



N° 279

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

**TOME VIII**

**IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION**

PAR M. PHILIPPE COCHET,

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LA CRÉATION D’UNE NOUVELLE ADMINISTRATION CENTRALE</b> .....	9
A – UN MINISTRE DOTÉ DE COMPÉTENCES COHÉRENTES .....	9
B – UNE ADMINISTRATION CENTRALE À CONSTITUER .....	10
1) Des emplois en partie redéployés, en partie créés .....	11
2) Des moyens de fonctionnement adaptés .....	13
<b>II – L’AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D’ASILE</b> ...	17
A – UNE PROCÉDURE DE DEMANDE D’ASILE PLUS EFFICACE .....	17
1) Des efforts couronnés de succès .....	17
2) Des moyens adaptés à des besoins qui devraient continuer à baisser...	19
3) Vers une réforme de la Commission des recours des réfugiés .....	21
<i>a) La préparation de l’autonomie de la Commission des recours</i> .....	22
<i>b) Des réformes de fonctionnement visant à améliorer les délais d’examen des recours et la qualité des décisions</i> .....	24
B – DES CONDITIONS D’ACCUEIL BIEN MEILLEURES .....	26
1) Une forte augmentation du nombre des places dans les centres d’accueil des demandeurs d’asile .....	26
<i>a) L’accompagnement des demandeurs d’asile</i> .....	27
<i>b) Des CADA à recentrer sur leur mission</i> .....	28
2) Le problème de l’hébergement d’urgence .....	30
3) L’allocation temporaire d’attente .....	30

<b>III – LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE</b> .....	33
A – LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE .	33
B – LE BESOIN D'UN NOMBRE DE PLACES ACCRU DANS LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE .....	37
C – LA ZONE D'ATTENTE POUR LES PERSONNES EN INSTANCE DE ROISSY.....	40
1) Le travail difficile de la police aux frontières de Roissy.....	40
2) Des conditions d'accueil dans la ZAPI satisfaisantes.....	41
3) Le problème, en voie de résolution, de la salle d'audience.....	43
<b>IV – LE RENFORCEMENT DES ACTIONS D'INTÉGRATION ET DE FORMATION DES ÉTRANGERS DÉSIREUX DE S'INSTALLER DURABLEMENT EN FRANCE</b> ....	47
A – LA PRIORITÉ À L'ACCUEIL DES NOUVEAUX MIGRANTS.....	47
1) Une immigration légale encore importante, dont la composition évolue .	47
2) Le succès du contrat d'accueil et d'intégration.....	49
3) Vers de nouveaux instruments pour faciliter l'intégration des familles ....	50
B – LES INSTRUMENTS AU SERVICE DE L'INTÉGRATION ET DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES .....	52
1) L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ....	52
2) L'ouverture de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration .....	52
3) La nouvelle aide à la réinsertion des anciens migrants .....	53
C – DES DISPOSITIFS RENFORCÉS EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS STATUTAIRES .....	53
<b>CONCLUSION</b> .....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	59
<b>ANNEXE</b> .....	61

Mesdames, Messieurs,

Si, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, les différentes missions qui composent l'architecture du budget de l'Etat ont subi un certain nombre d'ajustements, jamais encore n'était intervenue la création d'une mission nouvelle relevant d'un ministère constitué pour la première fois. Tel est aujourd'hui le cas avec la création de la mission « Immigration, asile et intégration » placée sous l'autorité du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Ces deux innovations découlent des engagements pris par le Chef de l'Etat pendant la campagne électorale : elles visent à confier à un ministre unique le pilotage de l'ensemble des politiques menées en direction des étrangers présents sur le territoire national ou souhaitant s'y rendre. Le regroupement au sein d'une mission budgétaire des crédits nécessaires à la conduite de ces politiques était une conséquence logique de ce souci.

Comme il existait déjà une mission interministérielle consacrée à l'aide publique au développement, il a été décidé d'y rattacher le programme Codeveloppement relevant du nouveau ministre <sup>(1)</sup>. Le reste des moyens qui lui sont accordés figure en revanche sur la mission ministérielle « Immigration, asile et intégration », qui est composée de deux programmes : un programme Immigration et asile entièrement nouveau et un programme Intégration et accès à la nationalité française, constitué à partir du programme Accueil des étrangers et intégration de la mission « Solidarité et intégration ». Sur la nouvelle mission, le projet de loi de finances pour 2008 prévoit d'inscrire 618,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 609,59 millions d'euros en crédits de paiement. 609 emplois (en équivalents temps plein) y seraient rattachés.

La mission étant nouvelle, il n'est pas évident de juger précisément de l'évolution des crédits entre le budget pour 2007 et le projet de budget pour 2008. Dans le projet annuel de performances, le niveau des crédits par action en 2007 a néanmoins été reconstitué afin de présenter l'évolution des grandes masses financières. Le tableau ci-après reprend ces données.

---

(1) Voir l'avis budgétaire fait par Mme Henriette Martinez au nom de la commission des affaires étrangères sur la mission « Aide publique au développement ».

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION**

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement				
	Ouvertes en LFI pour 2007	Demandées pour 2008	Evolution (en %)	FDC et ADP <sup>(1)</sup> attendus en 2008	Ouverts en LFI pour 2007	Demandés pour 2008	Evolution (en %)	FDC et ADP <sup>(1)</sup> attendus en 2008
<b>Immigration et asile</b>	<b>414 965 996</b>	<b>422 950 535</b>	<b>1,92</b>	<b>3 540 000</b>	<b>411 768 423</b>	<b>414 250 535</b>	<b>0,60</b>	<b>3 540 000</b>
Circulation des étrangers	148 500	148 500	—	—	148 500	148 500	—	—
Garantie de l'exercice du droit d'asile	317 549 647	304 520 000	- 4,11	3 540 000	316 365 402	304 520 000	- 3,75	3 540 000
Police des étrangers	76 751 505	80 465 521	4,84	—	76 738 177	79 165 521	3,16	—
Soutien au programme Immigration et asile	20 516 344	37 816 514	84,32	—	18 516 344	30 416 514	64,27	—
<b>Intégration et accès à la nationalité française</b>	<b>198 659 148</b>	<b>195 339 486</b>	<b>- 1,68</b>	<b>7 465 000</b>	<b>198 601 721</b>	<b>195 339 486</b>	<b>- 1,65</b>	<b>7 465 000</b>
Accueil des étrangers primo-arrivants	46 608 685	44 608 685	- 4,30	5 555 000	46 608 685	44 608 685	- 4,30	5 555 000
Intégration et lutte contre les discriminations	137 509 014	132 874 000	- 3,38	1 910 000	137 451 587	132 874 000	- 3,34	1 910 000
Aide au retour et à la réinsertion	—	3 000 000	—	—	—	3 000 000	—	—
Naturalisation et accès à la nationalité	1 468 000	1 468 000	—	—	1 468 000	1 468 000	—	—
Soutien du programme Intégration et accès à la nationalité	13 073 449	13 388 801	2,41	—	13 073 449	13 388 801	2,41	—
<b>Mission « Immigration, asile et intégration »</b>	<b>613 625 144</b>	<b>618 290 021</b>	<b>0,76</b>	<b>11 005 000</b>	<b>610 370 144</b>	<b>609 590 021</b>	<b>0,13</b>	<b>11 005 000</b>

(1) FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

Source : d'après projet annuel de performances.

Les crédits sont en légère progression entre 2007 et 2008, ce qui est loin d'être le cas pour toutes les missions, dans la mesure où le projet de budget vise à stabiliser globalement les dépenses en volume à leur niveau de 2007, c'est-à-dire à limiter leur croissance –prélèvements sur recettes inclus– au taux prévisionnel de l'inflation de 1,6 %.

En ce qui concerne le programme Intégration et asile, la diminution des crédits de l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile est la conséquence de la poursuite attendue de la baisse du nombre de demandes d'asile, tandis que l'augmentation du nombre de places dans les centres de rétention administrative justifie la progression des moyens de l'action Police des étrangers et que la hausse des crédits de soutien s'explique par la création de l'administration centrale du nouveau ministère et le besoin de financement de l'application informatique GREGOIRE.

Pour ce qui est du programme Intégration et accès à la nationalité française, le léger repli des crédits sur les actions Accueil des étrangers primo-arrivants et Intégration et lutte contre les discriminations est permis par la hausse des autres recettes des opérateurs : les ressources propres de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) d'une part, la subvention versée à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) par le ministère du logement et de la ville d'autre part.

Les fonds de concours rattachés à la mission devraient en outre atteindre des niveaux exceptionnellement élevés, grâce aux cofinancements communautaires assurés par le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds européen pour l'intégration.

Votre Rapporteur tient d'ailleurs à souligner la qualité des explications figurant dans le projet annuel de performances et la pertinence des indicateurs retenus. Elles sont d'autant plus remarquables que le nouveau ministère n'a vu le jour qu'en mai dernier et qu'il est encore dépourvu de services propres.

Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a obtenu que soient regroupés dans la mission « Immigration, asile et intégration » les crédits directement nécessaires à l'exercice de ses compétences. Ces rattachements se sont faits au détriment d'autres missions, et d'autres ministères ; des arbitrages ont donc dû être rendus. Ils l'ont été le plus souvent en faveur du nouveau ministère, mais le périmètre de la mission n'englobe pas encore tous les moyens aux services des politiques dont le ministre a la charge.

Certains pourront éventuellement y être rattachés à l'occasion d'un prochain budget, en particulier si cela permet d'accorder plus de crédits à des actions jugées secondaires par un ministère mais fondamentales par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ; d'autres ne peuvent être inscrits sur cette mission car ils relèvent principalement

d'une autre. Par exemple, il est envisageable d'y inscrire certains crédits destinés à des applications informatiques concernant les étrangers, et en particulier ceux du réseau mondial visas, d'autres systèmes étant d'ores et déjà pris en charge sur cette mission. De même, à une toute autre échelle financière, un rattachement, à terme, des services des visas à l'étranger, qui sont aujourd'hui partie intégrante des postes diplomatiques et consulaires dépendant du ministère des affaires étrangères et européennes, pourrait s'avérer nécessaire à la cohérence de la conduite de la politique des visas.

En revanche, même s'ils contribuent à l'un ou l'autre programme de cette mission, les effectifs de la police aux frontières n'ont pas à figurer dans la mission « Immigration, asile et intégration », pas plus que les personnels des services déconcentrés de l'Etat, dans la mesure où leurs fonctions dépassent le champ de cette mission. Pour rendre compte de la globalité des moyens concourant aux politiques menées par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, un document de politique transversale devrait être élaboré dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009. Au total, le ministère estime que l'Etat consacre chaque année entre 2,5 et 3 milliards d'euros à l'ensemble des politiques relatives aux étrangers présents sur le territoire ou désireux d'y entrer.

Votre Rapporteur ayant successivement préparé un avis sur une partie des dispositions –le chapitre consacré à l'asile– du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'asile et à l'intégration et le présent avis budgétaire, il a réalisé des auditions qui abordaient simultanément les projets législatifs du Gouvernement et les questions budgétaires. Il tient à remercier ici l'ensemble des personnes qui ont accepté de le rencontrer, et plus particulièrement celles qui ont organisé des visites à son attention<sup>(1)</sup>. Ces nombreuses conversations lui ont permis de mieux cerner les enjeux du projet de loi et du projet de budget.

---

(1) Cf. liste des personnes entendues en annexe.



## I – LA CRÉATION D’UNE NOUVELLE ADMINISTRATION CENTRALE

Conformément à l’engagement qu’il avait pris au cours de la campagne pour l’élection présidentielle, le Président de la République a nommé un ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement, dont les compétences ont été fixées par le décret du 31 mai 2007 <sup>(1)</sup>. L’objectif de cette mesure novatrice est de placer sous la responsabilité d’une autorité politique identifiée l’ensemble des actions concernant spécifiquement les flux migratoires et les étrangers présents sur le territoire français, régulièrement ou non, qu’ils soient des demandeurs d’asile, des réfugiés statutaires, des travailleurs ou des personnes ayant bénéficié du regroupement familial.

La création d’une mission intitulée « Immigration, asile et intégration » est la traduction budgétaire de cette volonté politique : comme votre Rapporteur l’expliquera, elle est constituée pour l’essentiel par le regroupement d’actions menées auparavant sous l’égide de plusieurs départements ministériels et des moyens qui y étaient consacrés. De même, le nouveau ministère sera doté, à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, d’une administration centrale composée de services transférés depuis plusieurs ministères.

### A – Un ministre doté de compétences cohérentes

Le ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement s’est vu confier une série de compétences : il exerce certaines d’entre elles seul, les autres conjointement avec l’un ou l’autre de ses collègues.

Ainsi, il est reconnu seul compétent en matière d’exercice du droit d’asile et de protection subsidiaire –dans le respect, naturellement, des attributions de l’OFPRA et de la Commission des recours des réfugiés–, et de prise en charge sociale des personnes intéressées ; il est seul responsable de l’accueil en France des ressortissants étrangers qui souhaitent s’y établir et de l’ensemble des questions concernant l’intégration des populations immigrées en France ; il a la charge des naturalisations et de l’enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage. Il est compétent s’agissant de la politique de codéveloppement.

Les champs de compétences du ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement recourent ceux d’autres ministres pour ce qui est de la lutte contre l’immigration illégale et la fraude documentaire intéressant des ressortissants étrangers (à mener en liaison

---

(1) Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement.

avec le ministre chargé de l'intérieur), de la lutte contre le travail illégal des étrangers (en liaison avec ce même ministre et celui chargé du travail) et de la politique d'attribution des visas (conjointement avec le ministre des affaires étrangères et européennes).

Le ministre est associé à l'élaboration et la conduite de plusieurs politiques, parmi lesquelles la lutte contre les discriminations, le rayonnement de la francophonie, la collecte et l'analyse des données relatives à la population. Enfin, il participe à la politique d'apprentissage, de maîtrise et de diffusion de la langue française auprès des ressortissants étrangers, à la politique de la mémoire et à la promotion de la citoyenneté et des principes et valeurs de la République, et à la définition et à la mise en œuvre des politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations sans relever du codéveloppement.

Le ministre dispose donc de compétences qui lui permettent de veiller sur l'ensemble des problématiques liées à sa dénomination. Il doit aussi pouvoir compter sur tous les services de l'Etat qui jouent un rôle dans ces politiques.

S'il n'a aujourd'hui une autorité exclusive que sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et sur l'ambassadeur au codéveloppement, il a autorité conjointement avec d'autres ministres, sur la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et, en tant que de besoin, sur la direction générale de la police nationale (lesquelles relèvent aussi du ministre chargé de l'intérieur), sur la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (jusqu'ici sous la seule autorité du ministre des affaires étrangères) et sur la direction de la population et des migrations (avec le ministre chargé du travail). Il dispose enfin, pour l'exercice de ses attributions, d'une série de directions et délégations.

Le décret d'attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement présente une nouvelle répartition des compétences au sein du Gouvernement et prévoit plusieurs cas d'autorité conjointe de deux ministres sur certains domaines. La mise en œuvre pratique de cette répartition risque d'être compliquée par la force de l'habitude administrative et la rivalité traditionnelle entre certains services, qui ne pourront être surmontées que par une volonté politique ferme. Votre Rapporteur estime qu'une période de rodage sera nécessaire, à l'issue de laquelle certains ajustements pourraient s'avérer indispensables.

## **B – Une administration centrale à constituer**

Le ministre dispose donc d'ores et déjà des moyens humains nécessaires à l'exercice de ses compétences, mais n'a pas encore véritablement une administration centrale. Il n'était guère possible de transférer en cours d'année des services d'un ministère à un autre, mais le projet de loi de finances donne

l'occasion de rattacher budgétairement des services à la mission « Immigration, asile et intégration », tandis qu'un décret dessinera prochainement les contours de l'administration centrale du nouveau ministère, laquelle aura à sa tête un secrétaire général. Ce dernier sera responsable des deux programmes de la mission « Immigration, asile et intégration », ainsi que du programme Codéveloppement de la mission interministérielle « Aide publique au développement ».

Etant donné la modestie de la taille de l'administration centrale dont le ministère disposera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, il n'est pas apparu utile de constituer au sein de la mission « Immigration, asile et intégration » un programme « support » qui aurait regroupé l'ensemble des moyens de fonctionnement de cette administration. Une action de soutien a en revanche été mise en place au sein de chacun des deux programmes de cette mission pour accueillir les emplois qui leur sont rattachés et une partie des moyens de fonctionnement, certains d'entre eux étant en revanche affectés à l'action « opérationnelle » correspondante.

#### *1) Des emplois en partie redéployés, en partie créés*

Au total, 609 équivalents temps plein travaillé (ETPT) sont affectés à la mission « Immigration, asile et intégration », parmi lesquels 100 sont créés, les autres étant transférés, pour la plupart avec les services dont ils relèvent, depuis d'autres départements ministériels. Les dépenses de personnels atteindront 31,5 millions d'euros.

370 ETPT relèveront du programme Immigration et asile, pour une masse salariale de 18,36 millions d'euros sur le titre 2 du programme. 210 sont de catégorie C, 95 de catégorie B et 65 de catégories A et A+ (45 pour la première citée, 20 pour la seconde).

Les 100 emplois créés et 20 emplois pris dans le plafond d'emplois du ministère de l'économie et du budget, tous rattachés à ce programme, sont destinés à doter les services du cabinet du ministre, d'une part, le secrétariat général du ministère, d'autre part, lequel devrait regrouper un ensemble de services à compétence transversale, dont la gestion des ressources humaines, les affaires budgétaires et financières, les affaires générales et la logistique, la communication, les systèmes d'information, ainsi que le pôle des affaires internationales et du codéveloppement. La répartition de ces ETPT, qui correspondent à une masse salariale de 6,93 millions d'euros, n'est encore qu'indicative, la réflexion en vue de l'élaboration du décret d'organisation de l'administration centrale du ministère étant en cours. Pour l'heure, il est envisagé d'affecter 50 à 60 ETPT au cabinet du ministre et 60 à 70 ETPT aux services à compétence transversale et au pôle international.

Les 250 autres ETPT de ce programme sont transférés depuis le ministère des affaires étrangères et européennes, à hauteur de 140 ETPT, et depuis le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, pour 110 ETPT.

Les emplois provenant du ministère des affaires étrangères et européennes, pour une masse salariale de 6,31 millions d'euros, se répartissent entre les 137 ETPT du service des étrangers en France <sup>(1)</sup>, qui fait actuellement partie de la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France et est inscrit sur le programme Français à l'étranger et étrangers en France de la mission « Action extérieure de l'Etat », et 3 ETPT qui contribueront en fait au fonctionnement du programme Codéveloppement de la mission « Aide publique au développement » : il s'agit de l'ambassadeur au codéveloppement et de ses deux collaborateurs, actuellement rattachés au programme Solidarité à l'égard des pays en développement de la même mission.

Les transferts depuis le ministère en charge de l'intérieur (programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») représentent une masse salariale de 5,13 millions d'euros. Ils portent principalement sur 101 ETPT de la sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontière de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, auxquels s'ajoutent les 8 ETPT de la mission visas biométriques et 1 ETPT rattaché au comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Il faut souligner que les 101 ETPT transférés de la sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontière correspondent aux effectifs de trois des quatre bureaux qui la composent <sup>(2)</sup> : le bureau « Nationalité, titres d'identité et de voyage », qui s'occupe exclusivement de titres délivrés à des Français, continuera de faire partie du ministère chargé de l'intérieur ; les bureaux « Circulation transfrontière et visas », « Droit du séjour, droit d'asile et questions migratoires » et « Droits et procédures d'éloignement », qui relèvent d'ores et déjà de l'autorité du ministre en charge de l'immigration, rejoindront la nouvelle administration centrale, à l'exception des agents de ce dernier bureau chargé des expulsions pour motif d'ordre public.

Les emplois du programme Intégration et accès à la nationalité française, soit 239 ETPT, proviennent tous du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, pour une masse salariale de 13,08 millions d'euros : 231 sont affectés à l'actuelle direction de la population et des migrations <sup>(3)</sup>, qui

---

(1) *Le service des étrangers en France se compose de la sous-direction de la circulation des étrangers, installée à Nantes, et de la sous-direction des réfugiés et apatrides, située à Paris, boulevard Saint-Germain.*

(2) *La sous-direction compte actuellement 134 ETPT au total.*

(3) *La direction de la population et des migrations compte actuellement trois sous-directions : la sous-direction de la démographie, des mouvements de population et des questions internationales ; la sous-direction de l'accueil et de l'intégration ; la sous-direction des naturalisations.*

rejoindra dans son intégralité l'administration centrale du nouveau ministère, et 8 relèvent du Haut conseil à l'intégration. Ces emplois sont nettement plus qualifiés que ceux du programme Immigration et asile puisque seuls 70 sont de catégorie C tandis que 87 sont de catégorie B et 82 de catégories A et A+. Alors qu'une partie importante des crédits constituant le programme Intégration et accès à la nationalité française proviennent du programme Accueil des étrangers et intégration de la mission « Solidarité et intégration », les emplois étaient, jusqu'en 2007, affectés au programme Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales de cette même mission. Ils sont logiquement rapprochés des autres moyens au service de l'intégration, au sein du nouveau ministère.

Les personnels des services transférés conserveront leur appartenance statutaire actuelle –ils appartiennent à une vingtaine de corps différents– et continueront à relever de leur ministère d'origine sur le plan du statut comme de la rémunération, par le biais de conventions de délégation de gestion qui seront prochainement passées entre le nouveau ministère et les ministères chargés des affaires étrangères, de l'intérieur et de la solidarité. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement s'occupera exclusivement de la gestion de proximité de ces personnels (congés, sanctions les plus légères). Les emplois créés seront également rattachés à des corps préexistants. Ce n'est qu'à terme, et si le besoin s'en fait sentir –notamment si la dépendance vis-à-vis des autres ministères s'avère pesante–, que le ministère entreprendra éventuellement de gérer directement ses personnels.

La constitution de la nouvelle administration centrale passe donc par l'agrégation de services de taille variable qui relèvent encore aujourd'hui de différents ministères. Un organigramme est en cours d'élaboration pour organiser ces services de manière cohérente ; ils seront vraisemblablement structurés autour de trois pôles (immigration, asile, intégration et naturalisation). Ils devront ensuite être installés dans de nouveaux locaux, qui doivent encore être trouvés ; il est envisagé de rapprocher ces services du siège de l'ANAEM, qui dépend aussi du ministère l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, et dont le bâtiment actuel serait mis en vente. En revanche, les services actuellement installés à Nantes, c'est-à-dire les actuelles sous-directions des naturalisations d'une part, de la circulation des étrangers d'autre part, actuellement rattachées, respectivement, au ministère chargé de l'intérieur et au ministère des affaires étrangères et européennes, devraient y rester. Ce sont donc environ les deux tiers des effectifs de la nouvelle administration centrale qui seront à Paris.

## *2) Des moyens de fonctionnement adaptés*

Les moyens de fonctionnement du ministère, de 21,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,9 millions d'euros en crédits de paiement, sont répartis entre les deux actions supports, avec les emplois, et deux actions opérationnelles.

Sur l'action Soutien au programme Immigration et asile, sont inscrits 19,45 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,05 millions d'euros de crédits de paiement. Ces sommes se décomposent en 6,45 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, dont 0,5 million d'euros destinés à des études sur les populations et les migrations et 5,95 millions d'euros pour le fonctionnement courant des services, parmi lesquels 5,5 millions d'euros sont affectés au cabinet du ministre et au secrétariat général –ils permettront notamment de financer l'installation des services dans leurs nouveaux locaux. 13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,6 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts pour les dépenses d'investissement : elles concernent exclusivement la mise au point de systèmes d'information.

La plus grande partie de l'enveloppe (12,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5 millions d'euros de crédits de paiement) ira au projet GREGOIRE, qui vise à une refonte de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) créée en 1993 pour suivre, par département, les différentes étapes de la vie administrative d'un étranger séjournant en France. L'objectif du gouvernement est que la nouvelle application remplace l'AGDREF en 2009. Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été notifié en mars 2007 ; l'appel d'offres de réalisation de l'application est prévu pour fin 2007 afin que le marché de réalisation puisse être notifié au printemps prochain. Le coût global du projet (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et matériels) est évalué à 18,5 millions d'euros : 5 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été ouverts en 2007 sur le programme Administration territoriale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », ainsi que 3 millions d'euros de crédits de paiement, dont 2 millions d'euros restent disponibles pour l'exercice 2008. Ils s'ajouteront donc aux 5 millions d'euros de crédits de paiement prévus sur le programme Immigration et asile.

600 000 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sont affectés à l'acquisition de dix bornes EURODAC <sup>(1)</sup> supplémentaires et à la maintenance des trente-neuf déjà opérationnelles –ou qui le seront d'ici à la fin 2007– dans les préfetures qui accueillent le plus de demandeurs d'asile et les aéroports d'Orly et de Roissy.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement courant de l'administration des visas, c'est-à-dire de la sous-direction de la circulation des étrangers, sont inscrites, à hauteur de 0,15 million d'euros, sur l'action Circulation des étrangers, qui ne compte d'ailleurs aucun autre crédit. Ces moyens proviennent d'un transfert depuis le programme Français à l'étranger et étrangers en France de la mission « Action extérieure de l'Etat » et correspondent aux 99 ETPT de la sous-direction, également transférés.

---

(1) *L'objet de ce système est de contribuer à déterminer l'Etat membre qui, en vertu de la convention de Dublin du 15 juin 1990, est responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un des Etats membres, par le biais d'une comparaison des empreintes digitales du demandeur.*

Pour ce qui est du programme Intégration et accès à la nationalité française, l'essentiel des crédits de fonctionnement courant autres que ceux de personnel est rattaché à l'action Naturalisation et accès à la nationalité : 1,47 million d'euros y est inscrit, au profit du fonctionnement de la sous-direction des naturalisations, qui compte 157 ETPT.

C'est aussi ces crédits qui financeront les projets PRENAT et TRINAT, le premier retraçant les naturalisations par décret et le second les déclarations de nationalité à raison du mariage.

Les frais de fonctionnement des deux autres sous-directions de la direction de la population et des migrations, ainsi que ceux du Haut conseil à l'intégration figurent sur l'action Soutien du programme Intégration et accès à la nationalité, à hauteur de 0,23 million d'euros.





## II – L’AMÉLIORATION DE LA PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D’ASILE

La création du ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement permet de placer sous une autorité unique l’ensemble des actions en faveur des demandeurs d’asile, auparavant partagées entre deux ministères : le ministère des affaires étrangères pour la procédure d’examen des demandes, et le ministère chargé de la solidarité pour l’aide matérielle aux demandeurs pendant la durée de la procédure. Le rapprochement de ces deux volets devrait permettre une meilleure adéquation des moyens aux besoins et une plus grande cohérence.

L’ensemble est désormais regroupé au sein de l’action Garantie de l’exercice du droit d’asile, du programme Immigration et asile, et bénéficiera de 304,52 millions d’euros en 2008.

### A – Une procédure de demande d’asile plus efficace

Jusqu’en 2007, la subvention de l’Etat au fonctionnement de l’établissement public dénommé Office français des réfugiés et apatrides, qui regroupe l’OFPRA lui-même et la Commission des recours des réfugiés (CRR), figure sur l’action Garantie de l’exercice du droit d’asile du programme Français à l’étranger et étrangers en France de la mission « Action extérieure de l’Etat ». Pour 2008, elle est inscrite sur une action qui porte le même intitulé au sein du programme Immigration et asile.

Ce changement d’inscription budgétaire est la conséquence du changement de tutelle de l’établissement public, réalisé par la loi relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile<sup>(1)</sup>.

#### *1) Des efforts couronnés de succès*

Sans revenir en détail sur la réforme de l’asile issue de la loi du 10 décembre 2003<sup>(2)</sup> entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, et sur les compléments réglementaires et législatifs qui lui ont été apportés depuis<sup>(3)</sup>, votre Rapporteur va seulement rappeler ses conséquences, qui sont très positives.

---

(1) Article 9 du texte adopté par l’Assemblée nationale et le Sénat.

(2) Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d’asile.

(3) Voir Philippe Cochet, rapport pour avis fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, n° 112, 31 juillet 2007, pp. 7-16.

Celles-ci ont été permises par les modifications apportées aux règles applicables, mais aussi par une volonté politique qui a conduit à augmenter fortement les moyens budgétaires de l'OFPPRA afin de lui permettre de sortir de l'impasse dans laquelle elle se trouvait alors. La subvention accordée à l'établissement public par le ministère des affaires étrangères est en effet passée de 22,87 millions d'euros en 2002 à 52,15 millions au cours de l'exécution 2005. La dotation inscrite en loi de finances initiale a ensuite été de 49 millions d'euros en 2006 –mais limitée à 45 millions d'euros en exécution– et de 45,55 millions d'euros en 2007.

Ces moyens supplémentaires ont permis à l'OFPPRA et à la CRR d'augmenter leurs effectifs, afin d'améliorer les délais de traitement des demandes d'asile. C'est surtout l'année 2005 qui a, sur ce plan, été remarquable : de 130 jours en moyenne en 2004, ils sont passés à 108 jours en 2005 devant l'Office ; ils ont été réduits de neuf jours devant la Commission (283 jours en 2005). Surtout, le grand nombre de décisions prises par l'OFPPRA en 2004 (plus de 68 118) et par la CRR en 2005 (62 262, contre 29 502 en 2003) a permis une réduction drastique des stocks de dossiers en attente de traitement : ils représentaient trois mois d'activité à l'OFPPRA et quatre mois d'activité à la CRR (contre quinze à la fin 2004) <sup>(1)</sup> au 31 décembre 2005.

En 2006, la situation est restée stable pour l'OFPPRA, où le délai moyen de traitement s'est établi à 110 jours ; il devrait être du même ordre en 2007. Pour la CRR, la non-reconduction de 125 emplois contractuels a entraîné un nouvel allongement du délai moyen, qui a augmenté de plus de trente jours, pour atteindre 314 jours. La prévision actualisée retenue par le projet annuel de performances pour 2007 est de 300 jours, ce qui reste très long. Le nombre de dossiers en instance a néanmoins diminué au cours de l'année 2006 devant les deux instances : il a baissé de plus de 28 %, pour représenter 2,1 mois d'activité (soit 8 411 dossiers), devant l'OFPPRA, et très légèrement (de 21 300 à 20 389) devant la CRR, pour représenter cinq mois d'activité fin 2006.

Cette amélioration globale de la situation est le résultat des moyens supplémentaires accordés pour la mise en œuvre de la réforme de 2003 et d'une situation internationale qui s'est traduite par une diminution du nombre de demandes d'asile présentées en France. Ainsi, le nombre des premières demandes devant l'OFPPRA a diminué de 15 % en 2005, puis de 38 % en 2006 –pour s'établir à 26 269 –, la chute dépassant même 50 % pour les personnes originaires de pays d'origine sûrs. En 2006, le nombre de réexamens a aussi, pour la première fois depuis la réforme, diminué de 9,5 %, pour atteindre 8 584. Le nombre de recours déposés devant la CRR s'est contracté de 31 % entre 2003 (plus de 44 000 recours) et 2006 (environ 30 500).

---

(1) Mais il s'agit de mois d'activité au rythme de l'année concernée : un mois d'activité en 2004 représentait un nombre de dossiers nettement moins élevé qu'un mois d'activité de 2005 ; le nombre de dossiers en attente de décision est passé de 47 746 fin 2004 à 21 301 fin 2005.

Comme le tableau suivant le montre, ce sont surtout les demandes de ressortissants haïtiens, chinois, algériens et turcs qui ont été moins nombreuses en 2006, mais la baisse est sensible pour la quasi-totalité des nationalités :

**ÉVOLUTION DE L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE  
DES DEMANDEURS D'ASILE EN 2006**

	<b>Total des premières demandes (hors mineurs)</b>	<b>Evolution 2006/2005 (en %)</b>
Turquie	2 570	- 28,8
ex Serbie-Monténégro	2 196	- 14,5
Sri Lanka	1 993	5,2
République démocratique du Congo	1 958	- 23,6
Haïti	1 808	- 63,5
Russie	1 550	- 21,7
Arménie	1 232	0,7
Chine	1 200	- 53,5
Algérie	998	- 43,8
Côte d'Ivoire	835	- 23,1
Autre pays	9 929	- 45,9
<b>Total</b>	<b>26 269</b>	<b>- 38,3</b>

*Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.*

Sur les premiers mois de l'année 2007, on observe une augmentation non négligeable du nombre des demandes émanant de ressortissants de plusieurs pays : le Bangladesh (+ 45,8 % sur les quatre premiers mois, soit 312 demandes), la Serbie (+ 30 %), la Chine (+ 25 %), mais, au total, le nombre de premières demandes continue à baisser. Cette réduction donne néanmoins des signes de ralentissement : de plus de 17 % pour les quatre premiers mois de 2007, elle est passée à 10 % pour les huit premiers mois, pour les premières demandes, les demandes de réexamens ayant en revanche reculé d'un tiers. Le nombre de recours devant la CRR devrait s'établir autour de 24 000 pour l'ensemble de l'année (12 195 au premier semestre), contre plus de 30 000 en 2006.

*2) Des moyens adaptés à des besoins qui devraient continuer à baisser*

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement compte sur une diminution du nombre des demandes d'asile de 10 % en 2008, ce qui est une prévision plausible, mais évidemment pas une certitude, tant les facteurs qui influencent la demande d'asile sont nombreux et complexes.

Dans ce contexte, le projet de budget prévoit de doter l'OFPRA dans son ensemble de 43 millions d'euros en 2008, ce qui constitue une diminution de 2,5 millions d'euros par rapport à la subvention prévue dans le projet de loi de finances pour 2007, laquelle a été réduite de près d'un million d'euros en cours de

gestion sous l'effet de la mise en réserve de précaution –mise en réserve qui s'appliquera aussi à la subvention qui sera votée pour 2008. Les effectifs sont néanmoins reconduits à leur niveau de 2007.

La baisse de la subvention apparaît raisonnable si la demande d'asile continue sa décline progressive. Mais l'OFPRA s'inquiète de l'augmentation des cotisations sociales patronales qu'il doit acquitter et souhaiterait pouvoir consacrer davantage de moyens à la modernisation de sa documentation et à la formation de ses personnels, ce qui, en cas de retournement de la tendance de la demande d'asile, ne sera possible que s'il utilise une partie de son fonds de roulement. Celui-ci s'élevant à 17 millions d'euros, soit 4,5 mois de fonctionnement, quand les règles comptables fixent un niveau minimal de 2,5 mois, un prélèvement sur le fonds de roulement serait acceptable.

Votre Rapporteur ne peut que reconnaître les efforts réalisés par l'OFPRA depuis plusieurs années et leurs très bons résultats : les tâches ont été rationalisées, le déstockage des dossiers se poursuit, les délais sont devenus acceptables, même s'ils sont encore supérieurs aux objectifs fixés par le Gouvernement. A cet égard, votre Rapporteur salue le réalisme dont a fait preuve le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement dans la fixation des objectifs de délais figurant dans le projet annuel de performances : des délais moyens de 60 jours devant l'OFPRA et de 90 jours devant la CRR dès 2007 n'étaient pas réellement envisageables ; des objectifs de respectivement 80 jours et 250 jours pour 2008 apparaissent plus sérieux.

Le coût d'examen d'une demande devant l'OFPRA a nettement augmenté entre 2005 et 2007, passant de 487 euros à 663 euros en 2006 et une prévision actualisée de 680 euros en 2007 (contre une prévision initiale de 500 euros). Le document budgétaire explique cette évolution par « *un nombre de décisions sensiblement inférieur, résultant d'une part de la chute considérable des demandes d'asile au cours de l'année 2006 et d'autre part de la résorption du stock qui a impliqué un traitement des dossiers les plus anciens, particulièrement long et complexe* ». Cette justification a dû apparaître pertinente au ministère, puisque l'objectif pour 2008 est de 600 euros, 500 euros constituant un objectif cible à l'horizon 2010. Il est en effet certain que le budget de l'Office ne peut pas être parfaitement proportionnel au nombre de demandes formulées, notamment à cause de l'existence de coûts de fonctionnement fixes.

La fixation d'objectifs précis justifierait que le ministère discute avec l'OFPRA de la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens afin que celui-ci puisse disposer de garanties sur ses ressources à moyen terme. Cela est en effet nécessaire pour lui permettre d'engager des projets ambitieux comme la numérisation de la procédure de demande d'asile. L'Office a d'ores et déjà chargé un cabinet d'études d'en examiner les modalités envisageables. L'idéal serait de numériser toute la procédure, depuis la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour par la préfecture, ce qui supposerait un lien avec l'application GREGOIRE.

Mais des questions délicates se posent, relatives notamment à la confidentialité des informations et à la vérification de l'authenticité des signatures. Le cabinet d'études doit aussi estimer le gain qui pourrait en être attendu en termes de durée de la procédure.

Votre Rapporteur estime que la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens devrait être lancée dès que la séparation budgétaire de l'OFPRA et de la CRR sera effective. Il ne faut pas courir le risque de revenir aux très longs délais d'examen de naguère si la demande d'asile augmente brutalement sous l'effet d'une crise internationale soudaine, car tout allongement du délai déclenche un cercle vicieux, dans la mesure où un délai plus long signifie une durée de séjour autorisée accrue, et donc un intérêt plus grand pour les demandeurs de mauvaise foi.

### *3) Vers une réforme de la Commission des recours des réfugiés*

Le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile adopté par notre Assemblée et par le Sénat comporte une disposition qui concerne la Commission des recours des réfugiés ; elle a été introduite en cours d'examen à l'Assemblée, sur proposition conjointe du rapporteur de la commission des lois, saisie au fond, et de votre Rapporteur, qui était le rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.

Cette disposition, qui constitue l'article 9 *bis* du texte adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat, modifie le nom de cette commission : le nom de Commission des recours des réfugiés a été remplacé par celui de Cour nationale du droit d'asile. Cette nouvelle dénomination traduit de manière explicite la nature de juridiction administrative de la « commission » et ne fait plus référence aux « réfugiés », cette mention étant inexacte puisque ce sont justement les personnes auxquelles l'OFPRA n'a pas reconnu le statut de réfugié qui engagent un recours devant cette juridiction.

Cette clarification formelle est une première étape du processus de réforme de la juridiction, dont l'indépendance sera prochainement renforcée, votre Rapporteur va y revenir. Cette réforme sera réalisée pour l'essentiel par le pouvoir réglementaire et devrait s'achever dans un an, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

Deux reproches peuvent actuellement être faits à cette « commission » : d'abord, elle ne dispose pas de l'indépendance budgétaire et administrative qui sied à une juridiction ; ensuite, elle n'est pas parvenue à réduire de manière suffisante la durée d'examen des recours qui sont présentés devant elle.

### **a) La préparation de l'autonomie de la Commission des recours**

Bien que, depuis octobre 2004, la CRR soit installée à Montreuil, tandis que l'OFPRA continue d'occuper ses locaux de Fontenay-sous-Bois <sup>(1)</sup>, les deux entités constituent un seul établissement public et partagent donc le même budget. Cette situation est critiquable car elle maintient un lien fort entre un organe et la juridiction d'appel des décisions de celui-ci. Ce lien n'est d'ailleurs pas uniquement statutaire et budgétaire, mais aussi administratif, les rapporteurs de la CRR appartenant au même corps que les officiers de protection de l'OFPRA et étant recrutés et rémunérés par ce dernier. Même si l'usage veut que le président de la CRR assiste aux séances du conseil d'administration de l'Office, il n'en est pas membre. Cette situation n'est pas conforme au principe d'indépendance d'une juridiction administrative par rapport à l'administration et pourrait conduire à la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme.

Ce problème n'est pas nouveau puisque le président de la CRR a indiqué à votre Rapporteur que l'un de ses prédécesseurs avait approuvé dès 1994 le principe de la séparation administrative et budgétaire de la Commission et de l'OFPRA, mais il a été à nouveau soulevé par la Cour des comptes. En juin dernier, elle a transmis au Premier ministre un référé sur le statut de la CRR qui considère comme hautement souhaitable que celle-ci se voie reconnaître un statut conforme à sa nature de juridiction administrative, même si le maintien de liens fonctionnels entre la CRR et l'OFPRA est jugé nécessaire à leur bon fonctionnement respectif.

Conformément à cette analyse, le Gouvernement a ainsi l'intention de consacrer l'autonomie de fonctionnement de la CRR, projet qui a reçu l'accord de principe du Conseil d'Etat. Le budget de la CRR ne serait plus fondu dans celui de l'OFPRA mais isolé et alimenté par une subvention spécifique qui serait inscrite sur le programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Votre Rapporteur est très favorable à une telle mesure, qui conforterait l'autonomie de cette juridiction. Le ministre désormais en charge de l'asile s'est engagé sur le principe de cette autonomie au cours du débat à l'Assemblée nationale sur le projet de loi précité.

Mais la mise en œuvre de ce principe n'est pas évidente, et demande une étude approfondie, ce qui ne permet pas de proposer sa traduction budgétaire dès le projet de loi de finances pour 2008.

Le budget de l'établissement public OFPRA distingue aujourd'hui ses dépenses par nature (dépenses de personnel, impôts et taxes, dépenses locatives, frais liés à la demande d'asile, dépenses informatiques et autres dépenses pour la partie fonctionnement, dépenses d'aménagement, informatiques et de mobilier

---

(1) Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, une antenne de l'OFPRA est installée à Basse-Terre, en Guadeloupe, pour assurer sur place le traitement des dossiers des demandeurs d'asile originaires d'Haïti dont le nombre avait augmenté de 121 % entre 2004 et 2005 dans les départements français d'Amérique.

pour la partie investissement) mais ne fait pas la part entre ce qui est dépensé pour l'Office lui-même et ce qui est affecté à la CRR. Le partage des effectifs entre les deux parties de l'établissement public est connu : en 2007, sur les 716 emplois (464 titulaires et 252 contractuels, qui représentent 591 ETPT) de l'établissement et les 36 agents de catégorie C mis à sa disposition par le ministère des affaires étrangères, sont affectés à la CRR 240 agents (231,4 ETPT), auxquels s'ajoutent 9 agents du ministère en charge des affaires étrangères et 12 du ministère de la justice, affectés au bureau d'aide juridictionnelle. Au total, la CRR dispose ainsi de 261 agents, soit 253,1 ETPT.

Mais une part non négligeable des dépenses et des effectifs est commune. C'est le cas notamment de ce qui relève de la gestion du personnel, de l'informatique, de la logistique de manière générale<sup>(1)</sup>. Il n'est donc pas aisé de savoir précisément quels montants financiers et lesquels des postes correspondant à ces fonctions communes doivent être transférés sur le futur budget de la CRR, même si son président estime que celui-ci devrait atteindre environ 20 millions d'euros.

L'autre difficulté majeure concerne les corps de rattachement des personnels. Il existe actuellement des corps spécifiques à l'OFPRA, dont il assure le recrutement ; les personnels sont ensuite affectés à l'Office ou la CRR. Une fois la séparation des deux instances réalisée, ces corps seront amenés à disparaître progressivement et les personnels nouvellement recrutés le seront dans le cadre d'autres corps. Comme il n'est ni envisageable ni souhaitable de créer de nouveaux corps, ces personnels devraient relever de corps qui existent déjà ; ceux qui appartiennent d'ores et déjà aux corps de l'OFPRA pourraient avoir le choix entre ne pas en changer ou devenir membres de ces corps, qui compteront plus de membres que ceux de l'OFPRA et offriront donc plus de possibilités de mobilité et d'avancement, deux points sur lesquels les corps de l'OFPRA posent problème. Les corps des attachés d'administration ou des tribunaux administratifs pourraient ainsi accueillir les personnels de l'OFPRA et de la CRR. Cela constituerait un changement pour les personnels –qui garderaient un droit d'option– mais pourrait *in fine* se révéler positif pour leurs carrières. Ce dossier délicat est actuellement à l'étude ; une solution satisfaisante pour tous devrait pouvoir être trouvée au cours de l'année 2008. Il est certain que l'indépendance de la CRR en sera confortée, puisque l'OFPRA n'aura plus aucun droit de regard sur ses personnels.

L'année 2008 devrait permettre de résoudre ces difficultés, afin d'assurer à la future Cour nationale du droit d'asile les moyens d'être pleinement autonome à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

---

(1) Actuellement, les 261 agents de la CRR sont gérés par seulement 8 ETPT, sans compter le secrétaire général.

## **b) Des réformes de fonctionnement visant à améliorer les délais d'examen des recours et la qualité des décisions**

L'autre défi que la CRR doit relever est celui de la réduction des délais d'examen des recours. Comme votre Rapporteur l'a rappelé *supra*, ces délais n'ont pas pu être réduits aussi fortement que ceux de l'OFPRA.

Il faut d'abord souligner que le fonctionnement d'une juridiction n'est pas celui d'un office qui remplit des missions administratives. Seules 21 % des décisions sont prises par ordonnances : une ordonnance peut être prise pour rejeter un recours manifestement irrecevable –en cas d'absence de moyen ou de forclusion–, prononcer un non-lieu ou donner acte d'un désistement ; depuis la loi du 10 décembre 2003 le président de la CRR et les présidents de section peuvent aussi régler par ordonnance « *les affaires dont la nature ne justifie pas l'intervention de la formation collégiale* » et, notamment, « *statuer sur les demandes qui ne présentent aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision du directeur général de l'Office* ». Le recours à l'ordonnance autorisé par la loi de 2003 a permis de réduire la durée moyenne de traitement de deux semaines. Dans tous les autres cas, les recours sont traités en formation collégiale.

Selon les calculs effectués par la CRR, la durée incompressible de traitement des recours est alors de seize semaines, soit de 112 jours <sup>(1)</sup>. A compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008 <sup>(2)</sup>, tous les requérants auront le droit à l'aide juridictionnelle, ce qui devrait porter de cinq jours à trois semaines la durée moyenne de traitement de la demande d'aide juridictionnelle et donc allonger d'autant la durée incompressible de la procédure. Cette durée est donc supérieure à l'objectif cible de 90 jours à l'horizon 2010, qui ne pourra en aucun cas être atteint sans d'autres réformes structurelles. Toujours selon la CRR, la durée théorique de seize semaines est augmentée d'au moins onze semaines par des difficultés pratiques, si bien que, *in fine*, la durée juridictionnelle minimale et réaliste de traitement d'un dossier ne peut, à l'heure actuelle, être estimée à moins de vingt-sept semaines, soit six mois ou 190 jours. La durée constatée en 2007, de l'ordre de 300 jours, devrait donc pouvoir être réduite d'environ un tiers, à droit constant.

---

(1) Cette durée inclut le délai de recours d'un mois ; l'Assemblée nationale avait adopté un amendement au projet de loi précité visant à le réduire de moitié, mais le Sénat, puis la commission mixte paritaire, ont écarté cette disposition.

(2) A compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008, en application de la directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, la condition d'entrée régulière sur le territoire français ne pourra plus être opposée aux demandeurs d'asile, qui n'auront plus qu'à justifier de leur faible niveau de revenu pour obtenir l'aide juridictionnelle. La condition de régularité de l'entrée a été supprimée par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.



La durée de traitement des dossiers de recours est en partie liée à l'une des spécificités de la CRR : bien qu'elle fasse partie des juridictions administratives les plus chargées <sup>(1)</sup>, la CRR ne bénéficie pas de l'affectation de juges à plein-temps. Elle fonctionne grâce à cent quarante formations de jugement, présidées par des magistrats de haut niveau d'origines variées. Parmi les cent quarante présidents, tous des vacataires, elle compte une quarantaine de conseillers d'Etat, une quarantaine de magistrats de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes, une trentaine de magistrats des tribunaux administratifs ou des cours administratives d'appel et le même nombre de juges judiciaires. Un peu moins de 40 % d'entre eux sont des magistrats retraités.

Cette situation est à la fois une chance et une source de difficultés. La diversité de l'origine des magistrats constitue une richesse, de même que leur niveau élevé, qui ne pourrait être garanti si la CRR était une simple étape dans la carrière d'un magistrat. La présence de magistrats retraités permet à la juridiction de faire des économies et leur disponibilité facilite l'organisation des séances. Encore faut-il qu'ils n'aient pas atteint un âge trop avancé, ce qui est parfois le cas —une vingtaine d'entre eux a plus de soixante-quinze ans—. Le président de la CRR, lui-même conseiller d'Etat honoraire, envisage de demander à ce qu'un âge maximal soit fixé, 75 ans lui apparaissant un âge raisonnable.

Mais le grand nombre de formations de jugement pose des problèmes : si la dispersion de la jurisprudence est limitée par le fait que les questions de principe sont tranchées par une formation de neuf juges, sous le contrôle du Conseil d'Etat, juge de cassation, il existe un risque important de dispersion des appréciations. Le taux d'annulation des refus de l'OFPPA est très variable d'une formation de jugement à l'autre, sans justification évidente, puisque les affaires sont réparties entre elles au hasard. L'égalité de traitement devant la justice n'est donc pas pleinement respectée.

C'est pourquoi, il est envisagé de professionnaliser la fonction de président, c'est-à-dire de remplacer les cent quarante vacataires par vingt à vingt-cinq magistrats à temps plein. Pour préserver la diversité, il pourrait s'agir de magistrats administratifs —mais ils seront moins expérimentés que les présidents actuels— mais aussi de magistrats judiciaires détachés.

Le président de la CRR a expliqué à votre Rapporteur qu'il convenait surtout de veiller à ne pas désorganiser brutalement la Commission afin de ne pas allonger encore les délais de jugement actuels. Il est favorable à une solution mixte : la CRR pourrait disposer d'un certain nombre de juges à plein-temps tout en recourant à des vacataires pour faire face aux pics d'activité. La réduction du nombre de formations assurerait une moindre dispersion des appréciations et l'organisation des audiences serait facilitée par la présence de juges à temps plein.

---

(1) En 2005, elle a été la première juridiction administrative de France pour le nombre d'affaires traitées.

Votre Rapporteur ne doute pas que les réformes en cours et à venir permettront d'améliorer le fonctionnement de la CRR et de réduire ses délais de traitement. Mais il insiste sur le fait qu'il faut accorder à la Commission les moyens de remplir son rôle dans de bonnes conditions : le taux de recours contre le refus de l'OFPPRA est proche de 90 % et la part des affaires plaidées devant la Commission, qui est déjà passée de 40 % à 60 % en une dizaine d'années, va encore augmenter sous l'effet de la généralisation de l'aide juridictionnelle. La Commission doit donc examiner plus d'affaires et chacune d'elles exige une audience plus longue qu'auparavant. Elle a besoin d'un nombre de rapporteurs adapté à cette nouvelle situation, ce qui suppose un budget suffisant.

## **B – Des conditions d'accueil bien meilleures**

Les progrès réalisés en matière de durée de la procédure d'asile, qui est aujourd'hui de quatorze mois en moyenne, contre vingt mois à la veille de la réforme de 2003, se sont accompagnés d'une amélioration notable des conditions d'accueil, d'hébergement et de prise en charge des demandeurs.

Celles-ci ont été assez profondément réformées ces dernières années : tandis que le nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) a fortement augmenté, la logique du dispositif a été changée. Depuis la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, les CADA constituent une catégorie spécifique d'établissements sociaux et médico-sociaux, tandis que la loi de finances pour 2006 a remplacé, pour les demandeurs d'asile, l'allocation d'insertion par l'allocation temporaire d'attente (ATA). Seuls les demandeurs qui ont accepté le principe d'un hébergement en CADA mais auxquels il n'a pas pu être attribué de places reçoivent l'allocation temporaire d'attente, qui peut leur être versée aussi longtemps que leur demande est en cours d'examen et qu'ils ne sont pas hébergés en CADA <sup>(1)</sup>.

L'ensemble des dépenses liées à l'accueil des demandeurs d'asile figure désormais sur l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile du programme Immigration et asile.

### *1) Une forte augmentation du nombre des places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile*

Au cours de sa réunion du 27 juillet 2005, le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a décidé d'améliorer le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile sur trois points :

– le système d'admission en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) devrait être piloté par le préfet de région, afin de permettre, si nécessaire, d'affecter des demandeurs d'asile dans un département de la région autre que celui où ils ont déposé leur demande ;

---

(1) Alors que l'allocation d'insertion n'était versée que pendant un an.

– l’Agence nationale de l’accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) a été chargée de mettre en place un système d’information automatisé du suivi et de la gestion des places de CADA ;

– 2 000 places nouvelles de CADA devaient être ouvertes en 2006 et 1 000 places en 2007.

Ces décisions ont été suivies d’effets : le nouveau pilotage des places de CADA a été lancé en 2006, le dispositif national d’accueil des demandeurs d’asile (DNA) devrait être déployé par l’ANAEM sur l’ensemble du territoire à la fin de l’année 2007, à l’issue de la période d’expérimentation actuellement en cours, et les objectifs de création de places pour 2006 et 2007 ont été tenus. La capacité des CADA a été presque multipliée par quatre en sept ans : elle est passée de 5 282 au 1<sup>er</sup> janvier 2001 à 10 317 au 1<sup>er</sup> janvier 2003, pour atteindre 17 470 fin 2005 et, comme prévu, 20 410 fin 2007. Etant donné la baisse du nombre des demandeurs d’asile, il n’est pas envisagé de créer de nouvelles places en 2008.

Deux centres de transit, totalisant 246 places, accueillent aussi 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, par exemple), et un centre d’accueil et d’orientation des mineurs isolés demandeurs d’asile, d’une capacité d’accueil de 33 places, a été ouvert à Boissy-Saint-Léger en 1999 pour prendre en charge certains mineurs isolés qui demandent l’asile.

Les auditions et les visites qu’a effectuées votre Rapporteur lui ont permis de constater que les réformes avaient été très bien perçues par les nombreuses personnes qui s’occupent à un titre ou à un autre des demandeurs d’asile et que l’ensemble de ces intervenants travaillait en bonne intelligence.

#### **a) L’accompagnement des demandeurs d’asile**

Il a notamment été sensibilisé au rôle des plates-formes d’accueil des demandeurs, qui sont souvent gérées par des associations. L’accompagnement administratif et social qu’elles offrent aux demandeurs d’asile est variable de l’une à l’autre, mais elles sont devenues un passage obligé pour les demandeurs depuis la réforme de l’allocation temporaire d’attente. En effet, une fois qu’ils ont accepté le principe d’un hébergement en CADA –ce qui se fait à la préfecture–, ils doivent se rendre dans une plate-forme. Là, soit une place en CADA leur est proposée –et ils doivent l’accepter sans quoi ils perdent aussi tout droit à l’allocation–, soit aucune place n’est disponible et ils recevront l’ATA en attendant qu’une place se libère. Ainsi, même si le nombre de demandeurs d’asile diminue, la charge de travail des plates-formes augmente. Par exemple, la plate-forme de La Courneuve a signé en 2004 une convention prévoyant qu’elle reçoive 400 personnes par an, alors que, aujourd’hui, elle devrait être en mesure d’en accueillir environ 2 500.

Les plates-formes s'occupent aussi des demandeurs en procédure prioritaire <sup>(1)</sup> qui n'ont droit ni au séjour ni à l'hébergement en CADA : elles leur cherchent un logement d'urgence et les soutiennent dans leurs démarches, mission que remplissent normalement les CADA pour les demandeurs qu'ils accueillent.

Les crédits que le projet de budget propose de consacrer aux actions d'accompagnement des demandeurs d'asile tiennent compte d'une prévision de baisse de 10 % du nombre de nouveaux demandeurs d'asile en 2008 : l'enveloppe, de 5,28 millions d'euros, est en réduction de 6,6 %. Le projet annuel de performances précise que l'activité de certaines plates-formes associatives pourrait être transférée vers des plates-formes de l'ANAEM.

#### **b) Des CADA à recentrer sur leur mission**

Les plates-formes dirigent donc les demandeurs en procédure normale vers un CADA. Celui-ci, qui peut compter entre douze et deux cent dix places, fonctionne grâce à une dotation globale annuelle, fixée sur le fondement d'un projet de budget de l'établissement. Le prix moyen de référence par jour retenu par le projet annuel de performances, de 25,11 euros en 2007, n'est donc pas celui qui est appliqué à chaque CADA. Celui qu'a visité votre Rapporteur à Livry-Gargan est, par exemple, subventionné à hauteur d'un prix moyen par jour et par personne de 23,58 euros. Cette dotation annuelle permet d'assurer le fonctionnement du centre et de rémunérer son personnel, mais elle n'assure aux demandeurs d'asile accueillis qu'un confort et des services de base ; c'est pourquoi le centre fait appel à de nombreuses associations pour améliorer le quotidien de ses hôtes : par exemple, la Croix Rouge française offre des colis alimentaires et des cadeaux de Noël aux enfants et dispense des cours de français ; les Restos du Cœur ouvrent leur banque alimentaire aux demandeurs d'asile tout au long de l'année.

L'enveloppe prévue pour l'ensemble des CADA dans le budget pour 2008 est calculée sur la base d'une revalorisation de 1,51 % du prix moyen de référence –c'est le taux de revalorisation pour l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux– : elle s'établit à 192,9 millions d'euros.

Le projet annuel de performances retient un taux d'hébergement par l'Etat du flux des demandeurs d'asile de 77 % globalement en 2008, et de 62 % en CADA, les autres (15 %) étant pris en charge dans le cadre de l'accueil d'urgence. Cet objectif ne sera atteint que si la rotation des places de CADA est rapide et si les places sont adaptées aux besoins des demandeurs.

---

(1) *Prévue par l'article L. 723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le traitement prioritaire concerne les demandes émanant de personnes qui ne bénéficient pas du droit au séjour en France car elles proviennent d'un pays sûr, car leur présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public ou car leur demande est frauduleuse ou abusive.*

Un certain nombre de places de CADA est occupé par des personnes qui n'ont pas vocation à y loger : les personnes déboutées du droit d'asile ou celles qui ont obtenu le statut de réfugié. En principe, les premières doivent quitter le CADA dans le mois qui suit le refus définitif, les secondes dans les trois mois qui suivent la décision d'accord. Mais en 2006, le délai moyen de sortie était de 7,7 mois pour les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire et de 7,4 mois pour les déboutés. Des progrès ont été réalisés, mais du chemin reste à parcourir : au 31 décembre 2005, seulement 60 % des personnes hébergées remplissaient les conditions d'accès à cet hébergement ; elles étaient 74,5 % fin 2006, taux qui devrait être stable en 2007. La prévision pour 2008 est de 77 %, l'objectif pour 2010 de 85 %. Les difficultés de sortie sont liées aux problèmes rencontrés par les nouveaux réfugiés pour se loger, votre Rapporteur y reviendra, et à la situation de certains déboutés : beaucoup de personnes malades obtiennent par exemple le droit de rester sur le territoire français après le rejet de leur demande d'asile mais ne trouvent pas de structures d'hébergement adaptées et restent en CADA.

Grâce à l'augmentation importante du nombre de places en CADA, la part des demandeurs d'asile hébergés dans ces structures est passée de 27,3 % en 2005 à 46 % en 2006 et 2007. La prévision est de 59 % au 31 décembre 2008, le taux devant atteindre 90 % deux ans plus tard. La proportion des demandeurs d'asile accueillis par un CADA parmi les demandeurs hébergés dans un dispositif financé par l'Etat progresse aussi : à 48,3 % en 2005, elle s'est établie à 57,6 % en 2006 et devrait dépasser 72 % en 2007. Cette évolution est très positive car, contrairement aux structures d'urgence, les CADA offrent des conditions d'accueil parfaitement adaptées aux besoins des demandeurs. Les personnes hébergées ainsi ont plus de chance d'obtenir le statut de réfugiés que les autres. Il a néanmoins été signalé à votre Rapporteur que, si le nombre de places est désormais satisfaisant, elles ne correspondent pas toujours à la situation personnelle des demandeurs. Les CADA offrent surtout des logements conçus pour accueillir des familles, alors que le nombre de personnes seules augmente au sein des demandeurs d'asile. Certains centres proposent à plusieurs demandeurs de partager un logement trop grand pour une seule personne, ce qui se passe presque toujours sans problème, mais d'autres sont réticents et préfèrent laisser des logements vides en attendant de pouvoir les offrir à une famille. Il faut aussi reconnaître que l'accueil de personnes seules entraîne plus de travail pour les personnels des CADA, dans la mesure où chacune doit être aidée pour la préparation de sa demande d'asile puis d'un éventuel recours, alors qu'il n'y a qu'un dossier à préparer par famille.

Votre Rapporteur juge indispensable que tout soit fait pour loger le plus de demandeurs d'asile possible, même si cela impose aux CADA de changer leurs habitudes ou de faire preuve d'imagination. Il estime qu'il est préférable de disposer d'un toit sûr, même s'il faut le partager, que de rester dans une situation incertaine, et nécessairement inconfortable, voire sans logement du tout. L'Etat ne doit pas accepter que des places restent inoccupées quand des demandeurs sont sans solution de logement.

## *2) Le problème de l'hébergement d'urgence*

Le dispositif des CADA est complété par un dispositif d'urgence qui permet d'accueillir les demandeurs qui attendent une place en CADA –ils reçoivent dans ce cas l'allocation temporaire d'attente–, les personnes qui sortent de ces centres –mais seulement de manière transitoire– et les demandeurs d'asile qui n'ont pas le droit d'accéder à ce type d'hébergement. Ce dispositif d'urgence compte 5 659 places en 2007.

1 500 places sont gérées au niveau national par l'ADOMA <sup>(1)</sup> pour accueillir les demandeurs qui n'ont pas obtenu de places dans la région où ils sont arrivés. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, elles devraient aussi être ouvertes aux demandeurs provenant de pays d'origine sûrs ou en procédure « Dublin », qui n'ont pas le droit d'accéder à une autre forme de logement. 62 de ces places sont aussi utilisées temporairement par des étrangers en situation irrégulière qui se trouvent dans le Calais : plus de 3 000 personnes en ont bénéficié au premier semestre 2007. Le dispositif à gestion nationale disposera d'un financement de 9,69 millions d'euros en 2008.

Par ailleurs, les préfets disposent de crédits déconcentrés pour financer l'hébergement d'urgence, dans des hôtels ou des structures collectives, des demandeurs d'asile en attente d'une place en CADA ou qui ne peuvent en bénéficier. Une enveloppe de 25,61 millions d'euros est prévue en 2008, ce qui correspond à 3 510 places sur le fondement d'un prix de journée moyen de 17,69 euros et à divers secours d'urgence destinés à ces mêmes personnes. Comme celles qui n'ont pas trouvé de place en CADA perçoivent l'ATA, le dispositif d'urgence est finalement plus coûteux pour la collectivité, alors même que les demandeurs sont moins bien accueillis qu'en CADA.

## *3) L'allocation temporaire d'attente*

Le paramétrage de l'enveloppe financière destinée à l'ATA a été long : comme l'allocation d'insertion, dont les deux tiers des bénéficiaires étaient des demandeurs d'asile, avait coûté 154 millions d'euros en 2005, 126 millions d'euros avaient été ouverts en loi de finances pour 2006 au titre de la nouvelle allocation, ce qui s'était avéré très supérieur aux besoins. Pour 2007, 38 millions d'euros ont été inscrits initialement : au premier semestre, 20,9 millions d'euros ont été payés ; la dépense annuelle ne devrait donc pas dépasser de beaucoup la prévision, grâce au maintien du taux d'hébergement en CADA et de la baisse du nombre de demandes d'asile.

---

(1) ADOMA est le nom pris par la Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (Sonacotra) à l'occasion de son récent 50<sup>ème</sup> anniversaire.

Pour 2008, la somme de 28 millions d'euros est inscrite au titre de l'ATA. Elle correspond au versement de l'allocation à un peu plus de 13 000 bénéficiaires, pendant une durée de dix mois. Cette évaluation est donc doublement optimiste puisqu'elle repose sur une baisse du nombre de demandeurs ayant droit à l'allocation –ce qui suppose une diminution du nombre de demandeurs bénéficiant du droit au séjour et une augmentation du taux d'accueil en CADA– et sur une réduction importante de la durée de la procédure, estimée à plus de treize mois pour 2007, qui est loin d'être acquise.

Votre Rapporteur n'exclut donc pas que l'enveloppe allouée à l'ATA s'avère insuffisante, même en l'absence de tout afflux soudain de demandeurs d'asile.





### III – LE DÉVELOPPEMENT DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

Si les demandeurs d'asile ne peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire, quand bien même ils n'auraient pas juridiquement de droit au séjour reconnu, les personnes déboutées du droit d'asile, au même titre que les autres étrangers en situation irrégulière, peuvent être reconduites à la frontière à l'issue du délai d'un mois qui leur est accordé après le rejet définitif de leur demande <sup>(1)</sup>. L'article 10 du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile vise d'ailleurs à préciser leur situation.

C'est sur l'action Police des étrangers du programme Immigration et asile que les dépenses liées aux mesures d'éloignement sont inscrites. En 2008, elles devraient atteindre 80,46 millions d'euros en autorisations d'engagement et 79,16 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits d'aide au retour volontaire, destinés aux étrangers en situation irrégulière et aux déboutés du droit d'asile <sup>(2)</sup>, sont en revanche inscrits sur le programme Codéveloppement de la mission « Aide publique au développement ». Ils atteindront 5 millions d'euros en 2008.

#### A – La nécessité de poursuivre la lutte contre l'immigration irrégulière

Il est incontestable que renvoyer dans leur pays les étrangers en situation irrégulière est le seul moyen véritablement efficace à court terme de décourager leurs concitoyens d'entrer illégalement en France. La loi n'est rien si elle n'est pas entièrement appliquée.

Le nombre total des mesures d'éloignement exécutées a progressé de 140 % entre 2002 et 2006 : il est passé de 11 690 en 2003 à 19 840 en 2005 et près de 24 000 en 2006. Malgré une augmentation du nombre de mesures prononcées, le taux d'exécution s'améliore progressivement : à 20,9 % en 2003, il atteignait 27,5 % en 2006. Au premier semestre 2007 pourtant, sur près de 50 000 mesures prononcées, moins de 10 000 ont été mises en œuvre, soit un taux inférieur à 20 %. Les décisions d'expulsion, pour motif de trouble à l'ordre public, qui sont

---

(1) Pour les demandeurs qui n'ont pas droit au séjour, l'appel devant la CRR n'est pas suspensif ; ils peuvent donc être reconduits à la frontière dès le rejet de leur demande par l'OFPRA, même s'ils font appel de sa décision.

(2) 1 988 personnes ont bénéficié de cette aide en 2006 et 844 entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 15 juin 2007 ; l'ANAEM a dépensé 5,63 millions d'euros à ce titre en 2006, en incluant le coût du voyage de retour.

peu nombreuses, ont certes été exécutées à 60 %, mais le taux global reste trop faible et en baisse. Cette dernière est directement liée à l'entrée dans l'Union européenne de la Bulgarie et la Roumanie le 1<sup>er</sup> janvier 2007, alors que plus de 1 200 Bulgares et de 5 000 Roumains avaient pu être éloignés en 2006, grâce à la bonne collaboration des autorités de ces deux pays. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier, leurs ressortissants ne peuvent être éloignés que pour trouble à l'ordre public ou infraction à la législation du travail.

Le tableau suivant présente les mesures d'éloignement administratives ou judiciaires prononcées et la part d'entre elles qui a été exécutée.

**MESURES D'ÉLOIGNEMENT ADMINISTRATIVES OU JUDICIAIRES  
PRONONCÉES ET NOMBRE D'EXÉCUTIONS**

	2003		2004		2005		2006	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
<b>Interdictions du territoire</b>	6 536	2 098	5 089	2 571	5 278	2 250	4 697	1 892
<b>APRF <sup>(1)</sup></b>	49 017	9 352	64 221	12 720	61 595	14 897	64 609	16 616
<b>Arrêts d'expulsion</b>	385	242	270	245	285	252	292	223
<b>Décisions de réadmission</b>	Non disponible	Non disponible	9 867	1 314	6 547	2 442	11 074	3 681
<b>Départs volontaires</b>	–	Non disponible	–	Non disponible	–	Non disponible	–	1 419
<b>Totaux</b>	<b>55 938</b>	<b>11 692</b>	<b>79 447</b>	<b>16 850</b>	<b>73 705</b>	<b>19 841</b>	<b>80 672</b>	<b>23 831</b>

(1) *APRF : arrêts préfectoraux de reconduite à la frontière.*

*Source : ministère de l'intérieur.*

En 2005 et 2006, les nationalités les plus représentées parmi les étrangers effectivement éloignés étaient les nationalités roumaine (3 815 éloignements en 2005, 5 041 en 2006), algérienne (3 408 et 3 170), marocaine (2 048 et 2 062), turque (1 897 et 2 052) et bulgare (793 et 1 201). Au premier semestre 2007, la Roumanie et la Bulgarie ont donc disparu du classement des cinq premiers pays d'origine qui se compose désormais de l'Algérie (1 481 mesures d'éloignement exécutées), du Maroc (1 185), de la Turquie (899), de l'Inde (488) et de la Tunisie (477).

C'est pour redresser le taux d'exécution des mesures d'éloignement que le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a récemment reçu une partie des préfets pour les sensibiliser à la nécessité d'améliorer leurs résultats dans ce domaine, afin d'atteindre le chiffre de 25 000 mesures exécutées à la fin de l'année, ce qui resterait inférieur à l'objectif de 28 000 mesures fixé initialement pour 2008 et désormais présenté comme la cible à l'horizon 2010.

Les échecs d'exécution des mesures d'éloignement, quoique tendanciuellement en baisse, interviennent principalement dans l'une de ces situations :

– la procédure d'éloignement est annulée par le juge –judiciaire ou administratif– dans plus du tiers des cas : 39 % des mesures non-exécutées en 2006 l'ont été pour ce motif ; 34 % au premier semestre 2007 ;

– le laissez-passer consulaire n'est pas délivré ou l'est trop tardivement : depuis 2005, environ 22 % des échecs s'expliquent ainsi. Pour tenter de réduire cette part, le ministère des affaires étrangères et européennes exerce, à la demande du CICI, une pression diplomatique sur les pays concernés. En 2005, il a mené des démarches auprès des autorités de treize pays jugés les moins coopératifs <sup>(1)</sup>, dont le taux moyen de délivrance des laissez-passer était de 18,7 % en 2004, contre une moyenne mondiale de 35,2 %. L'amélioration a été sensible en 2005, année où le taux de délivrance par ces Etats a atteint 31,9 %, mais il a décliné depuis pour s'établir à 30,6 % en 2006 (contre 42 % au niveau mondial) et 25,5 % au premier trimestre 2007 (et 36 % dans le monde). Trois pays – l'Egypte, le Maroc et la Tunisie– ayant été particulièrement peu sensibles à la pression diplomatique, le CICI a demandé, le 5 décembre 2006, la mise en œuvre de mesures restrictive à leur encontre : leurs ambassadeurs en France ont été convoqués au Quai d'Orsay et des réunions de travail sur la délivrance des laissez-passer consulaires ont été organisées. Si la situation ne s'améliore pas, des mesures restrictives (réduction du nombre de visas délivrés à certaines catégories de personnes, rétablissement de l'obligation de visas pour les passeports diplomatiques et de service et application plus stricte des privilèges et immunités consulaires vis-à-vis de ces Etats, par exemple) seront appliquées ;

– l'étranger visé par la mesure n'a pas pu être placé en centre de rétention administrative, faute de place : cette situation, à laquelle moins de 30 % des échecs sont désormais imputables, se raréfie sous l'effet de l'augmentation de la capacité de rétention administrative.

Les dépenses directement induites par l'exécution des mesures d'éloignement figurent sur l'action Police des étrangers du programme Immigration et asile, alors qu'elles étaient auparavant inscrites sur le programme Police nationale de la mission « Sécurité ». Elles devraient atteindre 39,6 millions d'euros en 2008, somme calculée afin d'assurer 26 000 reconduites à la frontière, pour un montant moyen de 1 523 euros par reconduite. Le coût d'une reconduite à la frontière varie évidemment considérablement selon le pays de provenance de l'étranger concerné. Sont pris en compte essentiellement les frais de billetterie d'avion, de train ou de bateau. Afin de réduire ces coûts, un certain nombre de vols groupés est organisé avec nos partenaires européens. En 2006, la France a organisé depuis la métropole vingt-huit vols groupés à destination de la Roumanie

---

(1) Il s'agissait de l'Arménie, la Biélorussie, le Cameroun, l'Egypte, la Géorgie, la Guinée, l'Inde, le Maroc, la Mauritanie, le Pakistan, la Serbie-Montenegro, le Soudan et la Tunisie.

et de la Bulgarie, a participé à douze vols communautaires concernant des ressortissants d'Europe de l'Est, d'Afrique noire et d'Amérique du Sud, et à un vol vers la Roumanie avec la participation de l'Italie et des Pays-Bas. Depuis le début 2007, elle a assuré seule cinq vols (quatre vers la Roumanie, un vers la Pologne) et a participé à six vols groupés communautaires.

A l'occasion de son audition par la commission des lois <sup>(1)</sup>, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement a indiqué qu'il était résolu à obtenir de la Commission européenne un abondement de ces crédits par l'intervention du Fonds européen pour le retour et du Fonds européen pour les frontières extérieures, dont la dotation globale pour la France est évaluée à 13 millions d'euros.

Les rémunérations des personnels qui accompagnent les personnes reconduites à la frontière –souvent deux policiers pour un étranger– s'ajoutent au coût moyen des mesures d'éloignement pris en compte sur cette action. Il serait d'ailleurs très intéressant de pouvoir disposer du coût moyen complet d'une reconduite à la frontière, alors que l'indicateur actuel ne comptabilise que le coût du placement en rétention administrative et celui du transport de l'étranger reconduit.

Les mesures d'éloignement concernent les personnes en situation irrégulière ; elles doivent être complétées par des actions efficaces contre les personnes qui facilitent la venue ou le séjour de ces étrangers, et contre ceux qui en tirent profit.

Deux indicateurs du projet annuel de performances rendent compte des résultats et des objectifs de ces politiques.

Le premier met en évidence le développement de l'interpellation de personnes ayant apporté leur aide, sous une forme ou une autre, à des étrangers en situation irrégulière : leur nombre est passé de 3 155 en 2005 à 3 300 en 2006 et devrait s'établir entre 3 800 et 4 200 en 2007, conformément à l'objectif fixé pour cette année. Les objectifs de 4 500 en 2008 et 5 500 à l'horizon 2010 témoignent de la fermeté de la volonté politique en ce sens.

Cette volonté est également affirmée en matière de sanction des infractions à la législation relative à l'entrée, au séjour ou à l'emploi des étrangers sans titre de séjour. En 2007, on devrait compter 95 000 faits constatés et personnes mises en cause pour infraction à la législation des étrangers, contre moins de 83 000 en 2005 et 90 362 en 2006. L'ambition du Gouvernement est d'atteindre 100 000 en 2008 et 120 000 en 2010. Parmi ces personnes, environ 3 000 sont des ressortissants étrangers mis en cause pour travail dissimulé et 2 000 pour emploi d'étrangers sans titre. L'objectif est d'atteindre respectivement 4 000 et 3 000 mises en cause en 2010.

---

(1) *Compte rendu n° 07 de la commission des lois, du mardi 16 octobre 2007.*

Cette volonté doit s'appuyer sur des moyens adéquats. Les moyens humains (policiers, gendarmes, inspecteurs du travail) et de fonctionnement courant ne sont pas inscrits sur les crédits du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, dans la mesure où les missions de ces personnels ne se limitent pas à veiller au respect de la législation sur les étrangers.

## **B – Le besoin d'un nombre de places accru dans les centres de rétention administrative**

Même si, comme l'a indiqué *supra* votre Rapporteur, la part des échecs de reconduite à la frontière imputables au manque de place en centre de rétention a diminué, elle n'est pas encore négligeable. Puisque le Gouvernement souhaite, à juste titre, l'exécution d'un plus grand nombre de mesures d'éloignement, il est nécessaire de renforcer la capacité des centres de rétention administrative, tout en essayant de réduire la durée de séjour des étrangers qui y sont placés.

La durée moyenne de rétention, qui était de 9,6 jours en 2006, a augmenté par rapport à 2003 –elle était alors inférieure à 6 jours–, mais elle reste très inférieure à la durée maximale autorisée de 32 jours<sup>(1)</sup>. L'objectif du Gouvernement est de la maintenir au-dessous de 10 jours, puis de la réduire d'ici à 2010.

La capacité d'accueil des centres de rétention administrative a été considérablement développée ces dernières années, dans le cadre du plan triennal lancé en 2005 par le CICI. Alors que le nombre de places était limité à 1 099 fin 2004, il a été porté à 1 524 fin 2006 et devrait atteindre 1 950 places fin 2007 et 2 290 places fin 2008. Le taux d'occupation de ces places, réparties entre vingt et un sites, était de l'ordre de 75 %, en 2006, comme au premier semestre 2007<sup>(2)</sup>. Au 1<sup>er</sup> août 2007, trois sites supplémentaires étaient ouverts : deux dépendant de la gendarmerie nationale, à Metz et Rennes, un relevant de la sécurité publique, à Nîmes. Les ouvertures prévues en 2008 concernent les sites de Coquelles (96 places), de Nanterre (30 places), de Roissy en France (96 places) et d'Orly (136 places), qui sont sous la responsabilité de la police nationale, ainsi que le centre de Nancy (95 places), qui relève de la gendarmerie nationale. Les dépenses d'investissement pour ces créations de place restent à la charge des ministères chargés de l'intérieur et de la défense jusqu'au terme du plan triennal, qui devrait s'achever au premier semestre 2009.

---

(1) La loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité a porté de douze à trente-deux jours la durée maximale de rétention.

(2) Mais ce taux varie beaucoup selon les publics accueillis : il dépasse 80 % dans les centres qui accueillent des hommes, mais est de 54 % dans ceux destinés aux femmes et de 30 % dans les centres aménagés pour recevoir des familles.

L'action Police des étrangers du programme Immigration et asile retrace en revanche les dépenses de fonctionnement des centres de rétention et les frais liés à l'assistance sanitaire et sociale offerte aux étrangers détenus. Les prévisions pour 2008 financeront 2 155 places en année pleine.

La dotation de fonctionnement est constituée par des transferts en provenance du programme Police nationale, à hauteur de 25,09 millions d'euros, pour 2 053 places, et du programme Gendarmerie nationale, à hauteur de 2,52 millions d'euros pour 338 places ouvertes à mi-2008. Au total, 27,61 millions d'euros sont inscrits pour 2008, le coût moyen de la place étant de 31,5 euros par jour au titre du fonctionnement, c'est-à-dire des frais d'hôtellerie, celle-ci étant entièrement sous-traitée.

L'assistance sanitaire et sociale offerte aux personnes détenues dans l'attente de leur éloignement est un droit garanti par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Les prestations d'information, de soutien et d'aide pour préparer leur retour sont fournies par l'ANAEM, la couverture sanitaire est apportée sur place par convention avec un hôpital proche du centre de rétention, et les prestations permettant l'exercice effectif de leurs droits sont assurées par l'association Cimade (Service œcuménique d'entraide) dans le cadre d'un marché public passé avec l'Etat pour plusieurs années. Pour couvrir l'ensemble de ces frais, il est proposé d'ouvrir 13,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,95 millions d'euros en crédits de paiement.

8,09 millions d'euros sont destinés à la prise en charge sanitaire des étrangers détenus dans les centres de rétention et à la couverture des interventions sanitaires sur la zone d'attente pour personnes en instance de l'aéroport de Roissy. Ces interventions – 7 400 consultations en 2006 – sont destinées aux personnes placées en zone d'attente, c'est-à-dire les étrangers en attente d'une éventuelle admission sur le territoire ou d'un réacheminement, mais aussi les personnes cliniquement indemnes mais susceptibles de développer une affection, par exemple en période de maladie épidémique type SRAS ou grippe aviaire. L'enveloppe globale de plus de 8 millions d'euros est en hausse de 24 % par rapport à celle votée en loi de finances pour 2007 (6,5 millions d'euros) pour tenir compte de l'augmentation de la capacité d'accueil des centres de rétention administrative.

L'accompagnement social bénéficiera de 5,16 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 3,86 millions d'euros de crédits de paiement en 2008. Cette somme est destinée à la Cimade, les actions menées par l'ANAEM étant financées sur son budget (voir *infra*). En 2007, le marché dont la Cimade est titulaire était d'un montant de 3,88 millions d'euros, pour 62,38 ETP d'intervenants sociaux, correspondant à 1 521 places en centre de rétention. Le montant à verser à la Cimade en 2008 tient compte à la fois de la revalorisation (à hauteur de 1,4 %) du coût par intervenant et de l'augmentation du nombre de places : pour couvrir les 2 155 places prévues en année pleine, 81,47 ETP sont nécessaires. La dépense totale atteindra ainsi 5,16 millions d'euros en

autorisations d'engagement pour l'ensemble de l'année 2008 ; comme elle est exécutée par trimestre après service fait, seuls 3,86 millions d'euros de crédits de paiement doivent être ouverts.

En février 2007, la Cour des comptes a consacré une partie de son rapport annuel à la rétention des étrangers en situation irrégulière. Elle s'est félicitée de l'amélioration de l'état des locaux des centres de rétention existants et de la mise en place de certains équipements élémentaires qui faisaient défaut auparavant, tout en s'inquiétant des conditions de recours à un interprète et de l'insuffisance de l'information préalable des étrangers sur leurs déplacements.

Mais l'essentiel de ses critiques porte sur les locaux de rétention administrative qui accueillent les étrangers lorsque les circonstances de temps ou de lieu font obstacle à leur placement immédiat dans un centre de rétention <sup>(1)</sup>, pour une durée en principe inférieure à 48 heures. Ces locaux sont ouverts par arrêté préfectoral, souvent dans un commissariat ; certains sont permanents, d'autres temporaires, mais aucun inventaire n'en est tenu. En 2006, plus de 14 000 étrangers ont été placés dans des locaux de rétention permanents, pour une durée moyenne de 43 heures et 34 minutes, et près de 2 100 dans des locaux de rétention temporaires, pour une durée de 42 heures et 55 minutes. Au premier semestre 2007, la durée moyenne de placement a nettement diminué : 37 heures 36 minutes pour les 8 248 étrangers placés en locaux de rétention permanents et 32 heures 44 minutes pour le millier d'étrangers placés en locaux de rétention temporaires. La Cour des comptes déplore que, malgré des exigences renforcées <sup>(2)</sup>, certains équipements (salle réservée au service médical, espace de promenade à l'air libre, salle de détente) ne soient pas obligatoires dans ces locaux et que l'exercice effectif des droits des étrangers n'y soit pas entouré des mêmes garanties que dans les centres de rétention, aucune association n'y intervenant de manière systématique, contrairement à ce qui se passe dans les centres. La Cour critique enfin le développement du recours aux locaux de rétention, dont elle estime qu'ils sont parfois utilisés en lieu et place de centres de rétention.

Votre Rapporteur estime que le caractère plus sommaire de l'équipement des locaux de rétention et l'absence d'une intervention systématique d'une association chargée d'informer les étrangers sur leurs droits s'expliquent par la nécessaire brièveté du séjour des personnes qui y sont retenues. Il considère que la diminution très sensible de la durée de rétention dans ces locaux au premier semestre 2007 est la conséquence de l'augmentation du nombre de places dans les centres de rétention et devrait donc se poursuivre au fur et à mesure de la création de nouveaux centres de rétention.

---

(1) Comme le permet le décret n° 2001-236 du 19 mars 2001 relatif aux centres et locaux de rétention administrative.

(2) Par le décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des articles L. 111-9, L. 551-2, L. 553-6 et L. 821-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

### **C – La zone d’attente pour les personnes en instance de Roissy**

Au début du mois de septembre, votre Rapporteur s’est rendu à l’aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle pour y rencontrer les personnels de la police aux frontières et visiter la zone d’attente pour les personnes en instance. Il souhaitait en effet mieux comprendre le rôle de ces policiers qui constituent les avant-postes de la lutte contre l’immigration irrégulière, qu’ils mènent avant même que les étrangers aient pénétré sur le territoire français, et voir comment étaient traitées et dans quelles conditions étaient logées les personnes qui ont été interceptées alors qu’elles n’étaient pas en possession des documents de voyage qui leur permettraient d’accéder régulièrement à notre territoire. Votre Rapporteur s’est plus particulièrement intéressé aux étrangers maintenus en zone d’attente qui souhaitent entrer en France pour y demander l’asile.

Le fonctionnement de la police aux frontières, comme celui de la zone d’attente pour les personnes en instance (ZAPI), est financé par le ministère de l’intérieur, sur les crédits du programme Police nationale de la mission « Sécurité » ; seuls les crédits destinés à l’assistance sanitaire aux personnes placées en ZAPI relèvent du programme Immigration et asile (voir *supra*).

#### *1) Le travail difficile de la police aux frontières de Roissy*

L’aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle est l’un des plus importants d’Europe. A la fin de l’année 2007, son trafic atteindra 60 millions de passagers par an, parmi lesquels 60 % sont des passagers « internationaux », c’est-à-dire qui sont en provenance d’un pays extérieur à la zone Schengen ou se rendent dans un tel pays. C’est en effet le *hub* de l’alliance Sky Team, dont la compagnie Air France fait partie, et qui compte le plus grand nombre de destinations « internationales ».

La police aux frontières de l’aéroport compte actuellement 1 618 fonctionnaires, contre 1 730 en 2006, mais l’effectif devrait atteindre 1 750 au premier janvier 2008, après l’arrivée de nouvelles recrues qui sortiront alors de formation. Elle est responsable de la sûreté de l’aéroport, du contrôle des passagers à l’arrivée et après leur entrée sur le territoire : ceux-ci doivent non seulement être en possession des documents et titres de voyages nécessaires à leur accès au territoire français, mais aussi respecter les règles auxquelles la validité de ces documents est subordonnée. Comme il est très difficile de réacheminer rapidement un étranger en situation irrégulière qui a pénétré dans la zone internationale de l’aéroport –en particulier parce que le réacheminement suppose de connaître le pays duquel la personne arrive, ce qu’elle cache–, la police aux frontières privilégie les contrôles à l’arrivée des vols. Ses effectifs actuels ne lui permettent pas d’en contrôler plus d’une trentaine par jour, aussi les vols sur lesquels elle opère sont-ils choisis soigneusement et les contrôles de plus en plus ciblés sur le fondement des informations obtenues dans le cadre d’un travail de coopération internationale. Ils doivent en outre s’effectuer le plus rapidement possible pour éviter de désorganiser le fonctionnement, à flux tendu, de l’aéroport.



Dans la mesure du possible, les étrangers interceptés en situation irrégulière à l'arrivée d'un vol sont renvoyés sans délai –mais ils peuvent, à leur demande, bénéficier d'un jour franc avant leur retour<sup>(1)</sup>– soit dans le pays duquel ils arrivent, soit dans leur pays d'origine. Le retour est en principe pris en charge par la compagnie par laquelle ils sont venus en France, sauf s'il apparaît que celle-ci ne pouvait pas détecter qu'ils étaient en situation irrégulière. Ceux qu'il n'est pas possible de renvoyer immédiatement –par exemple parce qu'il n'y a pas de vol le jour même– ou qui ont demandé à accéder au territoire français au titre de l'asile sont placés en zone d'attente. Ils sont alors hébergés dans la zone d'attente pour les personnes en instance, implantée tout près de l'aéroport.

## *2) Des conditions d'accueil dans la ZAPI satisfaisantes*

La ZAPI a été ouverte en janvier 2001 : avant cette date, les personnes en attente restaient dans les zones d'embarquement ou étaient logées aux frais de l'Etat dans des hôtels. Tel est encore le cas dans les autres aéroports et ports français, qui ne sont confrontés qu'assez rarement à de telles situations. La ZAPI compte 168 lits. Lorsque votre Rapporteur s'y est rendu, une vingtaine de personnes y était placée. Il lui a été indiqué que c'était une fréquentation anormalement basse et que plusieurs centaines d'étrangers pouvaient se trouver simultanément en zone d'attente ; en 2002-2003, la moyenne était de l'ordre de 350 personnes. Mais seuls les étrangers qui ne peuvent être réacheminés sans délai sont conduits dans la ZAPI, les autres patientant dans les zones d'embarquement. Depuis son ouverture, la capacité d'accueil de la ZAPI s'est toujours avérée suffisante.

La durée moyenne du séjour en ZAPI est courte : elle était limitée à 1,89 jour en moyenne en 2006, et à 6,17 jours pour les personnes qui demandent leur admission sur le territoire au titre de l'asile. En application de l'article L. 221-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), la police aux frontières ne peut maintenir les personnes en zone d'attente que deux fois quarante-huit heures<sup>(2)</sup> ; le juge des libertés et de la détention peut proroger ce placement d'une durée maximale de huit jours, à la requête de l'administration (article L. 222-1 du même code), voire d'une nouvelle période de huit jours au plus, si l'administration justifie que des circonstances exceptionnelles ne lui ont pas permis de procéder au réacheminement de l'étranger (article L. 222-2 du même code). La durée maximale est de vingt jours, voire

---

(1) *En application de l'article L. 213-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.*

(2) *Au cours du débat sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, l'Assemblée a adopté un amendement visant à permettre à l'administration de placer les étrangers en zone d'attente d'emblée pour une durée de quatre jours (article 6 bis du texte proposé par la commission mixte paritaire).*

vingt-quatre dans certains cas <sup>(1)</sup>. En créant un droit au recours suspensif contre le refus de l'admission sur le territoire français au titre de l'asile, l'article 6 du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, proposait initialement d'allonger ce délai de trois jours ; votre Assemblée a, sur proposition de votre Rapporteur, prolongé ce délai de quatre jours, pour que le recours puisse être traité par le juge administratif dans de meilleures conditions. La durée maximale de séjour en zone d'attente serait ainsi portée à vingt-quatre jours, voire vingt-huit jours.

Une durée de séjour potentiellement aussi longue exige un hébergement convenable. Votre Rapporteur a pu juger du caractère fonctionnel des chambres de la ZAPI, qui sont particulièrement bien entretenues. Aux chambres doubles, s'ajoutent des chambres destinées à accueillir des familles de quatre, six ou huit personnes. Les prestations hôtelières sont assurées par une entreprise spécialisée.

Surtout, les étrangers bénéficient de soins médicaux, assurés par des personnels de l'hôpital Robert Ballanger d'Aulnay-sous-Bois, avec lequel une convention a été signée, et du soutien de deux organismes : la Croix Rouge leur explique pourquoi ils sont là et leur apporte une aide matérielle, tandis que l'ANAFÉ leur offre un soutien juridique. Toutes les deux interviennent dans le cadre de conventions avec l'Etat. Elles ont un droit d'accès permanent à la zone d'attente, c'est-à-dire aux zones d'embarquement où peuvent se trouver des personnes en attente de leur réacheminement et à la ZAPI. La Croix Rouge, qui emploie seize salariés à cette fin, est présente en permanence, tandis que les bénévoles de l'ANAFÉ assurent une présence physique au cours de la semaine et une permanence téléphonique le week-end.

La convention avec la Croix Rouge est en cours de renégociation pour intégrer une nouvelle mission, celle de veiller sur les mineurs isolés de moins de treize ans placés en zone d'attente. Les enfants de plus de treize ans ont toujours été traités comme les adultes, alors que les plus jeunes étaient jusqu'ici confiés à la compagnie aérienne qui les avait acheminés. Celle-ci les installait le plus souvent dans un hôtel sous la surveillance d'une hôtesse de l'air. Cette situation ne reposant sur aucune règle de droit et n'assurant pas convenablement la sécurité des enfants, l'Etat a décidé de confier leur garde à la Croix Rouge, dans l'enceinte de la ZAPI. Alors que les autres chambres sont à l'étage, la ZAPI est désormais équipée de deux chambres de deux lits au rez-de-chaussée, tout près du bureau où sont installés les personnels de la Croix Rouge qui assurent la permanence de nuit. Les enfants de moins de treize ans y dormiront sous leur surveillance. Au cours de la journée, des salariés de la Croix Rouge embauchés spécialement s'en occuperont. Ce nouveau dispositif, nettement plus satisfaisant que la situation actuelle, devrait entrer en fonction dès la signature de la nouvelle convention.

---

(1) *Le deuxième alinéa de l'article L. 222-2 du CESEDA prévoit la prorogation d'office de la période de maintien en zone d'attente de quatre jours à compter du jour de la demande d'asile, lorsque celle-ci est déposée entre le seizième et le vingtième jour du maintien en zone d'attente de l'étranger.*

Votre Rapporteur s'est entretenu avec le président de la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente (CRAZA) <sup>(1)</sup>, qui lui a fait part de ses préoccupations relatives au traitement des mineurs isolés. Pour ce qui est de l'accueil des étrangers en zone d'attente, il a souligné les bonnes conditions matérielles offertes par la ZAPI, contrairement à ce qui se passe dans les autres aéroports et ports français, mais a estimé que les étrangers placés en zone d'attente, comme d'ailleurs en centre de rétention administrative, n'étaient pas suffisamment bien informés de leurs droits, à cause principalement des difficultés linguistiques, de la complexité de la législation et de l'état d'extrême anxiété dans lequel ils se trouvent le plus souvent.

### *3) Le problème, en voie de résolution, de la salle d'audience*

Le président de la CRAZA s'est en revanche déclaré très favorable à la tenue d'audiences délocalisées, depuis des salles d'audience installées à proximité des lieux d'attente ou de rétention, dans la mesure où leurs aménagements sont adaptés et où les principes de publicité, du contradictoire et de la dignité sont pleinement respectés. Cette délocalisation des audiences permet non seulement de réaliser des économies en matière de personnels de gardiennage et de transferts, mais aussi de mieux traiter des étrangers qui n'auront plus ni à se lever très tôt pour passer des heures à attendre au tribunal, ni à faire et à transporter à chaque audience leurs bagages pour le cas où ils seraient remis en liberté. Tout comme certains centres de rétention administrative, la ZAPI de Roissy possède une salle d'audience.

Au cours de son déplacement, votre Rapporteur a visité cette salle, que les juges du tribunal de grande instance de Bobigny, compétents pour l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle, ont jusqu'ici toujours refusé d'utiliser. Il a ensuite eu un entretien avec le président de ce tribunal afin de mieux comprendre les raisons de ce refus et la solution envisagée pour surmonter ce blocage.

Le président du tribunal de grande instance de Bobigny a rappelé le contexte dans lequel la salle d'audience de la ZAPI avait été créée, en 2002 : le but était de réduire les frais de fonctionnement induits par le transfert des personnes placées en zone d'attente jusqu'au tribunal de Bobigny et de limiter l'inconfort qui en découlait pour elles, mais la création de cette salle s'est faite sans réelle concertation, et alors que le tribunal devait faire face à une explosion du contentieux des étrangers. En 2002, les quatre juges des libertés et de la détention de Bobigny auraient dû se prononcer sur 12 000 demandes de prolongation du placement en zone d'attente, auxquels s'ajoutaient 1 000 affaires relatives à des étrangers en rétention administrative ; devant l'impossibilité matérielle de faire face, tous les vice-présidents du tribunal ont été amenés à prendre des décisions dans ce domaine, ce qui a nui à l'unité de la jurisprudence. Un grand nombre

---

(1) Cette commission, dont le support juridique est de nature réglementaire, sera supprimée lorsqu'aura été effectivement mis en place le contrôleur général des lieux de privation de liberté qui sera créé à l'issue de l'examen par le Parlement du projet de loi instituant un contrôleur général des lieux de privation de liberté.

d'audiences tardives a dû être organisé, donnant lieu à une véritable guérilla de la part des avocats. Dans ces conditions, les magistrats ont exprimé leur profond mécontentement par leur refus de tenir des audiences au sein de la ZAPI.

A la fin de 2003, des discussions ont été ouvertes, à l'occasion desquelles ont été soulevés les problèmes posés par la localisation et la conception de la salle d'audience. Celle-ci étant implantée au sein de la ZAPI, les magistrats devaient être accompagnés dans leurs déplacements par la police aux frontières, ce qui apparaissait en contradiction avec le principe d'indépendance de la justice ; toutes les garanties de publicité n'étaient pas rassemblées : la ZAPI est installée dans une zone isolée de l'aéroport, qu'aucun arrêt d'autobus ne dessert, la salle d'audience ne peut pas contenir plus de quelques personnes et il n'y a pas de salle des pas perdus ; l'existence d'un seul box pour les avocats ne permettait pas d'assurer la défense des étrangers dans de bonnes conditions ; aucune place n'était prévue pour les interprètes ; les locaux du greffe apparaissaient sous-dimensionnés ; il n'y avait pas de locaux pour le déjeuner malgré l'éloignement de la ZAPI de tout lieu de restauration.

Une fois ce diagnostic établi, le ministère de l'intérieur a décidé de financer les travaux nécessaires afin de corriger ces défauts de conception, avant de mettre les locaux nouvellement aménagés à la disposition du ministère de la justice. Ils devraient constituer une annexe du tribunal de grande instance de Bobigny.

L'ensemble doublera presque de surface (passant de 220 mètres carrés à 400 mètres carrés) grâce à la création d'une seconde salle d'audience, qui permettra de doubler les audiences en tant que de besoin, d'un espace d'attente pour le public, d'une zone d'archivage et d'une cafétéria, et à l'agrandissement de la zone qui accueille les avocats et des espaces destinés au greffe et aux magistrats. Les cheminements seront réaménagés afin que les magistrats, le public et les étrangers placés en zone d'attente aient chacun une voie d'accès différente et adaptée à l'annexe du tribunal. L'ensemble de ces aménagements, dont le coût, est évalué à 2,4 millions d'euros, devrait être achevé au deuxième trimestre 2008, permettant un début d'utilisation des salles d'audience en septembre prochain.

Dans le même temps, le tribunal de grande instance de Bobigny devrait obtenir les moyens de fonctionnement complémentaires dont une inspection de 2005 a souligné la nécessité, c'est-à-dire, notamment dix-sept magistrats et trente-cinq fonctionnaires de plus. Le président du tribunal a expliqué à votre Rapporteur que le fonctionnement de la salle d'audience de Roissy requerra sept magistrats – le tribunal compte actuellement six juges des libertés et de la détention – et sept greffiers si les flux d'étrangers restent à leur niveau –relativement bas– actuel. Cela permettra d'assurer un roulement des personnels sur l'aéroport et l'utilisation de la visio-conférence. Un chauffeur assurera le transport des magistrats et des greffiers entre Bobigny et Roissy. Le fait que les magistrats ne siègent chacun qu'un jour à Roissy devrait vaincre les dernières réticences.

Le président du tribunal a ainsi estimé que l'utilisation des salles d'audience de la ZAPI ne devrait plus poser de problème aux magistrats, du moins si le nombre de décisions relatives aux étrangers continue à ne pas dépasser 6 000 à 6 500 par an. En cas d'une nouvelle explosion de leur volume, des tensions pourraient apparaître et remettre en cause l'équilibre qui a été trouvé.

Votre Rapporteur se félicite de ces perspectives, l'utilisation des salles d'audience devant permettre des économies importantes, qui dépasseront rapidement le montant de l'investissement réalisé. Il espère pouvoir rendre compte de leur ouverture à l'occasion de son prochain avis budgétaire.



#### **IV – LE RENFORCEMENT DES ACTIONS D’INTÉGRATION ET DE FORMATION DES ÉTRANGERS DÉSIREUX DE S’INSTALLER DURABLEMENT EN FRANCE**

Comme son nom l’indique, le ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement ne veille pas seulement au respect du droit de l’entrée et du séjour des étrangers sur le territoire français, mais aussi à l’accueil et à l’intégration des étrangers en situation régulière. C’est sur le programme Intégration et accès à la nationalité française que sont financées les actions créées au cours des dernières années et celles qui sont prévues par le projet de loi relatif à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile afin de faciliter ce processus. Ce programme succède au programme Accueil des étrangers et intégration, qui faisait partie de la mission « Solidarité et intégration ».

Une intégration réussie peut conduire l’étranger à obtenir la nationalité française, à laquelle une action de ce programme est désormais consacrée.

##### **A – La priorité à l’accueil des nouveaux migrants**

La France continue d’accueillir un nombre relativement élevé d’étrangers provenant de pays géographiquement et culturellement très éloignés du nôtre. Ils ont souvent du mal à trouver leur place dans notre société ; c’est pourquoi les gouvernements successifs ont, au cours des dernières années, mis en place de nouveaux instruments pour les aider, dès leur arrivée sur le territoire français. Ils seront bientôt complétés par des dispositifs qui s’appliqueront avant même la venue en France de certaines catégories de migrants.

##### *1) Une immigration légale encore importante, dont la composition évolue*

Depuis 2003, la France délivre chaque année environ 200 000 titres de séjour à des étrangers non ressortissants de l’Union européenne à Quinze membres, parmi lesquels 130 000 sont des titres de séjour permanent – c’est-à-dire d’un an au moins–.

Entre 2000 et 2005, la part de l’immigration économique a diminué dans notre pays : près de 15 000 titres de séjour ont été délivrés dans ce cadre en 2000, soit environ 10 % du nombre total de titres de séjour accordés au cours de l’année<sup>(1)</sup>, contre un peu plus de 11 000 en 2005, sur un total de 194 700 titres, soit 5,6 %.

---

(1) En 2000, près de 159 000 titres de séjour avaient été délivrés.

Le nombre d'étudiants est globalement stable sur le moyen terme : ils étaient 45 000 à avoir bénéficié d'un titre de séjour en 2000, plus de 46 000 en 2005, après que le chiffre de 55 000 a presque été atteint en 2002.

L'immigration pour motif familial s'est en revanche développée : elle a concerné moins de 63 000 personnes en 2000 mais 94 500 en 2005, ce nombre étant à peu près constant depuis 2003. Plus de la moitié des premiers titres de séjour délivrés sur le fondement d'un motif familial a concerné des familles de Français, pour plus de 36 000 personnes en 2000, 56 500 en 2005 et près de 58 000 en 2006 ; cette progression est la conséquence du développement des mariages de Français avec des ressortissants étrangers, qui étaient inférieurs à 70 000 en 2000 et ont dépassé 90 000 en 2005. Le regroupement familial a bénéficié à 21 400 étrangers en 2000, 23 500 en 2005 et 18 140 en 2006. Le solde d'une dizaine de milliers de personnes correspond à la délivrance de titres de séjour fondée sur l'existence de liens personnels et familiaux.

Dans le même temps, le nombre d'autorisations de séjour pour cause de maladie est passé de moins de 2 000 par an à plus de 7 000. Depuis 1997<sup>(1)</sup>, un étranger malade peut obtenir une autorisation de séjour pour se faire soigner s'il réside habituellement en France, est atteint d'une pathologie grave nécessitant un traitement médical dont le défaut pourrait entraîner pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve qu'il ne puisse effectivement bénéficier d'un traitement approprié dans le pays de renvoi. Le préfet accorde le titre de séjour après avoir pris l'avis d'un médecin inspecteur de santé publique. Il a été indiqué à votre Rapporteur que l'avis des médecins était très souvent favorable, et que les préfets le suivaient presque toujours. La jurisprudence administrative a pourtant précisé que le coût trop élevé des soins dans le pays d'origine n'était pas un élément suffisant pour justifier que l'étranger ait le droit de rester en France pour y être traité. Le CICI a fait réaliser des études afin d'informer précisément les médecins sur l'accès aux soins dans une trentaine de pays. Mais le nombre de titres de séjour accordé à des étrangers malades continue de croître.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur, le motif de la maladie tend à remplacer le mariage pour l'obtention d'un titre de séjour depuis que des règles plus strictes<sup>(2)</sup> ont amélioré la détection des unions de complaisance. Le droit au séjour accordé aux personnes gravement malades ne doit pas être détourné de son but humanitaire. Votre Rapporteur considère qu'il est important que le cadre légal soit rigoureusement respecté et appelle les médecins inspecteurs de santé publique à se montrer responsables.

---

(1) *En application de l'article 10 de la loi n° 97-396 du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration.*

(2) *Ces nouvelles modalités de contrôle sont issues de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs, et de la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages.*



## 2) *Le succès du contrat d'accueil et d'intégration*

Créé en 2003, le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) formalise l'engagement de l'étranger et celui de l'Etat, l'un à suivre, l'autre à organiser une formation civique qui vise à initier l'étranger aux institutions, à l'organisation et aux valeurs de la République, et une formation linguistique, selon son niveau de maîtrise du français. Gratuites, ces formations, d'abord destinées aux seules personnes volontaires, ont été rendues obligatoires par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Tout étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre seize et dix-huit ans et qui dispose d'un titre de séjour d'au moins un an doit désormais signer un CAI <sup>(1)</sup>. Cette obligation n'est pas assortie d'une sanction immédiate en cas de refus de signature ou de non-respect des dispositions du contrat, mais le préfet tient compte de son respect lorsqu'il est amené à renouveler le titre de séjour de la personne concernée.

Depuis 2007, c'est l'ANAEM qui est chargée de la mise en œuvre de ce dispositif, en remplacement du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). Elle dispose pour cela d'une cinquantaine d'implantations dans les régions françaises <sup>(2)</sup>. En 2006, 95 693 CAI ont été signés, ce qui correspond à 96,6 % des personnes reçues. 94 190 formations civiques ont été programmées et 23 972 formations linguistiques prescrites. En outre, 20 793 signataires du contrat ont souhaité suivre la journée d'information « Vivre en France » et environ 9 600 ont bénéficié d'un accompagnement social. Au premier semestre 2007, ce sont 52 952 étrangers, soit 99,6 % des personnes reçues, qui ont signé le contrat.

Une certaine maîtrise de la langue française étant nécessaire à l'intégration dans notre pays, la formation linguistique organisée dans le cadre du CAI est particulièrement importante. En 2006, 29 % des migrants primo-arrivants signataires d'un CAI avaient besoin d'améliorer leur connaissance de notre langue : 25 % ont été orientés vers une formation linguistique, les autres ne pouvant y accéder pour une raison ou une autre. Au cours des quatre premiers mois de 2007, 27,6 % des primo-arrivants ont fait l'objet d'une prescription de formation linguistique, au terme de laquelle ils peuvent désormais obtenir le diplôme initial de langue française (DILF). Il est encore trop tôt pour connaître le taux d'obtention de ce diplôme, mais le ministère prévoit qu'il atteigne 65 % en

---

(1) *En sont exemptés ceux des étrangers qui remplissent ces critères mais ont effectué leur scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans.*

(2) *Le regroupement des réseaux de l'ancien Office des migrations internationales et du défunt service social d'accompagnement des émigrants a conduit l'ANAEM à compter jusqu'à soixante-dix implantations, dont certaines faisaient double emploi. En 2006, une rationalisation a réduit le nombre de ces antennes à quarante-trois. Dans le but de disposer d'au moins une implantation par région administrative, l'ANAEM a prévu d'ouvrir, d'ici au début 2008, des directions à Poitiers, Limoges, Clermont-Ferrand, Pointe-à-Pitre et à la Réunion.*

2007, 70 % en 2008 et 75 % en 2010. Ces objectifs sont assez ambitieux car les personnes qui suivent la formation linguistique rencontrent des difficultés particulières : 10 % d'entre elles n'ont jamais été scolarisées, certaines se heurtent à des problèmes matériels, comme la nécessité de faire garder leurs enfants, d'autres trouvent un emploi et abandonnent la formation...

Les formations assurées par l'ANAEM dans le cadre du CAI ont induit une dépense de l'ordre de 50 millions d'euros en 2007. L'Agence y fait face grâce à une subvention de l'Etat, de 46,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007, et à ces ressources propres, constituées du produit de plusieurs taxes, perçues notamment lors de la délivrance du premier titre de séjour, lors du renouvellement des titres de séjour valant autorisations de travail ou lors d'une demande de validation d'une attestation d'accueil, produit qui a augmenté de près de 18 millions d'euros en 2007 sous l'effet de leur revalorisation.

### *3) Vers de nouveaux instruments pour faciliter l'intégration des familles*

Le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile propose d'une part de créer un contrat d'accueil et d'intégration familial, qui assurera aux parents bénéficiant du regroupement familial une formation à leurs droits et leurs devoirs en France, et dont le non-respect sera susceptible d'entraîner la suspension du versement des allocations familiales (article 3 du projet), d'autre part de former à la langue française et aux valeurs de la République les étrangers qui demandent à venir en France pour rejoindre leur conjoint français (article 4 du projet) ou au titre du regroupement familial (article 1<sup>er</sup>), dans le cas où un test aurait montré qu'une telle formation était nécessaire.

En 2006, 2 481 personnes ont rejoint leur conjoint étranger en France dans le cadre du regroupement familial. Sur cette base, le coût de la formation à assurer dans le cadre du CAI pour les familles à environ 5 000 personnes (les deux parents y étant invités) est évalué à 0,6 million d'euros.

Cette formation aura lieu en France, contrairement aux nouvelles formations civique et linguistique qui devront être délivrées dans le pays d'origine du conjoint ou de la famille. L'ANAEM est d'abord chargée de préparer le test de langue, et surtout celui concernant les valeurs de la République, qui devra être rédigé dans chaque langue locale. Elle devra ensuite veiller à ce que les personnes concernées passent les tests, puis à ce que celles qui ont échoué soient affectées à un centre de formation. Elle assurera ces missions directement dans les pays où elle est implantée : le Maroc, la Tunisie, le Mali, la Turquie, le Sénégal, la Roumanie, la Pologne et le Québec ; ailleurs, des organismes qu'elle aura accrédités s'en chargeront. Les formations elles-mêmes seront assurées par les Alliances françaises.

L'évaluation du coût de l'ensemble repose sur l'hypothèse d'un flux de 56 000 personnes devant passer le test, lequel serait assuré par des personnels de l'ANAEM dans 70 % des cas, et d'un volume d'étrangers à former de 19 000, les cours devant durer 140 heures en moyenne. Au total, le dispositif coûterait 17,5 millions d'euros. Dans la mesure où, dans le cadre du CAI, ces personnes auraient bénéficié, à leur arrivée en France, des mêmes formations pour un coût évalué à 14,7 millions d'euros, le surcoût du nouveau dispositif devrait être limité à 2,8 millions d'euros.

Par ailleurs, l'article 3 *bis* du texte adopté par la commission mixte paritaire <sup>(1)</sup> généralise la réalisation, jusqu'ici seulement optionnelle, d'un bilan de compétences dans le cadre du CAI. L'ANAEM n'est pas encore en mesure d'évaluer précisément le coût car la disposition a été introduite au cours du débat parlementaire devant votre Assemblée et les modalités de sa mise en œuvre n'en sont pas encore connues.

Pour faire face à toutes les dépenses liées au CAI, qu'elles soient effectuées en France ou dans le pays d'origine des étrangers qui en bénéficient, l'ANAEM recevra en 2008 une subvention de fonctionnement de 44,61 millions d'euros, 5,55 millions d'euros provenant d'un fonds de concours alimenté par le Fonds européen d'intégration <sup>(2)</sup>, et des ressources propres. Celles-ci devraient progresser au minimum de 3,58 millions d'euros en 2008 du fait de l'augmentation de 30 à 45 euros de la taxe sur les attestations d'accueil, prévue par l'article 51 du projet de loi de finances. Leur hausse compensera ainsi largement la réduction de 2 millions d'euros de la subvention de fonctionnement.

Le projet annuel de performances précise que, en cas de besoin, l'ANAEM pourra puiser dans son fonds de roulement qui devrait dépasser son niveau prudentiel, voire bénéficier d'une éventuelle augmentation des autres taxes et redevances qui lui reviennent, dont le montant est fixé par voie réglementaire.

Votre Rapporteur estime que l'ANAEM ne devrait pas rencontrer de difficultés financières en 2008 à cause des nouveaux dispositifs dans la mesure où leur mise en place va demander plusieurs mois de préparation et où les surcoûts n'apparaîtront probablement qu'au second semestre 2008.

---

(1) Voir le rapport fait par MM. Thierry Mariani, député, et François-Noël Buffet, sénateur, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, 16 octobre 2007.

(2) Les crédits du fonds de concours sont destinés aux séances d'information « Vivre en France » dispensées dans le cadre du CAI.

## **B – Les instruments au service de l'intégration et de l'égalité des chances**

Il est évident que les étrangers nouvellement arrivés en France ne sont pas pleinement intégrés à notre société à l'issue de l'exécution de leur contrat d'accueil et d'intégration. Les efforts doivent être poursuivis au-delà de cette première étape, qui vise essentiellement à leur fournir les bases de leur intégration.

### *1) L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui a été créée par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, mène des actions relevant principalement de la mission « Ville et logement », mais aussi en partie de la mission « Immigration, asile et intégration ». Elle a en effet pour mission de mettre en œuvre les priorités définies par le comité interministériel à l'intégration en avril 2006 dans les domaines de l'accès à la langue française, de l'exercice de la citoyenneté, de l'acquisition de la nationalité et de l'accès à l'emploi et au logement. Elle remplit ainsi les missions assurées auparavant par le FASILD, à l'exception de ce qui a trait au CAI, transféré à l'ANAEM.

Son budget était de 430 millions d'euros en 2007, dont 28 millions d'euros au titre de son fonctionnement. Le programme Accueil des étrangers et intégration en prenait 8 millions d'euros à sa charge. Les missions nouvelles qui lui ont été confiées (notamment en matière de prévention de la délinquance et de politique de la ville) vont entraîner une augmentation de ses coûts de fonctionnement, mais comme, par ailleurs, les 2,6 millions d'euros qu'elle versait à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration seront désormais gérés directement par le ministère, la participation de celui-ci au fonctionnement de l'Agence sera réduite à 7 millions d'euros en 2008.

Au titre des dépenses d'intervention, il lui accordera 98,92 millions d'euros, soit moins qu'en loi de finances pour 2007 (106,84 millions d'euros, hors fonctionnement). Mais, dans le même temps, la subvention qui est versée à l'ACSE à partir de la mission « Ville et logement » passera de 318 millions d'euros en 2007 à près de 374 millions d'euros en 2008.

Ces crédits permettront donc à l'Agence de continuer à financer de nombreuses associations et des organismes, tant locaux que nationaux : en 2006, plus de 4 800 organismes avaient bénéficié de 101 millions d'euros au total.

### *2) L'ouverture de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration*

Créé en novembre 2006, cet établissement public est placé sous la tutelle des ministères en charge de la culture, de l'intégration, de l'éducation nationale et de la recherche. En 2007, il était financé par ces ministères et par l'ACSE.

Etant donné qu'il s'agit d'un établissement culturel, il relève à titre principal du programme Transmission des savoirs de la mission « Culture » mais il a pour mission de contribuer à l'évolution des représentations sur l'immigration, ce qui justifie l'intervention du ministère qui en a la charge, et qui pourra ainsi lui fixer des objectifs propres aux politiques d'intégration.

La Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) a ouvert au public en octobre 2007. Elle emploiera 64 personnes, fin 2007. Sur un budget de fonctionnement prévisionnel de 7 millions d'euros en 2008, 3,04 proviendront du programme Intégration et accès à la nationalité française (2,6 millions d'euros étant transférés depuis le budget de l'ACSE).

### *3) La nouvelle aide à la réinsertion des anciens migrants*

Si les crédits destinés à l'aide au retour volontaire en faveur des étrangers en situation irrégulière sont inscrits sur le programme Codéveloppement de la mission « Aide publique au développement », c'est sur le programme Intégration et accès à la nationalité française qu'est inscrite l'aide à la réinsertion des anciens migrants, sur une action dédiée intitulée Aide au retour et à la réinsertion.

Ce dispositif, créé par la loi relative au logement opposable<sup>(1)</sup>, est ouvert aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne, vivant seuls et âgés d'au moins 65 ans, qui ont vécu en France au moins pendant les quinze années précédant la demande, qui sont hébergés dans un foyer de travailleurs migrants ou dans un logement à usage locatif présentant certaines caractéristiques, dont les revenus sont inférieurs à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat –décret qui n'a pas encore été publié– et qui effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine. Le montant de l'aide, qui est différentiel, doit permettre à ceux qui le souhaitent de retourner s'installer dans leur pays.

Selon les hypothèses retenues dans le projet annuel de performances, le dispositif devrait coûter 3 millions d'euros en 2008, sur la base de 1 300 bénéficiaires.

## **C – Des dispositifs renforcés en faveur des réfugiés statutaires**

Alors que toutes les actions dirigées vers les demandeurs d'asile sont inscrites sur le programme Immigration et asile, celles menées en faveur des personnes ayant obtenu le statut de réfugié sont rattachées à l'action Intégration et lutte contre les discriminations du programme Intégration et accès à la nationalité. Les réfugiés ne sont pas des migrants comme les autres et ils se heurtent à des difficultés spécifiques.

---

(1) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Votre Rapporteur a indiqué *supra* qu'une partie des places de CADA était occupée par des personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire mais qui ont du mal à accéder à un logement. Il existe pourtant des structures destinées à héberger ces personnes pendant qu'elles sont à la recherche d'une solution durable. Il s'agit des centres provisoires d'hébergement des réfugiés. Au nombre de vingt-huit, ils comptent actuellement 1 083 places.

Ces centres offrent non seulement un toit aux réfugiés, mais aussi un accompagnement administratif pour l'ouverture des droits sociaux, un accompagnement social pour l'accès au logement, à l'emploi, à la formation. C'est ce qui explique que le coût journalier moyen de la place s'élève à plus de 31 euros pour 2008, et que le coût total du dispositif atteigne 12,3 millions d'euros.

Le manque de places dans ces centres a été signalé à votre Rapporteur à plusieurs reprises. Il est surtout visible dans la région parisienne où se trouve une grande partie des réfugiés. 40 % des demandeurs d'asile y arrivent et beaucoup d'entre eux y restent pendant la durée de l'examen de leur demande. A l'issue de la procédure, ils éprouvent souvent des réticences à s'éloigner de la région où ils ont commencé à prendre leurs marques.

Il pourrait être utile de créer de nouvelles places dans les centres provisoires d'hébergement. Mais, dans la mesure où elles ne constituent par définition qu'une solution transitoire pour les réfugiés, tout comme les solutions de droit commun auxquelles ils recourent parfois (les centres d'hébergement ou de réinsertion sociale, les résidences sociales), c'est surtout un instrument permettant de les aider à trouver un logement durable qui doit être créé.

Un dispositif de solvabilisation de la demande est en cours de préparation : il reposerait sur un système de baux glissants et serait financé par la Caisse des dépôts et consignations et par le Fonds européen pour les réfugiés. Des actions du même type sont d'ores et déjà menées par des associations : celles-ci se portent garantes pour l'accès au logement de personnes dont les revenus ne sont pas suffisants et paient leur loyer –pendant trois ans au plus–, tout en les aidant à augmenter leurs revenus ; lorsque cet objectif est atteint, le bail est transféré de l'association aux personnes logées, qui prennent le loyer à leur charge.

Parallèlement, le ministère propose de mettre en place au niveau local des actions de coordination ou de facilitation de l'accès au logement et à l'emploi pour les réfugiés, en liaison avec les services de l'Etat dans certains départements ou régions confrontés à des tensions particulières dans ces domaines. Devraient aussi être créés des centres de ressources opérationnels dédiés au logement social de droit commun et à l'emploi-formation.

Les réfugiés peuvent aussi se voir accorder des aides d'urgence et des bourses pour poursuivre des études universitaires en France. En loi de finances pour 2007, une enveloppe de près de 1,5 million d'euros avait été ouverte pour l'ensemble de ces aides aux réfugiés. Pour 2008, il est proposé de l'augmenter de

2 millions d'euros afin de financer les nombreux projets en faveur de l'accès au logement et à l'emploi que les directions départementales de l'action sanitaire et sociale ont proposé de lancer.

Le Fonds européen pour les réfugiés (FER) devrait aussi cofinancer certaines actions en vue de faciliter l'intégration des réfugiés. En 2008, 510 000 euros sont attendus au titre du FER 2005-2007 et 1,4 million d'euros pourrait être versé pour le préfinancement du FER 2008-2013.

S'y ajouteront 330 000 euros transférés depuis le programme Français de l'étranger et étrangers en France de la mission « Action extérieure de l'Etat » : 300 000 euros sont destinés au versement d'allocations forfaitaires régulières et de secours occasionnels à des réfugiés d'Afrique du Nord installés en France depuis l'indépendance de leur pays ; 30 000 euros constituent des subventions à des associations aidant les demandeurs d'asile et les réfugiés. En 2007, Forum Réfugiés et la représentation du Haut-commissariat pour les réfugiés à Paris en ont bénéficié, chacun à hauteur de 15 000 euros, le premier pour développer l'action de son antenne de Paris <sup>(1)</sup>, le second au titre de son action juridictionnelle en France, au sein de la Commission des recours des réfugiés <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Le siège de l'association est à Lyon.*

(2) *Des membres du Haut-commissariat aux réfugiés remplissent les fonctions d'assesseurs à la CRR.*





## CONCLUSION

Pour sa première année d'existence, la mission « Immigration, asile et intégration » apparaît donc en mesure de faire face aux dépenses qui lui incomberont.

C'est sur ses crédits que sera financée la mise en place de l'administration centrale du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et que seront rémunérés ses effectifs. Ils permettront aussi au ministère de prendre en charge l'application informatique GREGOIRE, et de faire face aux frais supplémentaires induits par l'ouverture de nouvelles places dans les centres de rétention administrative, deux instruments précieux pour améliorer le suivi administratif des étrangers présents sur le territoire français et développer l'exécution des mesures d'éloignement des personnes en situation irrégulière. Les différents dispositifs en faveur des demandeurs d'asile seront pris en charge à la hauteur de besoins qui devraient poursuivre leur tendance à la baisse.

Les moyens affectés au programme Intégration et accès à la nationalité française, complétés par le rattachement de fonds de concours d'origine communautaire et par les autres ressources des opérateurs, assureront la poursuite des actions déjà menées, et le lancement des innovations contenues dans la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'asile et à l'intégration, au premier rang desquelles le contrat d'accueil et d'intégration pour les familles et les tests de connaissance de la langue française et des valeurs de la République que devront passer, dans leur pays d'origine, les étrangers demandant à bénéficier du regroupement familial ou à rejoindre leur conjoint français.

Votre Rapporteur est donc favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2008.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné pour avis les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » au cours de sa réunion du 17 octobre 2007.

Après l'exposé de votre Rapporteur, le **président Axel Poniatowski** a souligné la relative modestie des crédits affectés à ce nouveau ministère et demandé si les fonctionnaires restaient rattachés à leurs ministères d'origine.

**Votre Rapporteur** a rappelé que la vocation première de ce ministère est la coordination et le pilotage de la politique d'immigration. Il a indiqué que plusieurs questions doivent encore être tranchées au premier rang desquelles la localisation même du ministère ainsi que l'organisation de son fonctionnement. Les personnels seront affectés à la nouvelle structure ministérielle, ainsi que les crédits correspondants, mais ils continueront à être gérés par leurs ministères d'origine, en application de conventions de délégation de gestion.

Conformément aux conclusions de votre Rapporteur, *la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2008.*

\*

\* \*



## ANNEXE

### LISTE CHRONOLOGIQUE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR <sup>(1)</sup>

- M. Cédric de Torcy, directeur des opérations de solidarité à la Croix-Rouge française, accompagné de Mme Nasrine Tamine, en charge des questions des réfugiés et des migrants ;
- M. Gilles Lagarde, secrétaire général de la préfecture de la région Bretagne, accompagné de M. Stéphane Coconnier, chef du bureau des étrangers de la préfecture ;
- Mme Nadine Joly, directeur de la police aux frontières des aéroports Roissy - Charles-de-Gaulle et Le Bourget, et son équipe ;
- Mme Géraldine Teneau, responsable du centre d'accueil des demandeurs d'asile de Livry-Gargan, et son équipe, ainsi que Mme Valérie Bernard, responsable de la plate-forme départementale d'accueil de La Courneuve ;
- Mme Hélène Gacon, présidente de l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFÉ) ;
- M. Damien Nantes, responsable du service éloignement à la Cimade, et M. Antoine Decourcelle, responsable des questions asile à la Cimade Ile-de-France ;
- M. Philippe Jeannin, président du tribunal de grande instance de Bobigny ;
- Mme France Charlet, responsable du bureau parisien de Forum Réfugiés, et M. Mathieu André, chargé des questions européennes ;
- M. François Bernard, président de la Commission des recours des réfugiés ;
- M. Jean-François Cordet, directeur général de l'OFPRA ;
- M. Bernard Chemin, président de la commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente ;
- M. Yves Bentolila, conseiller budgétaire au cabinet de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ;
- M. Alain Catta, directeur des Français de l'étranger et des étrangers en France au ministère des affaires étrangères et européennes, et Mme Odile Soupison, ancien chef du service des étrangers en France.

---

(1) Ces entretiens et visites ont eu lieu dans le cadre de la préparation de son avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et dans celle du présent avis budgétaire.