 2004.

Le caractère peu opérant de ce dispositif a conduit le gouvernement à décider, lors du comité interministériel du 27 juillet, de soumettre à l'expérimentation un nouveau dispositif d'aide au retour volontaire ; il prendra place dans 21 départements dès 2005 et en 2006¹. Pourront en bénéficier les étrangers en situation irrégulière et notamment les familles des déboutés du droit d'asile.

Cette aide comprendra des frais de voyage et d'acheminement jusqu'au pays de destination, une aide individuelle à la préparation du départ, une aide financière, versée en plusieurs fractions, au moment du départ et dans le pays de retour. Elle s'élève à 3.500 euros pour un couple et de 1.000 euros supplémentaires par enfant. Le coût total pour une famille, incluant le transport aérien, est évalué à 8.000 euros.

L'hypothèse de l'expérimentation est que près de 2.500 personnes pourraient y recourir, ce qui doublerait les bénéficiaires potentiels de l'aide au retour compte tenu d'un financement à même hauteur pour 2.500 personnes qui devrait être inscrit par l'ANAEM à son budget 2006 sur ses ressources propres.

À ce titre, les crédits inscrits au programme « Accueil des étrangers et intégration » sont augmentés d'une mesure nouvelle de 5 millions d'euros pour compléter les financements de l'ANAEM : ils s'élèveront à 5,05 millions d'euros pour 2006.

Dans le cadre de la politique de co-développement, un programme sur trois ans comportant un volet d'aide à la réinsertion économique est en cours d'élaboration pour les pays d'Afrique membres de la francophonie. La mise en œuvre est prévue en début 2006.

2.- L'augmentation du nombre de places en centre de rétention administrative

L'accroissement du nombre de reconduites à la frontière d'étrangers en situation irrégulière suppose de développer la capacité des centres de rétention administrative : le ministère de l'Intérieur envisage de porter cette capacité de 1.438 places à la fin 2005 à 1.700 places fin 2006.

Cette augmentation comporte une conséquence sur les crédits du présent programme, qui incluent la prise en charge sanitaire et sociale des personnes retenues. La dotation à ce titre s'est élevée à 5,53 millions d'euros pour 2005, et sera reconduite pour 2006, en soulignant que 0,33 million d'euros est transféré au programme « PITE » Rhône-Alpes. **Ce montant correspondant à 1.450 places en année pleine : il sera insuffisant pour la couverture sanitaire des 1.700 places prévues** et risque d'appeler un abondement en cours d'année.

¹ Il s'agit des départements suivants : Ain, Bouches du Rhône, Calvados, Eure, Ille et Vilaine, Indre et Loire, Loiret, Moselle, Nord, Oise, Paris, Pas de Calais, Bas Rhin, Rhône, Savoie, Haute Savoie, Hauts de Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne et Val d'Oise.

D.— LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION : ETAT DE LA REFLEXION.

L'action du Gouvernement en matière de contrôle des flux migratoires doit acquérir une nouvelle dimension ; si la lutte contre l'immigration irrégulière reste une priorité, il est important de définir une politique d'immigration choisie s'accompagnant d'une évaluation et d'une planification des besoins. Le Comité interministériel est chargé de cette tâche complexe qui doit prendre en compte les besoins de l'économie française, la situation des pays d'émigration et les relations que la France entretient avec ces pays.

Une réflexion a déjà été entreprise sur les besoins de notre pays en ce qui concerne le flux d'étudiants étrangers : sont étudiés l'allègement des procédures, les modalités d'une sélection dans le pays d'origine, le renforcement du contrôle du sérieux des études, et, enfin, la possibilité d'offrir aux étudiants atteignant un niveau élevé d'accéder au marché du travail dans certaines filières.

E.— LA FUTURE CITE NATIONALE DE L'HISTOIRE DE L'IMMIGRATION

Un groupement d'intérêt public préfigurant la CNHI a été créé au 1^{er} janvier 2005. Ce GIP est composé des ministères chargés de la culture, de la cohésion sociale et de l'éducation nationale et de la recherche, ainsi que du Fasild et de la Ville de Paris. Étant un GIP de nature culturelle, il est placé sous la tutelle du ministère de la Culture et de la communication.

Les partenaires du GIP doivent financer les dépenses d'investissement nécessaires à l'installation matérielle de la Cité. À ce titre, le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement doit contribuer à hauteur de 2,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement : s'agissant d'une opération ponctuelle, le présent projet prévoit qu'elle sera financée par redéploiement de crédits en cours de gestion.

Un crédit de 292.000 euros est en outre inscrit dans l'action « intégration » du programme « Accueil des étrangers et intégration » comme subvention de fonctionnement au GIP, dont le budget prévisionnel est de 3,33 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial considère que le rattachement de la Cité au programme est artificiel, car l'établissement a une vocation purement historique et culturelle et a peu de lien avec les problèmes que doivent surmonter les publics concernés par le présent programme. De plus, exiger une contribution pour investissement et même pour fonctionnement à un secteur ministériel largement sous doté d'année en année, et devant prendre en charge des flux massifs de personnes se retrouvant dans la plus grande précarité, semble assez inconséquent.

Il conviendrait donc de réajuster la maquette budgétaire en plaçant la CNHI dans la mission « culture ».

III.- LA PRISE EN CHARGE SOCIALE DES DEMANDEURS D'ASILE A REFORMER

Notre pays se trouve aujourd'hui au premier rang des pays d'accueil des demandeurs d'asile en Europe. Elle accueille 18 % du nombre total des demandes d'asile enregistrées dans les pays de l'OCDE.

La hausse spectaculaire des demandes constatée depuis 1997 a pour conséquence une forte pression sur le dispositif d'hébergement dédié ainsi que sur le budget des aides sociales accordées aux demandeurs.

Ce phénomène et les coûts qu'il entraîne sont analysés dans le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, auquel on pourra se référer ⁽¹⁾.

Le Gouvernement a pris la mesure des difficultés et a apporté plusieurs réponses. Tout d'abord, l'adoption de la loi du 10 décembre 2003 sur l'asile a adapté notre droit aux réalités actuelles ; elle a permis d'endiguer la demande au titre de l'ancien asile territorial et a imposé des délais de traitement pour l'examen de la demande d'asile. Ensuite, le dispositif national d'accueil, devenu largement insuffisant, bénéficie de la programmation décidée par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Néanmoins, ces améliorations restent insuffisantes car la France reste encore une destination attractive pour les personnes pratiquant « l'*asylum shopping* » aujourd'hui rebutées par la rigueur des législations et des systèmes d'accueil adoptés par nos partenaires européens. Votre Rapporteur a mentionné les réflexions en cours au sein du Comité interministériel de contrôle de l'immigration : leur mise en œuvre contribuerait à clarifier et à rationaliser notre système d'accueil qui comporte encore de nombreuses failles, comme l'a relevé la Mission d'évaluation et de contrôle. C'est alors seulement que l'on pourra remédier à la situation de crise et de concurrence entre les publics que connaît notre système d'hébergement social notre pays, car à défaut, les places ouvertes chaque année resteront toujours insuffisantes face à des arrivées toujours renouvelées.

Il convient de souligner que, au sein du présent programme, **la prise en charge des demandeurs d'asile sous l'angle de l'hébergement a nécessité un crédit de 318,75 millions d'euros en 2004**, alors que l'ensemble des dépenses consacrées à l'intégration ne s'est élevé qu'à 219,24 millions d'euros. L'hiatus entre ces deux chiffres apparaît fort regrettable, surtout si l'on considère que 85 % des demandeurs d'asile seront déboutés et devront donc être reconduits.

(1) Pour une prise en charge plus rigoureuse des demandeurs d'asile, rapport(n° 2448) présenté le 6 juillet 2005 par Mme Marie-Hélène des Esgaulx, députée.

A.– LE NOMBRE DES DEMANDEURS D’ASILE RESTE AU PLUS HAUT

Le nombre des demandeurs d’asile a suivi une progression spectaculaire à partir de l’année 1997, ce qui place aujourd’hui la France au premier rang des pays européens, et comme seul pays continuant à connaître une demande en hausse.

Le tableau suivant fait apparaître la demande d’asile totale dans les principaux pays européens concernés. Les données incluent les mineurs et les demandes de réexamen :

DEMANDE D’ASILE TOTALE DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS CONCERNES

Pays	2002	2003	2004	Évolution 04/03
France	58.987	61.993	65.614	5,8 %
Allemagne	71.130	67.848	50.152	– 26,1 %
Grande-Bretagne	110.700	60.050	40.200	– 33,1 %
Autriche	39.350	32.360	24.680	– 24 %
Suède	33.020	31.360	23.160	– 26 %
Belgique	18.810	16.940	15.360	– 9 %
Pays-Bas	18.670	13.400	9.780	– 27 %

Source : Rapport 2004 de l’OFPRA. Consultations intergouvernementales (IGC), chiffres portant sur le total des demandes, mineurs et réexamens inclus.

Le taux de reconnaissance du statut de réfugié est stable depuis 2000. En effet, après avoir légèrement baissé en 2003, il s’est accru en 2004, tendance qui se poursuit pour l’année 2005. Le taux global d’admission ⁽¹⁾ est de 16 % en 2000, 18 % en 2001, 20,1 % en 2002, 14,8 % en 2003, 16,6 % en 2004.

Le tableau suivant présente le nombre de certificats de réfugiés délivrés par l’OFPRA chaque année :

Continents	2000	2001	2002	2003	2004
Europe	2107	2041	2771	3954	5491
Amérique/Afrique	1494	2789	4039	4680	4546
Asie	1516	2431	1630	1103	1184
Apatrides	68	62	55	53	71
Total	5185	7323	8495	9790	11292

Source : OFPRA

(1) Il s’agit du rapport du nombre total de décisions accordant le statut de réfugié (y compris en cas de recours auprès de la CRR) au nombre de décisions prises dans l’année.

En 2004, l'OFPRA a placé sous protection 11.292 demandeurs d'asile. Le taux d'admission global (OFPRA + CRR) est de 16,6 %, dont 1,3 % d'accords pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ce taux est en forte augmentation par rapport à 2003 (14,8 %) du fait principalement de la résorption d'un stock de dossiers en instance à la CRR. En première instance, le taux de reconnaissance est de 9,3 % pour 2004, en diminution par rapport à 2003 (9,8 %).

En 2004, 84 personnes avaient pu bénéficier de la protection subsidiaire, dont plus de la moitié de nationalité algérienne. Le nombre de bénéficiaires de la protection subsidiaire est en augmentation sur les premiers mois de l'année 2005.

Au 31 décembre 2004, le nombre de réfugiés statutaires, placés sous la protection juridique et administrative de l'OFPRA était estimé à 109.852 personnes.

Le tableau suivant recense les dix premières nationalités ayant le plus fort taux d'admission en 2004 :

Nationalités	Taux d'accord OFPRA	Taux global d'admission
Bosnie-Herzégovine	64,2 %	67,4 %
Rwanda	50,6 %	53,8 %
Russie	39,8 %	49,0 %
Éthiopie	33,9 %	38,7 %
Soudan	27,2 %	31,9 %
Iran	25,8 %	40,3 %
Tunisie	24,0 %	30,0 %
Serbie et Monténégro	21,4 %	27,3 %
Afghanistan	19,2 %	31,7 %
Colombie	18,9 %	28,0 %

Source : rapport d'activité de l'OFPRA pour 2004.

La Bosnie-Herzégovine et le Rwanda ont un fort taux de reconnaissance depuis 2002. La Serbie-Monténégro, pays dont la demande est en progression, connaît également une augmentation de son taux d'admission.

B.— UN EFFORT SANS PRECEDENT POUR L'HEBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

Les demandeurs d'asile sont orientés en priorité vers un hébergement dans le dispositif national d'accueil (DNA). Toutefois dans le contexte de l'accroissement massif de la demande depuis plusieurs années, **les demandeurs ne peuvent trouver place dans ce dispositif qui comporte, au 1^{er} janvier 2005, 15.719 places, à comparer aux 65.000 demandes d'asile déposées en 2004.**

C'est en conséquence l'ensemble de notre dispositif d'hébergement qui se trouve confronté depuis trois ans à la demande d'accueil. Il en résulte une véritable concurrence des publics entre personnes sans domicile ou nécessitant un

hébergement et une aide à la réinsertion, demandeurs d'asile ne trouvant pas de place dans les CADA, demandeurs d'asile territorial, déboutés du droit d'asile, personnes sans titres de séjour ou encore réfugiés. La difficulté de l'accès au logement pour les personnes et familles appelées à sortir des hébergements d'urgence contribue à bloquer le fonctionnement de ce dispositif.

En 2005, la pression des demandeurs d'asile et des déboutés sur l'offre d'hébergement n'a pas diminué même si les créations massives de places financées sur le chapitre 46-81, article 60, consacrées aux demandeurs d'asile, en ont atténué les effets.

1.- Les efforts accomplis en faveur du dispositif national d'accueil...

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile se compose tout d'abord :

– *des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)* qui assurent un hébergement et un accompagnement social et administratif aux demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) ou la Commission des Recours des Réfugiés (CRR).

Un effort très important de mise à niveau de ce dispositif a été réalisé par le gouvernement au cours des dernières années. Ainsi, au 1^{er} janvier 2005, le nombre de places de CADA s'élevait à 15.460, alors qu'on ne pouvait disposer que de 5.282 places existantes au 1^{er} janvier 2001.

L'augmentation du nombre de places de CADA s'inscrit depuis cette année dans la perspective pluriannuelle de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 : l'objectif retenu dans ce cadre porte sur une disponibilité de 21.000 places de CADA fin 2007.

En 2003, 1.000 places ont été ouvertes par anticipation (consolidées en LFI 2004) dont 980 places de CADA et 20 places de transit. En 2004, 3.000 nouvelles places ont été ouvertes, confirmées dans la loi de finances pour 2005. Cette année, 2.000 places seront créées en fin d'année par transformation de places d'urgence. Pour 2006, il est décidé de porter l'effort à 2.000 places nouvelles, (dont 400 en Rhône-Alpes), ce qui permet la réalisation avec un an d'avance de l'objectif inscrit dans la loi de programmation.

Les ouvertures sont progressives aussi est-il prévu un financement en mi-année : **148,06 millions d'euros sont inscrits pour 2006**. Ce montant résulte de deux calculs : la prise en compte annuelle des 15.684 places existantes (auxquelles s'ajoutent les 2.026 places en Rhône-Alpes) pour un coût journalier de 24,82 euros, et la prise en compte sur cinq mois des 1.596 places à créer. Un montant de 20,25 millions d'euros sera transféré au programme PITE déjà mentionné.

On notera qu'une répartition territoriale mieux équilibrée de l'accueil des demandeurs d'asile en France est à présent effectuée, afin d'améliorer la situation en région parisienne, qui reçoit près de la moitié des demandes d'asile, mais aussi de la région Rhône-Alpes et de la région Provence-Alpes-Côte d'azur. Depuis la fin 2004, il existe des CADA dans tous les départements métropolitains, sauf la Corse.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ADMISSIONS EN CADA

Années	Nombre d'admissions
2003	7 207
2004	8 246
2005 (au 31/07/2005)	5 582

Le nombre d'admissions en CADA apparaît sensiblement inférieur au nombre de places existantes dans le DNA. L'engorgement du dispositif que traduit cette situation a d'abord résulté à la fois de l'explosion de la demande d'asile et de l'allongement consécutif des délais d'instruction de ces demandes. Il s'y ajoute à présent les délais de sortie particulièrement insatisfaisants des réfugiés ou des personnes déboutées. Si le délai moyen total d'instruction (OFPRA et Commission des recours des réfugiés) est de 12 mois fin 2004 (et de l'ordre de 9 mois à la mi-2005), la durée moyenne de séjour en CADA reste encore supérieure à 18 mois. L'objectif du Gouvernement est de poursuivre l'amélioration du délai global d'instruction des demandes d'asile et d'en tirer toutes les conséquences sur la durée de l'hébergement en CADA. Les délais et taux de sortie des réfugiés et des déboutés devront donc être sensiblement améliorés pour restaurer la capacité d'accueil du dispositif.

Les CADA sont complétés par d'autres structures, comme le montre le tableau suivant :

LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE (CAPACITES PERENNES)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CADA							
Capacité	3.588	3.781	4.756	5.282	10.317	12.480	15.460
Nombre de centres	61	63	73	83	151	181	222
Centres de transit							
Capacité	126	126	126	126	126	146	186
Nombre de centres	2	2	2	2	2	2	2
CPH							
Capacité	1.018	1.018	1.028	1.028	1.028	1.028	1.023
Nombre de centres	28	28	28	28	28	28	27
Total des capacités	4.732	7.925	5.910	6.436	11.471	13.654	16. 669

Source : Direction générale de l'action sociale

Il s'agit :

– *de deux centres de transit* totalisant 186 places, accueillant également des étrangers sollicitant l'asile en France, durant la période nécessaire à l'établissement de leur situation administrative (personnes relevant de la convention de Dublin, situations particulières) ;

– *d'un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés* demandeurs d'asile (CAOMIDA), situé à Boissy-Saint-Léger, créé en 1999 pour répondre au problème de la prise en charge de certains mineurs isolés demandeurs d'asile. Ce centre a une capacité d'accueil de 33 places ;

– *de 27 centres provisoires d'hébergement* (CPH) dont la mission principale est de préparer l'insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. La capacité d'accueil en CPH est aujourd'hui de 1.023 places. Le nombre de places de CPH n'augmente plus depuis quelques années contrairement au nombre de places de CADA, le Gouvernement ayant choisi de privilégier l'accès des réfugiés à un logement de droit commun.

Les CPH n'exercent plus d'activité de formation linguistique, les réfugiés étant désormais pris en charge par les plates formes de l'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAEM), où ils bénéficient des prestations associées à la signature du contrat d'accueil et d'intégration.

Les crédits prévus pour 2006 sont en reconduction des crédits pour 2005, **soit 10,55 millions d'euros**. Le coût journalier moyen à la place est estimé à 30,51 euros sur la base d'un taux d'occupation de 100 %.

En outre, **des dispositifs d'urgence** ont pour mission de faire face à la croissance des flux :

– *le dispositif d'urgence* AUDA (accueil d'urgence des demandeurs d'asile) financé sur le chapitre 46-81 art.40 a été créé en 2000 pour assurer le desserrement de Paris et de la région Île de France. Sa capacité est actuellement de 1.200 places. Il est prévu un financement en année pleine de 9,55 millions d'euros correspondant à 1.500 places au coût de 17,45 euros par jour ;

– *un « plan hiver »* a été mis en place de façon transitoire en fin 2003 pour la période hivernale, mais il a été maintenu et développé, compte tenu de l'ampleur des besoins d'hébergement, pour atteindre aujourd'hui une capacité de 1.835 places.

Ces deux dispositifs, financés sur conventions nationales conclues avec la Sonacotra et l'AFTAM, permettent de faire face aux situations de crise. Ils contribuent à soulager la situation en région parisienne qui représente 43 % de la demande d'asile en France en 2004. Il est notamment fait appel à ces places d'hébergement lors des évacuations de familles logées dans des immeubles insalubres décidées par la Préfecture de Paris.

Le programme d'ouvertures de places de CADA en 2005 s'appuie sur la transformation de 1.462 de ces places. Toutefois 1.500 places d'urgence gérées par la Sonacotra seront conservées en 2006, conformément aux dispositions prévues par le contrat d'objectifs et de moyens conclus par l'État avec cette société d'économie mixte, dans la perspective de préserver des marges de manœuvre permettant la réalisation d'opérations de « desserrement » de la région parisienne et la mise en œuvre de la solidarité nationale.

Il convient d'y ajouter *les hébergements d'urgence mis en place par les services déconcentrés*, soit dans des structures collectives, soit dans des hôtels, solution inadaptée et très coûteuse pour la collectivité.

Le crédit prévu pour 2006 s'élève à 26.14 millions d'euros, estimé sur la base d'un prix moyen journalier, correspondant à 3.572 places et à divers secours d'urgence représentant environ 13 % de ce crédit.

Le total des crédits pour l'hébergement d'urgence s'élève à **35,69 millions** d'euros pour 2006, montant sans commune mesure avec la réalité de l'exécution pour ces dernières années.

En 2004, les crédits déconcentrés consacrés à cet hébergement d'urgence se sont élevés à 126 millions d'euros, assurant la prise en charge de près de 16.000 personnes, dont la moitié à l'hôtel. Les dépenses complémentaires (urgence alimentaire, accompagnement pour l'accès à certaines prestations) ont représenté 15 % des crédits mobilisés au titre de l'urgence déconcentrée. En 2005, ce sont près de 124 millions d'euros qui devraient être affectés à cet hébergement d'urgence (pour une dotation initiale de 20,7 millions d'euros). **La sous dotation régulière de ce dispositif en loi de finances initiale en rend particulièrement difficile la gestion pour le ministère de la cohésion sociale et les services déconcentrés**, liés par des conventions pluriannuelles aux associations qui agissant dans ce domaine de la prise en charge des plus démunis et qui ont besoin de visibilité.

Il importe de limiter, et de supprimer à terme, le recours à cet hébergement inapproprié et onéreux dont les crédits sont sous dotés depuis plusieurs années, impliquant des abondements en gestion par décret d'avance.

Le projet annuel de performance établit deux indicateurs qui permettront de constater les progrès accomplis. Le premier est le pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure : étant de 16 % en 2004, ce pourcentage devra s'élever à 30 % en 2006, ce qui suppose d'améliorer la fluidité du dispositif, et devra aller jusqu'à 80 % en 2010. Le second est la proportion des demandeurs d'asile hébergés en CADA sur la totalité des personnes en cours de procédure hébergées dans un dispositif financé par l'Etat : ce pourcentage devra passer de 35 % en 2004 à 53 % en 2006, ce qui devrait entraîner un moindre recours à l'hébergement hôtelier.

2.– ... restent insuffisants et le dispositif généraliste d'hébergement et de réinsertion sociale reste mis à contribution

L'insuffisance de l'ensemble des structures décrites ci-dessus conduit les demandeurs d'asile à se présenter dans les Centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Faute d'enquête précise sur la part de cette population par rapport au total des personnes accueillies dans les CHRS dédiés à l'accueil d'urgence, cette proportion est estimée à 15 voire 25 % de la capacité disponible. On soulignera que la dotation des CHRS pour 2006 est proposée à 472,74 millions d'euros soit une évolution de 4,8 %. Elle devrait permettre de financer les 31.132 places existantes à la fin de l'exercice 2005 et la création de 500 places en 2006, pour un coût moyen annuel de 15.004 d'euros. On peut donc estimer qu'un quart de ces crédits est en réalité destiné à l'hébergement des demandeurs d'asile.

3.– L'urgence des réformes

La mission d'évaluation et de contrôle sur l'asile a souligné les nombreux aspects préoccupants de notre système d'accueil des demandeurs d'asile ; le Gouvernement engage à présent des réformes portant sur plusieurs aspects de ce système, tandis que des réflexions s'ouvrent sur d'autres points également importants.

Une réforme du dispositif national d'accueil est en préparation, conférant un rôle accru aux préfets de région dans la gestion et l'attribution des places d'hébergement. Il a été décidé que les aides sociales octroyées aux demandeurs d'asile soient liées à l'acceptation de l'hébergement qui leur sera proposé, eu égard aux places disponibles évidemment. La fluidité du dispositif d'hébergement sera améliorée, et la préfecture devra veiller à ce que les places d'accueil occupées par des personnes déboutées soient libérées (30 % des places sont actuellement occupées par des personnes déboutées. Il sera mis à la disposition des préfets les instruments de mesure nécessaires.

Une expérimentation est en cours dans la région Rhône-Alpes qui semble donner satisfaction : les départements ont accepté une forme de mutualisation des places de CADA sous la coordination du préfet de région, et les demandeurs d'asile sont adressés dans le centre qui peut les accueillir.

C.– LA TRANSFORMATION DE L'ALLOCATION D'INSERTION EN ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE

Le nombre de bénéficiaires de l'allocation d'insertion, toutes catégories confondues, était en avril 2005 de 43.437. Cette allocation s'élève à 299,9 euros mensuels. Les demandeurs d'asile au sein des bénéficiaires de l'AI étaient quant à eux au nombre de 32.700. Le financement de la mesure s'élève à 156,93 millions d'euros en 2005, correspondant à 51.000 entrées.

Une réforme de l'allocation est en cours. Cette réforme répond aux besoins de la transposition en droit interne de la directive du 27 janvier 2003 sur les normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile. Elle tire également les conséquences de la réforme de l'asile effectuée par la loi du 18 décembre 2003 qui vise à raccourcir les délais d'instruction des demandes d'asile en rationalisant les procédures.

Le projet de loi de finances prévoit, à l'article 88 rattaché à la mission, la transformation de l'AI en allocation temporaire d'attente (ATA). À compter du 1^{er} janvier 2006, la charge de l'allocation servie aux demandeurs d'asile, réfugiés ou apatrides sera transférée du ministère de l'emploi à la direction des populations et migrations et figure donc dans le présent programme.

La réforme se décline en plusieurs mesures. Le champ de l'allocation est étendu aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, en conséquence de la mesure législative unifiant les procédures de demande d'asile. En revanche, les réfugiés ne pourront plus en bénéficier, étant éligibles au RMI. La durée de l'allocation sera liée à la durée de la procédure d'examen de la demande d'asile ; un rejet de la demande devra entraîner la fin du bénéfice de l'allocation.

La dépense prévue en 2006 pour les demandeurs d'asile est de 128,97 millions d'euros. Un autre crédit reste prévu pour un montant de 30,61 millions d'euros, sur le programme « *Accès et retour à l'emploi* » de la Mission Travail et emploi, pour l'allocation d'insertion destinée à 8.057 bénéficiaires, anciens détenus et salariés expatriés.

IV.– LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION

Le rapport de la Cour des comptes sur l'accueil des immigrants et l'intégration des personnes issues de l'immigration a émis des recommandations sur l'organisation administrative dans ce domaine, constatant que les missions des différents opérateurs ont tendance à se recouper ; elle propose par exemple de ne charger qu'un opérateur de la lutte contre les discriminations. Cette suggestion n'a pas été retenue par l'administration, qui a confié à la HALDE la compétence de traiter de toutes les discriminations directes ou indirectes et au FASILD le champ de la discrimination raciale.

Cependant, votre Rapporteur spécial estime que les missions à travers lesquelles le fonds participe à la mise en œuvre de la politique publique (partenariats, actions sur les pratiques professionnelles par exemple) sont très proches d'un aspect des activités de la HALDE. Certaines missions de l'ANAEM et du FASILD paraissent également proches ; néanmoins elles ont évolué avec la redéfinition du service public de l'accueil et il convient d'examiner comment les dispositifs vont se mettre progressivement en place.

A.– LA GENERALISATION DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION A L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

1.– L'extension progressive du contrat

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est la base de la nouvelle politique d'accueil et d'intégration du Gouvernement définie par le Président de la République le 14 octobre 2002, à Troyes. Ce contrat a pour objectif de favoriser une intégration réussie pour les migrants qui viennent s'installer en France pour une durée d'au moins un an, et en particulier à ceux qui projettent de s'installer durablement. Bien que non obligatoire, il est signé par 9 migrants sur 10.

Mis en place à titre expérimental dans 12 départements à partir du 1^{er} juillet 2003, le CAI a été étendu à 14 nouveaux départements en 2004.

Pour 2003, 8.027 contrats ont été signés dans les 12 départements de l'expérimentation. En 2004, dans 26 départements, 41.616 personnes se sont vues proposer le contrat d'accueil et d'intégration, et 37.613 contrats ont été signés, ce qui représente un taux de signature de 90,4 % en 2004. Les signataires ont été pour 52,2 % d'entre eux des femmes et 47,8 % des hommes. Les deux nationalités les représentées parmi les signataires sont les Algériens (27,1 % des signataires) et les Marocains (16 %). Les signataires sont jeunes en majorité : 85 % d'entre eux ont au plus 40 ans.

Selon les statistiques de l'Office des migrations internationales (OMI), il a été prescrit à 11.318 signataires du contrat d'accueil et d'intégration (33,6 %) une formation linguistique en 2004. En conséquence, 66,4 % des signataires du contrat se sont vus délivrer sur la plate-forme une attestation ministérielle de compétence linguistique (AMCL). La durée moyenne de prescription est de 380 heures.

En 2005, 35.449 nouveaux contrats ont été signés et 92,3 % des primo-arrivants reçus sur les plates-formes ont signé le contrat, ce qui montre un taux de signature du contrat d'accueil et d'intégration en augmentation par rapport à l'année 2004.

En outre, 34.517 formations civiques et 6.245 journées d'information « Vivre en France » ont été programmées.

Au total, au 1^{er} août 2005, 81.089 contrats d'accueil et d'intégration ont été signés.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné un fondement législatif au contrat d'accueil et d'intégration. Elle a prévu la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration à tout le territoire d'ici le 1^{er} janvier 2006. Cette généralisation est le résultat du bilan positif du contrat, au terme de deux années de mise en œuvre.

2.- Vers un renforcement des obligations liées au contrat

La loi prévoit en outre de tirer les conséquences du non-respect des engagements pris par le migrant au titre du contrat d'accueil et d'intégration. La loi précise en effet que, pour l'appréciation de la condition d'intégration républicaine de l'étranger dans la société française prévue à l'article L. 314-2 du code de l'entrée et du séjour, qui conditionne la délivrance d'une première carte de résident (lorsque celle-ci est subordonnée à une durée de séjour régulier), il est tenu compte de la signature et du respect du contrat par l'étranger.

Des réflexions sont en cours tendant à faire du respect du contrat la condition nécessaire d'une installation durable en France : la signature et le respect du contrat pourraient alors constituer systématiquement des conditions de délivrance de la première carte de résident, quelles que soient les catégories d'étrangers bénéficiaires de ce titre de séjour. La condition d'intégration républicaine dans la société française serait alors étendue aux cas de délivrance de plein droit de la carte de résident, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui).

Il serait par ailleurs souhaitable de poser un principe de compétence linguistique minimale pour la délivrance de la carte de résident : un tel principe apporterait de plus fortes garanties en faveur d'une bonne intégration du migrant au sein de la société française.

3.– L'ouverture du CAI aux jeunes de 16 à 18 ans

La Cour des comptes recommande d'ouvrir la signature du CAI aux jeunes de 16-18 ans afin de l'aligner sur la condition d'âge pour signer un contrat de travail.

Une expérimentation a été lancée, en 2004, dans 6 départements (Bouches-du-Rhône, Nord, Hérault, Bas-Rhin, Hauts-de-Seine, Val-d'Oise), pour ouvrir le contrat aux jeunes âgés de 16 ans à 18 ans. Elle vise l'accueil et l'orientation des jeunes mineurs de 16 ans et plus, dans le cadre d'un partenariat entre les plates formes de l'ANAEM et les services départementaux de l'éducation nationale. Après évaluation, ce dispositif pourrait être généralisé à l'ensemble du territoire.

B.– LA MISE EN PLACE DE L'ANAEM

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a donné une base législative à la création, par transformation de l'OMI, de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), établissement public administratif chargé, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers. L'agence reprend en outre les missions traditionnelles de l'OMI ainsi que l'accueil des demandeurs d'asile, mission exercée jusqu'ici par le Service social d'aide aux émigrants (SSAE). Ces dispositions sont entrées en vigueur à la date de la première réunion du conseil d'administration de l'agence le 25 juillet dernier. Le directeur général de l'agence a été nommé par décret du 2 mai 2005.

L'ANAEM regroupe les personnels de l'ancien OMI et les personnels du SSAE qui auront souhaité rejoindre la nouvelle structure. Une centaine de salariés du SSAE a manifesté son souhait de ne pas rejoindre l'agence, principalement pour des raisons liées à l'âge (départ en retraite ou préretraite) et à l'impossibilité de cumuler un emploi privé avec un emploi public.

ÉTAT DES EFFECTIFS AUTORISÉS 2005 DE PERSONNELS PERMANENTS DE L'ANAEM (FILIERES ADMINISTRATIVE ET SOCIALE)

OMI	SSAE	ANAEM
591	346	937

Le budget de l'ANAEM, qui a recueilli l'accord du ministère du budget, ne concerne que les cinq derniers mois de l'année 2005, compte tenu de la date effective de création de l'agence. Ce budget s'établit à 30,55 millions d'euros pour les recettes et 36,25 millions d'euros pour les dépenses.

Ce budget primitif est la continuation du budget de l'établissement OMI avant intégration du SSAE ; son déséquilibre entre recettes et dépenses est dû au est neutralisé par l'excédent qui constaté dans le compte financier de l'OMI au 31 juillet 2005 et transféré à l'ANAEM.

À compter du 1^{er} octobre, l'Agence regroupe, dans une entité de près de 1.000 personnes, les sièges et les réseaux respectifs de l'OMI et du SSAE. L'OMI apporte au nouvel établissement public ses 12 délégations régionales et départementales (17 début 2006 ⁽¹⁾), le SSAE son maillage territorial de 6 services régionaux et 45 bureaux départementaux, dont une trentaine dans des départements dans lesquels l'OMI ne dispose pas de structure pérenne.

Les perspectives pour 2006 seront articulées autour des trois priorités : la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration, l'amélioration de la gestion du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile, le développement de l'aide au retour volontaire des étrangers invités à quitter le territoire. Les prévisions budgétaires seront établies sur cette base par le conseil d'administration de l'opérateur, avant le début de l'exercice 2006.

La dotation pour 2006 est de 16.48 millions d'euros, en stricte reconduction des dotations pour 2005 correspondant aux deux organismes fusionnés.

C.- LA REORIENTATION PROGRESSIVE DU FASILD

Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations est un établissement public administratif régi par les articles L 121-14 et L 121-15 du code de l'action sociale et des familles. Il a pour missions de favoriser l'intégration des populations immigrées et des personnes issues de l'immigration et de concourir à la lutte contre les discriminations dont celles-ci pourraient être victimes, en raison notamment de leurs origines, de leur religion ou de leurs croyances. L'établissement conçoit et met en œuvre, dans le cadre des orientations décidées par le gouvernement et sous la tutelle de la DPM, des programmes d'intervention et finance ou participe au financement d'actions dans des domaines variés (formation linguistique, emploi, éducation, logement, action sociale, culture).

Le FASILD réoriente son activité pour tenir compte de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale et de la généralisation du contrat d'accueil et d'intégration ; en effet, les prestations proposées aux signataires du contrat sont à la charge du fonds. Le programme relatif à la lutte contre les discriminations confie également certaines tâches au fonds.

Les principales interventions du FASILD en 2004 et 2005 se concentrent donc sur l'accueil des primo-arrivants. Leur nombre est estimé en 2004 à plus de 113.000 personnes. Le dispositif d'accueil est mis en œuvre par les plates-formes d'accueil de l'ANAEM, dont l'intervention est complétée par les dispositifs propres au FASILD.

(1) 5 nouvelles délégations doivent ouvrir en 2005 ou début 2006 : Bordeaux, Metz, Rennes, Dijon, Orléans.

La subvention de l'État s'est élevée à 154,25 millions d'euros en 2004 et se monte à 171,6 millions d'euros en 2005. Elle représente près de 95 % du budget du fonds. L'augmentation de la subvention de l'État en 2005 a permis de poursuivre l'extension du dispositif à l'ensemble du territoire.

Les grandes masses du budget des interventions du FASILD pour les années 2004 et 2005 sont retracées par le tableau ci-après.

Domaines stratégiques et objectifs	Réalizations 2004		Budget prévisionnel 2005	
	Montant	% par domaine / Total général	Montant	% par domaine / Total général
L'observation et l'analyse de l'immigration, de l'intégration et des discriminations	4,41	3,03 %	4,40	2,81 %
L'accueil des primo arrivants	6,74	4,63 %	4,73	3,02 %
L'apprentissage du français	55,32	37,96 %	58,56	37,37 %
La connaissance et l'exercice des droits	29,57	20,29 %	30,86	19,69 %
La participation à la vie publique	14,52	9,97 %	19,23	12,27 %
L'évolution des foyers de travailleurs migrants	20,99	14,40 %	22,61	14,43 %
La prévention et la lutte contre les discriminations institutionnelles	4,34	2,98 %	5,39	3,45 %
La reconnaissance de la diversité culturelle	9,82	6,74 %	10,89	6,95 %
Total général	145,71	100 %	156,67	100 %

Le budget prévisionnel pour 2005 voté par le conseil d'administration fin 2004 recentre les dépenses vers les marchés d'apprentissage linguistique, qui représentent 58,6 millions d'euros.

L'exécution financière 2004 se traduit par une augmentation du fonds de roulement de 36,2 millions d'euros, son montant brut passant à 72,7 millions d'euros. Toutefois, ce montant brut comprend 51,9 millions d'euros de reports de crédits engagés principalement au titre des actions du CAI 2003 se terminant en juin 2005 et pour le CAI 2004 se terminant en juin 2006.

L'intervention du FASILD augmentera en 2006 avec l'extension du CAI à l'ensemble du territoire national. **C'est pourquoi il est prévu pour 2006 une augmentation de la subvention du fonds, portée à 177,16 millions d'euros.** Les dépenses de fonctionnement du fonds s'élèvent à 22,5 millions d'euros et les dépenses d'intervention à 155 millions d'euros.

Les relations de l'État avec le FASILD seront formalisées à partir de 2006 dans un contrat d'objectifs et de moyens.

D.– L'ACTIVITE DU HAUT-CONSEIL A L'INTEGRATION

Créé par décret du 19 décembre 1989, le HCI, placé auprès du Premier ministre, a pour mission de donner son avis et de faire toute proposition utile, à la demande de celui-ci, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.

En 2003 et 2004, le HCI a contribué à la refonte d'une part du programme de la journée de formation civique prescrite dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, et, d'autre part, du support à l'usage des organismes de formation. Le Haut-conseil a également abordé la thématique des représentations de l'immigration et des immigrés dans les médias, avec l'organisation, conjointement avec le FASILD, le Conseil supérieur de l'audiovisuel et les chaînes de télévision, d'un colloque sur ce thème (Colloque Ecrans Pâles en avril 2004).

Il a également lancé en 2004 une réflexion sur les parcours d'intégration et les réussites individuelles.

Le 17 mars 2005, le Haut conseil à l'intégration a rendu public deux rapports.

Le premier porte sur la diversité culturelle dans l'audiovisuel, dans lequel le Haut conseil demande notamment aux chaînes de télévision de veiller à ce que la diversité culturelle de la société française soit respectée à l'antenne, c'est-à-dire que les personnes issues de l'immigration soient représentées dans les émissions. Lorsque cela n'est pas nécessaire, les chaînes sont en outre invitées à ne pas préciser l'origine des personnes.

Le second rapport est consacré à la condition sociale des travailleurs immigrés âgés, aujourd'hui retraités, demeurés en France. Le HCI a souligné les difficultés spécifiques que rencontrent ces vieux travailleurs migrants pour obtenir leur pension de retraite, être accueillis dans des logements adaptés à leur état, accéder aux soins et aux services à destination des personnes âgées et bénéficier de prestations de droit commun telles que l'allocation personnalisée d'autonomie. Il propose que cette population ait accès de façon effective aux politiques sociales de droit commun, notamment que la caisse nationale d'assurance-vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) développe des services spécialisés d'information et d'aide, que l'obligation de résidence pour l'obtention du minimum-vieillesse soit harmonisée entre caisses, que les critères d'octroi de l'aide personnalisée au logement (APL) soient assouplis, que les titulaires de la carte de retraité puissent bénéficier du remboursement de soins dans leur pays d'origine et que des structures de proximité à vocation culturelle telles que les cafés sociaux soient mises en place.

À la suite de ce rapport, la ministre chargée de l'intégration a confié une mission à un petit groupe de proposition, afin de donner une traduction concrète aux conclusions du HCI. Leur rapport sera remis en novembre.

E.— LA MISE EN PLACE DE LA HALDE

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été créée par la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004, reprenant les missions de l'ancien groupement d'intérêt public GIP-GELD et les élargissant à l'ensemble des discriminations, et non seulement raciales. Un décret d'application du 4 mars 2005 a complété les dispositions législatives.

Le groupement a cessé son activité à la date prévue par sa convention constitutive, soit le 30 juin 2005 : il a transféré à cette date ses actifs à la HALDE.

Les membres du collège, présidé par M. Louis Schweitzer, et le directeur général ont été nommés par décret du Président de la République respectivement les 8 mars et 2 mai 2005. La HALDE a adopté en mai son règlement fixant l'organisation administrative et les modalités de fonctionnement et d'intervention de ses services.

La HALDE a été officiellement installée par le Président de la République le 23 juin 2005. Le « numéro Azur » téléphonique d'information et de renseignement destiné aux usagers est en service depuis le 19 mai 2005.

Jusqu'au début septembre 2005, la Haute autorité a reçu 615 plaintes, dont 48 % concernent les discriminations à l'emploi et près de 20 % l'accès aux services publics. Les critères de discrimination les plus souvent évoqués sont l'origine raciale (35,5 %) la santé ou le handicap (14 %), le sexe, puis l'orientation sexuelle et la religion. L'autorité va prochainement développer son action de promotion de l'égalité.

Le collège s'est réuni 8 fois depuis son installation et a rendu 22 délibérations : 5 concernant le fonctionnement et 17 portant sur des réclamations individuelles ou collectives. Il devrait fixer prochainement la composition du Comité consultatif (18 membres).

Par son statut, la HALDE ne peut se voir imposer d'objectifs de performance de la part du responsable de programme ; il est prévu – et souhaitable – que l'autorité élabore de tels objectifs accompagnés d'indicateurs.

1.— Le personnel et les crédits de la HALDE en 2005

Les personnels employés par le GIP-GELD ont pu, sur leur demande, bénéficier d'un contrat de droit public conclu avec la Haute autorité, dans des conditions de travail et de rémunération au minimum identiques à celles de leur précédent emploi : 19 personnes ont intégré la HALDE. Un recrutement de juristes a été effectué pour traiter les premières réclamations, portant le nombre des agents à 34 ; les fonctionnaires détachés sont une minorité de l'effectif.

Les recrutements se poursuivent actuellement, dans la perspective de porter les effectifs à 50 ETP d'ici à la fin de l'année 2005.

Une expérimentation régionale va prendre place dès cette fin d'année, avec la mise en place des premières délégations régionales prévues par le décret du 4 mars 2005 : les délégués seront installés dans le Nord-Pas-de-Calais, dans la région PACA et dans l'un des départements d'outre-mer.

Le budget 2005 de la HALDE a été fixé dans la loi de finances pour 2005 à 10,7 millions d'euros, dont une partie est financée par redéploiement des moyens des ministères de l'emploi (3,3 millions d'euros), de l'économie, de l'intérieur, de l'outre-mer (1,9 million d'euros chacun) et de la justice (1,7 million d'euros).

2.– Un ambitieux développement prévu pour 2006

Alors que le Parlement avait souhaité la diminution de la dotation de l'autorité pour 2006, l'installation ayant été faite en 2005, le présent projet demande la reconduction de la dotation 2005 pour l'année 2006, soit **un montant de 10,7 millions d'euros** qui seraient répartis comme suit :

– 5,8 millions d'euros pour les crédits de personnels dont 4,4 millions d'euros au titre de 66 emplois demandés et 1,4 million d'euros pour des recrutements occasionnels ainsi que pour l'indemnisation du Président et des membres du collège et du comité consultatif (fixée par arrêté interministériel du 20 juillet 2005;

– 4,9 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement – loyers, charges, déplacements.

Le titre 2 des dépenses de personnel bénéficierait donc de 54,1 % de la dotation et le titre 3 des dépenses de fonctionnement de 45,9 % de la dotation.

EMPLOIS EXPRIMES EN ETPT ET REPARTIS PAR CATEGORIE

(en millions d'euros)

Catégorie d'emplois	Estimation pour 2005 *	Demandé pour 2006	Variation 2006 / 2005	Crédits demandés pour 2006 (y compris charges sociales)
À administratifs	42	58	+ 16	5.477.049
B administratifs	5	5	0	230.000
Catégorie C	3	3	0	80.000
Total	50	66	+ 16	5.787.049

* : L'année 2006 constituant la première année de décompte des emplois en ETPT par programme, la colonne 2005 retrace l'incidence sur la gestion 2006 des agents présents en 2005 avant impact des mesures propres à l'année 2006.

Source : PLF 2006.

Les moyens en personnel sont calculés sur une base annuelle 2006 de 66 ETP (équivalent temps plein), dont 88 % de catégorie A, 8 % de catégorie B et 4 % de catégories C (soit 16 ETP de catégorie A de plus qu'en 2005).

La Haute autorité fait valoir à l'appui de l'augmentation des effectifs la montée en charge de ses activités, et notamment du nombre des réclamations prévisible, qui pourrait être de 3.000 dossiers par an. Seraient recrutés des magistrats, des fonctionnaires détachés ou mis à disposition et des agents non titulaires de droit public.

Votre Rapporteur spécial estime que les nouveaux recrutements auxquels procède l'autorité sont prématurés. Considérant que les effectifs actuels permettront de traiter 2.000 dossiers par an, il serait souhaitable de s'en tenir à cet effectif de 50 ETP en 2006 et même au-delà, et de prendre la mesure de l'accroissement des saisines de l'autorité, avant de réaliser la montée en puissance du personnel. De plus, on escompte de l'expérience acquise par les agents une réduction du temps de traitement des dossiers. **En outre, la dépense de fonctionnement est grevée par des locaux surdimensionnés** (2.140 m² pour un loyer de 1,6 million d'euros) et luxueux **qu'il serait préférable de réduire** : la norme y est aujourd'hui de 62 m² par agent et serait de 32 m² si les 66 agents souhaités étaient présents, ce qui reste encore bien supérieur à la norme de la plupart des administrations.

F.— LES AUTRES INTERVENTIONS

L'État subventionne une quarantaine d'organismes agissant en faveur de l'intégration et de la promotion sociale des personnes immigrées et issues de l'immigration. Un crédit de 2,53 millions d'euros est inscrit à cette fin pour 2006. Il s'agit de crédits centraux et de crédits déconcentrés pour les agents de développement local pour l'intégration (ADLI) au nombre de onze.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 25 octobre 2005, la commission des Finances a examiné les crédits de la **mission « Solidarité et intégration »**.

Après l'intervention de votre Rapporteur spécial et celle de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial pour les crédits des autres programmes de la mission « Solidarité et intégration », plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Pascal Terrasse a estimé que ce dernier programme était très hétérogène et qu'il n'établissait pas de lien clair avec les compétences respectives des ministères, de la sécurité sociale et des caisses spécifiques, ce qui, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, est regrettable. Il y a lieu également de déplorer l'écart entre le nombre de créations de places inscrites dans le budget et celui effectivement constaté dans les régions. Il serait donc souhaitable que le Rapporteur spécial puisse vérifier la portée et les raisons de cet écart, et qu'un indicateur, ou un outil, permette de connaître le nombre de places effectivement créées. De même, il n'est pas justifié, comme l'a fait le Gouvernement, de reporter par voie d'ordonnance la question des évaluations internes et externes de 2006 à 2010, alors que l'évaluation des établissements médico-sociaux s'impose. On ne comprend pas davantage le report de la simplification du mode de rémunération des travailleurs handicapés au sein des centres d'aide par le travail (CAT).

Par ailleurs, l'enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros en faveur de l'allocation pour adultes handicapés est-elle inscrite sur le budget de l'État ou sur celui de la CNSA ? La question est d'autant plus justifiée que beaucoup de crédits ne sont pas utilisés par la CNSA. Ainsi, 600 millions d'euros ont été gelés alors que les départements et les directeurs de maisons de retraite ont des besoins de financement. S'agissant du secteur médico-social dans son ensemble, le remplacement du dispositif « Aubry » par le dispositif « Fillon » en matière de cotisations sociales a pour conséquence un manque à gagner global de 250 millions d'euros. Ce n'est pas un moyen de nature à inciter les chefs d'établissements à recourir aux emplois aidés. Par ailleurs, ne pourrait-on pas créer deux programmes support consacrés respectivement à la sécurité sanitaire et au secteur médico-social ?

M. Alain Rodet a demandé des éclaircissements sur le financement, dans le cadre du budget de l'État, des 750 places en faveur des autistes. Compte tenu des réserves exprimées par le Rapporteur spécial sur la Haute autorité de lutte contre les discriminations, quelle position compte-t-elle faire valoir à cet égard ? Cette instance ne devrait-elle pas être rattachée à une autre grande institution ?

Le Président Pierre Méhaignerie a regretté que les décisions de gels et d'annulations de crédits en cours d'année soient devenues un instrument permanent de gestion, et non plus un simple ajustement conjoncturel. Cela pose un problème de fond. Concernant la création de 33 points d'accueil pour les jeunes, force est de constater que, là encore, on a tendance à empiler les structures. Comment s'y reconnaître en effet entre les actions des points d'accueil, des missions locales, des CDAS, des CCAS, des agents de prévention, de ceux de la protection judiciaire de la jeunesse et des médiateurs ?

M. Michel Bouvard, Président, a regretté, s'agissant du programme « Accueil des étrangers » la dispersion des crédits, notamment pour les médecins réquisitionnés ou les interprètes gérés par la Chancellerie ; d'autant que le montant des crédits est souvent sous-évalué et leur paiement tardif. Combien représente d'ailleurs la totalité de ces crédits ? Comment, par ailleurs, régler les problèmes de périmètre des programmes et quelle est la qualité des indications ?

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial pour les autres programmes de la mission, a approuvé le constat de M. Pascal Terrasse s'agissant de l'écart constaté du nombre de créations de places. Il faut constater l'absence d'indicateurs quantitatifs en la matière et demander que des indicateurs faisant apparaître le nombre de places créées chaque année et leur localisation soient ajoutés en annexe au PAP. Sur la question des crédits non utilisés, il n'y a pas de réponse du Gouvernement. Concernant l'allocation pour adultes handicapés, les fonds sont bien inscrits dans le budget de l'État.

Votre Rapporteur spécial a confirmé, s'agissant de l'accueil des étrangers, des problèmes de délais de paiement des médecins, ainsi que l'éparpillement des crédits du ministère s'agissant notamment des interprètes. Ces difficultés devraient donner lieu à des modifications de périmètre. Concernant le musée de l'immigration et les crédits de la HALDE, des amendements seront proposés. On pourrait, enfin, scinder la gestion des politiques sanitaires et celle des politiques sociales.

M. Augustin Bonrepaux a demandé à quel endroit figurait dans le budget la compensation des conséquences financières de la loi du 11 février 2005, s'agissant des crédits en faveur des personnes dépendantes.

Votre Rapporteur spécial a répondu qu'elle était inscrite sur le budget de la CNSA.

Puis, la Commission a examiné six amendements.

Le premier, de M. Gérard Bapt, défendu par **M. Pascal Terrasse**, tend à réduire de 174,3 millions d'euros le budget du programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », afin de susciter le nécessaire transfert vers la mission Santé des 3.109 emplois équivalents temps pleins travaillés œuvrant pour cette mission.

Le second, de **M. Richard Mallié**, vise à réduire ce même programme de 114,5 millions d'euros afin de susciter le transfert nécessaire vers le programme « Veille et sécurité sanitaire » de la mission Sécurité sanitaire des 2.180 équivalents temps pleins travaillés œuvrant pour ce programme.

M. Michel Bouvard, Président, a estimé que ces deux amendements tendent avant tout à résoudre un problème de présentation des crédits. Il a rappelé que si ces amendements ne sont pas incompatibles, il n'est pas possible de réduire les crédits de la mission en dessous de zéro. Mais il suffit peut-être, cette année, d'insister sur cette question de nomenclature pour aboutir, l'an prochain, à sa modification dans le sens souhaité par les deux auteurs d'amendements, l'existence d'un programme soutien trop vaste étant effectivement critiquable.

Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial pour les autres programmes de la mission, a considéré que ces deux amendements présentent une difficulté, dans la mesure où ils conduisent en apparence à réduire substantiellement les crédits du programme pour régler un problème, réel, de présentation. Cela étant, il est vrai qu'il ne faut pas faire de ce programme un « fourre-tout ». Mais le Gouvernement pourrait corriger cela l'an prochain.

M. Richard Mallié a souhaité maintenir son amendement en vue d'obliger le Gouvernement à trouver une solution à ce problème de périmètre.

La Commission a alors *rejeté* ces deux amendements.

Puis la Commission a examiné un amendement présenté par **Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial** pour les autres programmes de la mission, ayant pour objet de réduire ce même programme de 10 millions d'euros. Le projet annuel de performance pour 2006 a défini des objectifs, assortis d'indicateurs, dont aucun n'est actuellement alimenté. Dans l'attente de voir ces indicateurs renseignés, les analyses de la performance effectuées, il serait souhaitable de réduire les crédits destinés à l'action 2 (statistiques, études et recherche), en vue d'entraîner la vérification de la cohérence des études réalisées par la Direction de la recherche, des études et de l'évaluation (DREES) avec celles des autres systèmes d'information, notamment pour ce qui est des statistiques.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **vo**tre **Rapporteur spécial**, tendant à réduire de 2,792 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,792 million d'euros en crédits de paiement le budget du programme « Accueil des étrangers et intégration », afin de susciter le transfert des crédits du GIP Cité nationale de l'histoire de l'immigration vers la mission Culture.

M. Yves Censi a demandé quelles seraient les conséquences du retrait du Ministère de l'Emploi, de la cohésion et du logement du financement du GIP, et notamment vis-à-vis des autres partenaires du GIP. Le projet de musée en serait-il amoindri ? Enfin, il a estimé que cette réduction de crédits ne devrait pas entraîner un redéploiement à partir des crédits sociaux.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'il partage les préoccupations du Rapporteur spécial, et a observé que si musée de l'Immigration il y avait, celui-ci aurait davantage sa place à Marseille qu'à Paris.

M. Alain Rodet a estimé que la question posée par cet amendement était tout autant une question de fond qu'une question de nomenclature et d'affectation de crédits.

Votre **Rapporteur spécial** a répondu que le projet est en cours d'élaboration au sein du GIP. Elle a précisé que l'apport du ministère de l'Emploi serait, en l'état actuel des choses, sans doute effectué par redéploiement à partir de crédits sociaux.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement un amendement de **Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteur spécial** pour les autres programmes de la mission, visant à réduire de 2.700 millions d'euros le budget du programme « Accueil des étrangers et intégration », afin de réduire la dotation de la HALDE conformément au souhait du Parlement et à l'engagement pris par le Gouvernement lors de l'adoption du projet de loi de finances pour 2005. Au sein de cette réduction de crédits, les dépenses de personnel sont réduites de 1,4 million d'euros. Compte tenu du faible nombre de saisines, le niveau élevé des crédits n'apparaît pas nécessaire.

M. Michel Bouvard a rappelé que le niveau des crédits de l'an dernier avait été justifié par la seule mise en place de la HALDE. La reconduction ne s'impose donc pas.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de **M. Gérard Bapt**, tendant à transférer 337 millions d'euros du programme « protection maladie » au programme « Conduite et soutien » des politiques sanitaires et sociales, en vue notamment de restaurer la dotation de la couverture maladie complémentaire à son niveau de 2005. Après l'avis défavorable du **Rapporteur spécial**, la Commission a rejeté cet amendement.

Puis la commission des Finances a *adopté*, sur la proposition des **Rapporteurs spéciaux**, les crédits de la mission *Solidarité et intégration*, ainsi modifiés, et vous demande de les adopter.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Amendement n° **II-55** présenté par
Mme Béatrice PAVY, Rapporteur spécial
au nom de la Commission des finances

Article 52

État B

Mission « Solidarité et intégration »

I. Modifier ainsi les autorisations d'engagement :

(En euros)

Programmes	+	-
Politiques en faveur de l'inclusion sociale		
Accueil des étrangers et intégration <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		2.792.000
Actions en faveur des familles vulnérables		
Handicap et dépendance		
Protection maladie		
Égalité entre les hommes et les femmes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX	0	2.792.000
SOLDE		- 2.792.000

II. Modifier ainsi les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Politiques en faveur de l'inclusion sociale		
Accueil des étrangers et intégration <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		1.792.000
Actions en faveur des familles vulnérables		
Handicap et dépendance		
Protection maladie		
Égalité entre les hommes et les femmes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX	0	1.792.000
SOLDE		- 1.792.000

Exposé sommaire

Un groupement d'intérêt public préfigurant la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) a été créé au 1^{er} janvier 2005. Ce GIP de nature culturelle est placé sous la tutelle du ministère de la Culture et de la communication. Les partenaires du GIP sont les ministères chargés de la culture, de la cohésion sociale et de l'éducation nationale et de la recherche, ainsi que le Fasild et la Ville de Paris. Étant un GIP de nature culturelle, il est placé sous la tutelle du ministère de la Culture et de la communication.

Les partenaires du GIP doivent financer les dépenses d'investissement nécessaires à l'installation matérielle de la Cité dans le bâtiment de l'ancien musée des arts africain et océanien de la Porte Dorée à Paris. À ce titre, le programme « Accueil des étrangers et intégration » doit contribuer à hauteur de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement en 2006 : s'agissant d'une opération ponctuelle, le présent projet prévoit qu'elle sera financée par redéploiement de crédits en cours de gestion.

Un crédit de 292.000 euros est en outre inscrit dans l'action « intégration » du programme « Accueil des étrangers et intégration » comme subvention de fonctionnement au GIP, dont le budget prévisionnel est de 3,33 millions d'euros.

Le rattachement de la Cité au programme est artificiel, car l'établissement a une vocation purement historique et culturelle et a peu de lien avec les problèmes que doivent surmonter les publics concernés par le présent programme. De plus, exiger une contribution pour investissement à un secteur ministériel largement sous doté d'année en année, et devant prendre en charge des flux massifs de personnes se retrouvant dans la plus grande précarité semble peu justifiable.

Il conviendrait donc, à terme, de réajuster la maquette budgétaire en plaçant la CNHI dans la mission « culture ».

Cet amendement vise donc à supprimer la totalité de la subvention du ministère de la cohésion sociale au budget d'investissement et de fonctionnement du GIP.

Amendement n° II – 56 présenté par
Mme Béatrice PAVY, Rapporteur spécial
au nom de la Commission des finances

Article 52

État B

Mission « Solidarité et intégration »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Politiques en faveur de l'inclusion sociale		
Accueil des étrangers et intégration <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		2.700.000 1.400.000
Actions en faveur des familles vulnérables		
Handicap et dépendance		
Protection maladie		
Égalité entre les hommes et les femmes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX		2.700.000
SOLDE		- 2.700.000

Exposé sommaire

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit une dotation en reconduction de 10,7 millions d'euros pour la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), créée par la loi du 30 décembre 2004. Or le Parlement avait adopté un amendement de réduction de crédits en 2005, estimant qu'un budget de 9 millions d'euros pour l'année d'installation, puis de 8 millions d'euros en année courante, permettrait à l'autorité de remplir sa mission.

Il est donc proposé de réduire les crédits de l'autorité de 2,7 millions d'euros, en se basant sur le montant estimé nécessaire et suffisant par le Parlement.

La HALDE fait valoir à l'appui de sa demande la montée en charge prévisible de ses activités (la montée des plaintes est évaluée à 3.000 par an) justifiant l'augmentation des effectifs jusqu'à 66 ETPT en 2006.

Cependant l'autorité a été saisie de 615 dossiers en 2005 et les 50 ETPT qui seront en poste en 2005 permettront de traiter 2.000 dossiers par an. Les nouveaux recrutements auxquels veut procéder l'autorité sont donc prématurés. Il serait préférable de constater l'accroissement des plaintes avant de procéder à des recrutements aussi importants. De plus, on escompte de l'expérience acquise par les agents une réduction du temps de traitement des dossiers.

En outre, la dépense de fonctionnement est grevée par des locaux surdimensionnés (2.140 m² pour un loyer de 1,6 million d'euros) et luxueux qu'il serait préférable de réduire : la norme y est aujourd'hui de 62 m² par agent et sera de 43 m² pour 50 agents ce qui reste encore bien supérieur à la norme de la plupart des administrations.

Cet amendement vise à réduire en conséquence les crédits de fonctionnement de la HALDE imputés en totalité sur l'action n°5 du programme « Accueil des étrangers et intégration ».

N° 2568-34 – Rapport présenté au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), annexe n° 34 : Solidarité et intégration : accueil des étrangers (Mme Béatrice Pavy)