

N° 1201

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME VI

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

PAR M. PHILIPPE COCHET,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UN JEUNE MINISTÈRE QUI PREND SES MARQUES	9
A – UNE NOUVELLE ADMINISTRATION CENTRALE, AUX IMPLANTATIONS BIENTÔT REGROUPÉES	9
1) Une administration de mission	9
2) L'urgence d'un rapprochement des services parisiens	12
B – UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE RÉAJUSTÉ	14
1) Les dotations rattachées à la mission en 2009	14
2) Les dotations qui quittent la mission en 2009	15
C – DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT MAÎTRISÉES	16
1) Des effectifs globalement stables	16
2) Des crédits de fonctionnement mis à niveau	17
3) Des moyens d'investissement exclusivement consacrés à des systèmes d'information	18
II – DES DEMANDEURS D'ASILE MIEUX TRAITÉS	21
A – UNE DEMANDE D'ASILE EN ÉVOLUTION	23
B – LA POURSUITE DU MOUVEMENT DE RÉFORMES	26
1) Un OFPRA plus rapide, qui s'adapte	26
2) Une Cour nationale du droit d'asile indépendante, qui va se réorganiser	27
3) Une admission au séjour bientôt largement régionalisée	29
4) Des centres d'accueil des demandeurs d'asile plus nombreux, qui se recentrent sur leur mission	30
5) Des besoins d'hébergement d'urgence persistants	35
C – DES COÛTS QUI DEVRAIENT ÊTRE GLOBALEMENT CONSTANTS MALGRÉ LA HAUSSE ATTENDUE DE LA DEMANDE D'ASILE	36
1) Une subvention à l'OFPRA réévaluée	37
2) Les moyens de fonctionnement de la CNDA	37
3) Les économies attendues d'une rationalisation de l'accueil des demandeurs	39

4) La réévaluation de la subvention aux CADA	39
5) Des prévisions optimistes en matière d'hébergement d'urgence et d'allocations temporaires d'attente	40
III – UNE IMMIGRATION ILLÉGALE COMBATTUE PLUS EFFICACEMENT	43
A – UNE POLITIQUE VOLONTARISTE QUI DONNE DES RÉSULTATS	43
1) Des étrangers en situation irrégulière plus souvent éloignés de notre territoire	43
2) Des infractions aux règles davantage sanctionnées	44
B – LES MOYENS DE CONSOLIDER LES PROGRÈS RÉALISÉS	45
1) La progression logique des dépenses liées aux centres de rétention administrative	46
2) Une source d'économies prometteuse mais délicate à manier : la délocalisation des audiences	48
3) Des coûts de transport en croissance	49
C – UN CENTRE DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE MODÈLE : LE CRA DE LYON SAINT EXUPÉRY	50
1) Des conditions de rétention respectueuses des besoins et des droits des personnes	51
2) Une utilisation de la rétention très efficace	53
3) Perspectives	58
IV – DES IMMIGRÉS RÉGULIERS ACCUEILLIS DE MANIÈRE PLUS RATIONNELLE	61
A – DES ÉVOLUTIONS CONFORMES AUX OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT	61
1) La progression de l'immigration de travail	61
2) Le succès du contrat d'accueil et d'intégration et l'élargissement de cette démarche	62
B – LA CRÉATION D'UN OPÉRATEUR UNIQUE, DOTÉ DE RESSOURCES ADAPTÉES ..	64
1) Un organisme unique chargé de veiller à l'intégration des étrangers pendant les cinq premières années de leur séjour en France	65
2) Des ressources essentiellement fiscales	66
C – DES DISPOSITIFS D'AIDE À L'INTÉGRATION EN PARTIE RÉORGANISÉS	67
1) Les mesures destinées aux seuls réfugiés statutaires	68
2) Les aides à l'insertion des personnes immigrées	68
CONCLUSION	71
EXAMEN EN COMMISSION	73
ANNEXES	97

Mesdames, Messieurs,

Les questions d'immigration ont encore occupé, cette année, le débat public. Après que 2007 a vu la création, conspuée par les uns, saluée par les autres, du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (devenu développement solidaire depuis le remaniement ministériel du 18 mars 2008), c'est l'élaboration du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, élément clé de la Présidence française de l'Union européenne, dont l'immigration était l'une des priorités, qui a retenu l'attention en 2008.

La France considère, en effet, que si des progrès remarquables ont été accomplis sur la voie de l'harmonisation des politiques d'immigration, il convient d'aller plus loin dans un esprit de solidarité et de co-responsabilité au sein de l'Union, dès lors que, dans un espace de libre circulation, les décisions d'un Etat-membre ont des répercussions sur l'ensemble des autres. De plus, la France fait le constat que, par-delà les différences de situations géographiques, historiques, culturelles ou économiques, tous les pays européens doivent relever le défi des problématiques migratoires. Elle estime également que les phénomènes migratoires font partie intégrante des relations internationales et qu'ils doivent être traités globalement, c'est-à-dire tout à la fois en organisant la migration légale, en luttant contre l'immigration irrégulière et en développant les synergies entre migrations et développement. Elle considère enfin qu'une politique migratoire juste, équitable et efficace suppose de bâtir un vrai partenariat entre pays d'origine, de transit et de destination. Aux yeux de notre pays, ce défi doit être relevé par l'Union européenne qui a d'ailleurs fait siens ces principes, sous le nom d'« Approche globale des migrations ».

Dans ce contexte, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile est l'occasion pour l'Union européenne, ses Etats-membres et la Commission de souscrire des engagements politiques forts afin d'aller plus loin vers l'harmonisation des politiques menées dans ces deux domaines. Le Pacte repose ainsi sur cinq axes : organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque Etat et favoriser l'intégration ; lutter contre l'immigration irrégulière, notamment en assurant le retour dans leur pays d'origine ou vers un pays de transit des étrangers en situation irrégulière ; renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières ; bâtir une Europe de l'asile ; créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit favorisant les synergies entre les migrations et le développement.

Très bien accueilli par nos partenaires européens, le Pacte a été adopté le 16 octobre dernier par le Conseil européen des chefs d'Etat et de Gouvernement.

Ses stipulations sont parfaitement cohérentes avec la politique que mène, en France, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Pour la financer, il dispose des crédits du programme Développement solidaire et migration de la mission « Aide publique au développement »⁽¹⁾ et des deux programmes de la mission « Immigration, asile et intégration », qui sont l'objet du présent rapport.

Comme les autres ministères, le nouveau ministère a fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Les conseils de modernisation des politiques publiques ont pris un certain nombre de décisions⁽²⁾ qui le concernent soit directement, soit indirectement, dans la mesure où il collabore avec d'autres départements ministériels pour remplir ses missions. L'essentiel des mesures préconisées sera mis en œuvre dès l'exercice 2009 ; la plupart des évolutions de la mission entre les exercices 2008 et 2009 en est la traduction budgétaire.

Si l'on s'en tient aux crédits inscrits sur la mission dans la loi de finances pour 2008 et à ceux qu'il est proposé d'ouvrir en 2009, tels que présentés dans le tableau de la page suivante, le budget de la mission enregistre une baisse de 16,34 % en autorisations d'engagement et de 14,67 % en crédits de paiement.

Mais ces chiffres ne correspondent pas à la réalité à cause d'une part des transferts entre missions, qui conduisent à eux seuls à une baisse des crédits de plus 54 millions d'euros entre 2008 et 2009, et d'autre part de la réforme des ressources propres de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui devrait prochainement se transformer en Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), réforme qui va conduire à des recettes plus élevées d'au moins 18,5 millions d'euros, réduisant d'autant le besoin de financement budgétaire.

Votre Rapporteur reviendra en détail sur ces deux évolutions. Hors transferts, la réduction des moyens de la mission est limitée 5,6 % en crédits de paiement et 7,4 % en autorisations d'engagement.

Malgré le transfert des crédits de fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) vers une autre mission, la dotation du programme Immigration et asile apparaît en hausse, principalement à cause du rattachement sur son action Soutien des moyens de fonctionnement inscrits en 2008 sur l'action Soutien du programme Intégration et accès à la nationalité française, qui est supprimée.

(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 ». Le programme s'intitulait « Codéveloppement » en 2008.

(2) Ces décisions figurent à l'annexe 1 du présent rapport.

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 2008	Demandées pour 2009	Evolution (en %)	FDC et ADP ⁽¹⁾ attendus en 2009	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Evolution (en %)	FDC et ADP ⁽¹⁾ attendus en 2009
Immigration et asile	431 563 960	433 238 836	0,39	8 728 000	422 863 960	436 038 836	3,12	8 728 000
Circulation des étrangers et politique des visas ⁽²⁾	148 500	2 600 000	1 650,00	—	148 500	2 600 000	1650,84	—
Garantie de l'exercice du droit d'asile	299 864 624	287 600 000	-4,09	—	299 864 624	287 600 000	-4,09	—
Lutte contre l'immigration irrégulière ⁽²⁾	80 340 521	80 800 000	0,57	5 966 000	79 040 521	80 800 000	2,23	5 966 000
Soutien ⁽²⁾	51 210 315	62 238 836	21,54	2 762 000	43 810 315	65 038 836	48,46	2 762 000
Intégration et accès à la nationalité française	179 324 369	77 800 000	-56,61	10 837 500	179 324 369	77 800 000	-56,61	10 837 500
Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française ⁽²⁾	43 473 800	15 000 000	-65,50	5 370 000	43 473 800	15 000 000	-65,50	5 370 000
Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière	131 377 569	59 500 000	-54,71	5 467 500	131 377 569	59 500 000	-54,71	5 467 500
Aide au retour et à la réinsertion	3 000 000	1 500 000	-50,00	—	3 000 000	1 500 000	-50,00	—
Naturalisation et accès à la nationalité	1 473 000	1 800 000	22,20	—	1 473 000	1 800 000	22,20	—
Mission « Immigration, asile et intégration »	610 888 329	511 038 836	-16,34	19 565 500	602 188 329	513 838 836	-14,67	19 565 500

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

(2) Libellés modifiés ; la LFI 2008 a été retraitée pour permettre des comparaisons pertinentes.

Source : d'après projet annuel de performances.

Le programme Intégration et accès à la nationalité française enregistre pour sa part une forte diminution de ses crédits, sous l'effet conjugué du transfert des crédits de fonctionnement, de la forte réduction de la subvention à l'ANAEM et de la disparition de la subvention à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui ne sera plus un opérateur de ce programme en 2009, le ministère reprenant néanmoins à sa charge certaines de ses missions.

Le contenu de la mission va ainsi évoluer plus profondément que la relative stabilité de sa présentation le laisse penser.

Votre Rapporteur a naturellement procédé aux auditions indispensables à la préparation d'un avis budgétaire, mais il a aussi effectué plusieurs déplacements, dans l'esprit de ceux qu'il avait faits à l'automne 2007 à la zone d'attente pour les personnes en instance (ZAPI) de Roissy et au centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) de Livry-Gargan.

Il s'est donc rendu au centre de rétention administrative de Lyon Saint Exupéry puis a rencontré l'ensemble des responsables des services de la préfecture du Rhône en charge des étrangers. Le Rhône est certes le département dont votre Rapporteur est élu, mais c'est aussi l'un de ceux qui reçoivent le plus grand nombre d'étrangers en général, et de demandeurs d'asile en particulier. Son centre de rétention administrative (CRA) est en outre souvent cité en exemple, à juste titre, comme il a pu le constater. Votre Rapporteur a aussi tenu à visiter un autre centre de rétention, à la réputation moins flatteuse, celui du Palais de Justice de Paris. Malgré un taux d'occupation inhabituellement élevé à cause de l'incendie aux centres de Vincennes en juillet dernier, il offre des conditions de rétention acceptables et ne mérite pas le procès qui lui est régulièrement fait.

Votre Rapporteur a en outre rendu visite aux responsables de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et de la CNDA, dans leurs locaux respectifs. Il a enfin effectué un déplacement à Berlin, où il a mesuré le soutien allemand au Pacte européen, mais aussi la similarité des problématiques dans les deux pays, au-delà de quelques différences procédurales.

Les informations tirées de ces rencontres ont nourri les réflexions de votre Rapporteur et ce rapport, dans lequel elles figurent tantôt sous forme d'encadrés, tantôt intégrées dans le texte. Votre Rapporteur tient à remercier chaleureusement toutes les personnes ⁽¹⁾ qui lui ont consacré une partie de leur temps et qui lui ont beaucoup apporté.

(1) La liste des personnes rencontrées par votre Rapporteur constitue l'annexe 2 du présent rapport.

I – UN JEUNE MINISTÈRE QUI PREND SES MARQUES

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été créé au lendemain de l'élection de M. Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, début mai 2007. La loi de finances initiale pour 2008 a été l'occasion de lui rattacher une mission budgétaire, tandis qu'il a été doté d'une administration centrale à compter du 1^{er} janvier 2008.

En quelques mois a donc été mise en place une nouvelle administration, qui a rapidement fait la preuve de son efficacité. Le ministère a même reçu en juillet 2008 une Victoire de la modernisation de l'Etat pour la création de cette nouvelle administration !

A – Une nouvelle administration centrale, aux implantations bientôt regroupées

Comme votre Rapporteur l'a expliqué dans son avis sur les crédits pour 2008 de la mission « Immigration, asile et intégration », la nouvelle administration centrale a été constituée par le regroupement de services dépendants de plusieurs ministères. L'organisation du ministère a été précisée par le décret du 26 décembre 2007 et l'arrêté du même jour portant organisation de son administration centrale.

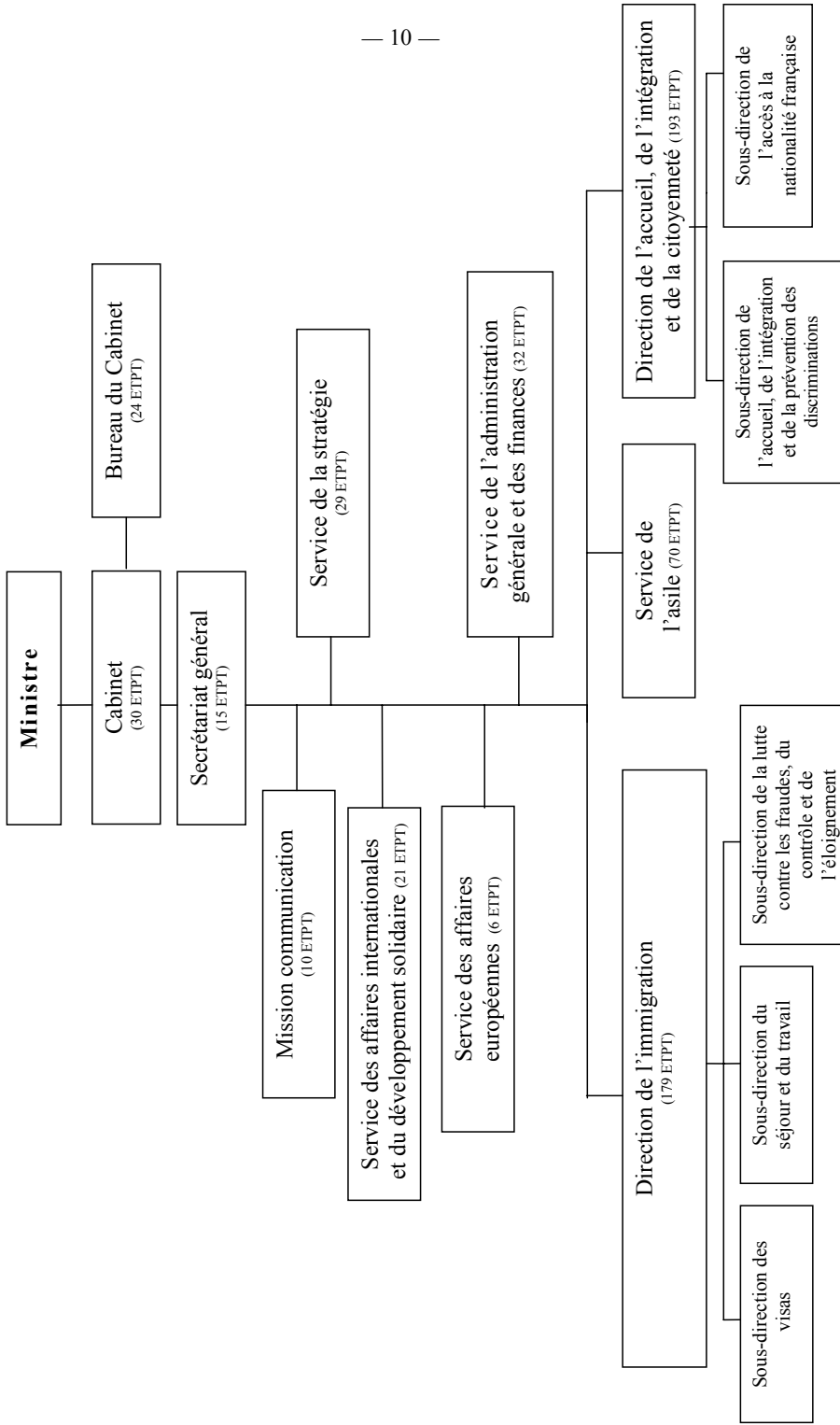
Dans un premier temps, chaque service est resté implanté au sein du ministère dont il dépendait auparavant. L'année 2009 devrait permettre de franchir une nouvelle étape en assurant le rapprochement géographique des services.

1) Une administration de mission

Résultat d'une volonté politique exprimée par le Président de la République pendant la campagne électorale, le nouveau ministère n'est pas un ministère comme les autres. Son organigramme et les effectifs rattachés à chaque service ou direction figurent à la page suivante.

En créant ce nouveau ministère à l'administration centrale resserrée, le Gouvernement a souhaité mettre en place une administration de mission, s'appuyant sur l'expérience et les services de l'ensemble des ministères qui interviennent dans le champ de l'immigration, de l'asile et de l'intégration. Il ne dispose pas de corps de fonctionnaires spécifiques. Pour remplir son rôle, il a donc passé une série de conventions de délégation de gestion avec ces ministères partenaires.

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE
Organigramme et effectifs en 2008



Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Pour ce qui est de la gestion des personnels qui ont été transférés au ministère – 628 agents au 1^{er} juillet 2008 –, ont ainsi été conclues des conventions, au titre du programme Intégration et accès à la nationalité française, avec le ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité et avec celui de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, et au titre du programme Immigration, asile et intégration, avec les ministères des affaires étrangères et européennes, de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de l'économie, des finances et de l'emploi, et du budget, des comptes publics et de la fonction publique. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire confie ainsi aux ministères délégués la réalisation des actes de gestion concourant à la paye de leurs personnels affectés au nouveau ministère. Ce dernier élabore le schéma annuel des emplois des personnels dont il dispose, dans le cadre du plafond de masse salariale et d'emplois alloué par la loi de finances. Il détermine également les besoins de recrutement en nombre, compétences et profils. Enfin, dans la limite des délégations de pouvoir consenties par chaque ministère, il assure directement les actes de gestion individuelle de proximité qui ne nécessitent pas l'avis des commissions administratives paritaires compétentes des corps concernés.

Six autres conventions de délégation de gestion ont été signées par le ministère en matière de dépenses de fonctionnement (titre 3). Il s'agit d'une part de conventions de soutien et de remboursement concernant la mise à disposition de locaux et les soutiens logistique, bureautique et informatique : sont concernés, au titre du programme Intégration et accès à la nationalité française, les ministères chargés du travail et de la santé, et, au titre du programme Immigration, asile et intégration, les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur. L'installation des services du ministère dans ses propres locaux devrait rendre inutiles au moins deux de ces trois conventions.

D'autre part, deux conventions, conclues avec le ministère de l'intérieur et celui de la défense, portent spécifiquement sur la rétention administrative et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière : elles précisent la gestion effective des mesures confiées à la direction générale de la police nationale d'une part et à la gendarmerie nationale d'autre part, les services spécialisés des ministères partenaires étant chargés de la passation des marchés nécessaires aux prestations relatives à la rétention administrative et à l'éloignement, ainsi qu'à l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de ces dépenses.

Enfin, le ministère est aussi lié par une convention au ministère chargé de l'intérieur sur le titre des dépenses d'investissement, pour ce qui est applications informatiques AGEDREF et EURODAC.

Par ailleurs, comme en 2008, le ministère restera, en 2009, dépourvu de services déconcentrés spécifiques et continuera à s'appuyer sur les différentes directions dépendant d'autres ministères, comme les directions départementales du travail (DDT) et celles des affaires sanitaires et sociales (DDASS). Il est

néanmoins envisagé de créer, dans certaines préfectures de région ou de département qui sont particulièrement concernées par les enjeux migratoires, une direction qui serait directement rattachée au ministère. Cela supposerait que les personnels en charge des étrangers dans les DDT et DDASS correspondantes soient transférés à la nouvelle direction et donc inscrits sur les crédits du ministère.

Le ministère est également favorable à ce que lui soient affectés les personnels des services consulaires situés à l'étranger en charge de la délivrance des visas, ce qui serait cohérent à la fois avec ses compétences dans ce domaine et avec le transfert sur ses crédits, en 2009, de la dotation destinée à l'équipement informatique de l'administration des visas, votre Rapporteur y reviendra. Ce transfert de personnels n'est pas encore à l'ordre du jour, notamment à cause du fait que, dans les plus petits postes consulaires, les agents sont polyvalents et ne consacrent donc pas l'intégralité de leur temps de travail à la délivrance de visas. Le Conseil de modernisation des politiques publiques a néanmoins décidé que les affectations de personnels dans les services consulaires chargés des visas feraient l'objet d'une concertation interministérielle.

2) L'urgence d'un rapprochement des services parisiens

L'administration centrale du ministère ayant été constituée à partir de services transférés depuis d'autres départements ministériels, elle présente une grande dispersion géographique. Le ministère est ainsi implanté sur six sites à Paris et deux en province, à Nantes et Rezé, ces derniers accueillant 42 % de ses effectifs :

LES IMPLANTATIONS ACTUELLES DU MINISTÈRE

Implantations	Statut juridique	Surface (en m ²)	Nombre de postes de travail	Surface par agent (en m ²)
Rezé	Bail	4 713	156	30,21
Nantes	Propriété	1 806	96	18,81
Total province		6 519	252	25,87
Beauvau	Propriété	1 437	110	13,06
Montparnasse	Bail	2 203	76	29
Rue de Grenelle (n ^{os} 99 et 101)	Propriété	1 918	135	14,21
Rue de Lille	Propriété	92	11	8,36
Rue Saint Georges (HCI)	Bail	415	8	51,88
Rue de Rennes	Bail	817	65	12,57
Total Paris		6 882	405	17
Total général		13 401	657	20,40

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Comme aucune décision n'avait été prise, à l'été 2007, quant à l'implantation des services du ministère à vocation transversale (les services de l'administration générale et des finances, de la stratégie, des affaires européennes, des affaires internationales et du développement solidaire), aucun crédit n'a été inscrit dans la loi de finances initiale pour 2008 afin d'en financer les coûts. Ils ont été installés dans des locaux situés rue de Rennes, dans de bonnes conditions mais à un coût élevé (1 500 euros le mètre carré) étant donné le type de prestations offertes. Celui-ci – 1,22 million d'euros – a été couvert par fongibilité à l'intérieur du programme Immigration et asile.

Les autres services, transférés, ont pour la plupart conservé leur implantation d'origine, le ministère concluant avec les ministères desquels ils relevaient auparavant des conventions de délégation de gestion (voir *supra*).

Le 23 juin 2008, le secrétaire général du Gouvernement a décidé que, au plus tard le 1^{er} juin prochain, les services parisiens seraient regroupés sur deux sites domaniaux, dont le ministère sera rendu affectataire, situés à proximité immédiate du cabinet du ministre, installé au 101 rue de Grenelle : il s'agit du 68 rue de Bellechasse, qui offre 814 mètres carrés pour 59 postes de travail, et du 3 rue Barbey de Jouy, bâtiment de 2 597 mètres carrés, susceptible d'héberger 172 postes de travail. Le ratio d'occupation moyen par agent sera ainsi, à Paris, respectivement de 13,8 mètres carrés et de 15 mètres carrés, proches du ratio optimum de 12 mètres carrés par agent rappelé par le Conseil de modernisation des politiques publiques le 12 décembre 2007. Seront en conséquence inscrits en loi de finances pour 2009, sur le programme Immigration et asile, les crédits correspondants aux loyers budgétaires suivants : 2,37 millions d'euros pour les deux nouveaux sites et 1,05 million d'euros pour l'hôtel du ministre.

Ces coûts ont été estimés sur la base d'un déménagement au 1^{er} juin 2009 ; un retard serait particulièrement ennuyeux dans la mesure où le bail des locaux de la rue de Rennes est conclu pour six mois et qu'un nouveau devrait être signé si le déménagement était retardé. Or le ministère en charge de l'immigration n'est pas le seul acteur de ce dossier : il doit en effet s'installer dans des locaux actuellement occupés par la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, qui dépend du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et devrait être profondément réorganisée au cours de l'année 2009 ; une partie des effectifs de cette direction occupera à l'avenir des locaux qui doivent eux-mêmes être libérés par la direction générale de l'énergie et du climat, rattachée au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables. Le ministère en charge de l'immigration est donc le dernier acteur d'une opération à tiroirs, dont il faut souhaiter qu'elle soit menée à bien dans les délais prévus.

B – Une mission au périmètre réajusté

La création du ministère en mai 2007 n'a pas laissé beaucoup de temps à ceux qui en avaient la charge pour préparer la négociation budgétaire et la définition du périmètre de la mission. Celui-ci apparaissait néanmoins, dès 2008, très cohérent avec les compétences du nouveau ministère. Comme votre Rapporteur l'indiquait alors, des ajustements pouvaient déjà être envisagés. D'autres sont apparus nécessaires à la suite de la révision générale des politiques publiques et des décisions des trois conseils de modernisation des politiques publiques, qui sont rappelées en annexe du présent rapport.

A l'exemple de la question des personnels des services des visas à l'étranger, évoquée plus haut par votre Rapporteur, d'autres modifications de périmètre pourraient être envisagées à l'avenir.

Il faut d'ailleurs reconnaître que de tels ajustements concernent la plupart des missions budgétaires, y compris celles relevant de ministères régaliens dont les compétences n'évoluent guère. Il est parfaitement naturel que la réforme de l'Etat se traduise aussi par des évolutions dans la présentation budgétaire.

1) Les dotations rattachées à la mission en 2009

Les compétences du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ont été fixées par le décret du 21 mai 2007⁽¹⁾. Les dispositions de ce décret n'ont pas été modifiées depuis mais le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé que, alors que la politique des visas est une compétence partagée entre le ministère et le ministère des affaires étrangères et européennes, la mise en œuvre opérationnelle de cette politique serait désormais de la responsabilité du ministère de l'immigration, exception faite de ce qui concerne les visas diplomatiques, les visas de service, les visas accordés dans des cas particuliers relevant de la politique étrangère de la France, et ceux relatifs aux procédures d'adoption internationale.

C'est à ce titre que les crédits de fonctionnement relatifs au déploiement du système d'information Réseau mondial visa (RMV), seront transférés en 2009, à hauteur de 1,6 million d'euros, du programme Français à l'étranger et affaires consulaires de la mission « Action extérieure de l'Etat » vers la première action du programme Immigration et asile, dont l'intitulé est modifié (« Circulation des étrangers » devient « Circulation des étrangers et politique des visas »). Il en sera

(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.

de même pour des crédits d'investissement à hauteur de 1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, destinés au développement du système d'information RMV. Votre Rapporteur ne peut que saluer cette évolution, qu'il avait appelée de ses vœux dans son avis budgétaire pour 2008 ⁽¹⁾.

Le projet de loi de finances propose aussi de rattacher au ministère chargé de l'immigration la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV) et ses effectifs, également en provenance du programme Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes. Ce transfert, d'un montant de 0,47 million d'euros en masse salariale, complète très logiquement ceux qui ont été opérés en loi de finances pour 2008.

2) Les dotations qui quittent la mission en 2009

Si le programme Immigration et asile bénéficie de transferts en provenance de la mission « Action extérieure de l'Etat », il cède au programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » la subvention de fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ce qui entraîne un transfert de 17,5 millions d'euros en 2009. Votre Rapporteur reviendra sur cette importante évolution, qui contribuera à l'autonomie de la juridiction.

Sur le programme Intégration et accès à la nationalité française, c'est la prochaine création d'un nouvel établissement public, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), constitué à partir de l'actuelle Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et des activités de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) relatives à l'intégration des migrants primo-arrivants et à la formation linguistique des étrangers, qui conduit au transfert vers le programme Politique de la ville de la mission « Ville et logement » de 40 millions d'euros auparavant versés par le ministère de l'immigration à l'ACSE, sous forme de subventions. Conformément au souhait formulé par le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, l'ensemble des moyens destinés à la politique de la ville sera ainsi inscrit sur la mission qui lui est spécifiquement consacrée.

(1) *Avis budgétaire fait par M. Philippe Cochet au nom de la commission des affaires étrangères sur les crédits pour 2008 de la mission « Immigration, asile et intégration », Assemblée nationale, XIIIème législature, n° 279 tome VIII, p. 8.*

C – Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

1) Des effectifs globalement stables

La loi de finances pour 2008 a fixé le plafond ministériel d'emplois à 609 ETPT (équivalents temps plein travaillé), répartis entre les deux programmes de la mission « Immigration, asile et intégration », sur l'action Soutien de chacun d'eux : 370 étaient rattachés au programme Immigration et asile, 239 au programme Intégration et accès à la nationalité française. Parmi les premiers, trois ETPT contribuaient en fait au fonctionnement du programme Codéveloppement de la mission « Aide publique au développement ».

Un nouveau pas est franchi dans le regroupement des effectifs, puisque le projet de budget pour 2009 propose de les inscrire tous sur l'action Soutien du programme Immigration et asile, l'action Soutien du second programme étant en conséquence supprimée. L'objectif est d'en rationaliser, et donc d'en faciliter, la gestion. Il faut néanmoins reconnaître que ce regroupement ne contribue ni à la lisibilité des documents budgétaires, ni à l'appréhension du coût global de chacune des politiques menées, puisque les documents budgétaires n'indiquent pas dans quelle proportion les effectifs participent à l'un ou l'autre des programmes.

Le plafond d'emplois sera légèrement relevé en 2009, à 613 ETPT, sous l'effet des mouvements suivants :

– 1 ETPT est supprimé en application de la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux ;

– 8 ETPT, qui étaient auparavant simplement mis à sa disposition, sont transférés sur le programme qui accueillera à compter de 2009 la CNDA ;

– 10 ETPT proviennent de la mission « Action extérieure de l'Etat », à la suite du rattachement au ministère de l'immigration de la CRRV ;

– 3 ETPT sont transférés depuis la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », où ils étaient affectés à la Commission interministérielle pour le logement des personnels immigrés.

Hors compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, les transferts d'emplois se traduisent par un solde positif de plus de 400 000 euros, auquel s'ajoute un transfert de crédits de 764 000 euros du ministère de l'intérieur, lié à des emplois de catégorie A+ inscrits dès 2008 sur la mission « Immigration, asile et intégration », mais insuffisamment valorisés.

Globalement, les emplois du ministère seront nettement plus qualifiés en 2009 qu'en 2008 : 44 emplois de catégories B ou C sont en effet remplacés par 48 emplois de catégories A ou A+. Les mesures salariales générales et catégorielles contribueront à la marge à la progression de la masse salariale du ministère.

Celle-ci devrait s'établir à 35,98 millions d'euros (dont 8,6 millions d'euros pour le CAS Pensions) en 2009, contre 31,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008.

Si le non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux n'a conduit qu'à la suppression d'un ETPT en 2009, dix ETPT seront supprimés sur la période 2009-2011, dont trois pour 2009, quatre pour 2010 et trois pour 2011, vingt agents du ministère devant partir en retraite au cours de ces trois années.

D'autres réductions d'effectifs sont attendues de mesures de simplification des procédures décidées par le Conseil de modernisation des politiques publiques, les unes portant sur les personnels du ministère en charge de l'immigration, les autres sur ceux du ministère de l'intérieur.

Il a été décidé de supprimer la double instruction des demandes de naturalisation par les préfetures d'une part et par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté d'autre part. C'est la déconcentration de la procédure dans les préfetures qui a été choisie : seules les demandes posant problème seront réexaminées par l'administration centrale. Cette réforme devrait être expérimentée à partir de 2010 et généralisée en 2011. Après l'embauche de vacataires chargés de traiter les demandes en attente à l'administration centrale en 2009, quarante postes devraient pouvoir être supprimés sur la période 2010-2012 dans la direction concernée.

L'autre mesure importante concerne l'instruction et la délivrance du titre de séjour concomitantes pour les demandeurs d'un visa de long séjour qui ouvre droit à une autorisation de séjour. Il s'agit d'une mesure de simplification juridique et administrative qui permettra de faire des consulats le guichet unique pour la délivrance du premier titre de séjour et donc d'alléger le travail des préfetures, qui resteront compétentes pour le renouvellement du titre de séjour.

2) *Des crédits de fonctionnement mis à niveau*

Tous les effectifs sont désormais inscrits sur le même programme, mais les crédits de fonctionnement des services restent répartis entre trois actions et deux programmes.

Comme indiqué *supra*, 1,6 million d'euros sont inscrits sur l'action Circulation des étrangers et politique des visas, pour le développement du système RMV, mais aussi pour le fonctionnement courant de la sous-direction des visas, et notamment la formation de ses agents, l'achat ou le renouvellement des stations de travail et du parc des imprimantes affectées à l'impression des visas. En 2008, seuls 150 000 euros étaient rattachés à cette action, pour assurer le fonctionnement de la sous-direction de la circulation des étrangers, cette dernière ayant été intégrée dans l'actuelle sous-direction des visas.

La plus grande partie des crédits de fonctionnement des services figure logiquement sur l'action Soutien du programme Immigration et asile, à hauteur de 12,03 millions d'euros. 0,9 million d'euros (contre 0,5 million d'euros en 2008) sont destinés à des frais d'étude afin de développer les connaissances sur les populations et les migrations. Le service statistique conçoit, produit, valorise et diffuse l'information statistique du ministère : ces crédits seront affectés à la réalisation d'enquêtes ou d'études menées soit directement par le service, soit en cofinancement avec des opérateurs ou des organismes partenaires.

11,13 millions d'euros permettront d'assurer à la fois le paiement des loyers budgétaires des trois implantations du ministère dans le 7^{ème} arrondissement, pour 3,42 millions d'euros en 2009 (voir *supra*), et le fonctionnement courant des services. 2 millions d'euros devraient couvrir les besoins du cabinet du ministre, et notamment les travaux de mise en sécurité des bâtiments du 101 rue de Grenelle, et 5,7 millions d'euros le fonctionnement des services proprement dits, y compris celui de l'ancienne direction de la population et des migrations, inscrits en 2008 sur l'action Soutien du programme Intégration et accès à la nationalité française. Ces crédits de fonctionnement courant sont remis à niveau, alors que moins de 6 millions d'euros avaient été ouverts en 2008. Cette action contribue aussi pour 410 000 euros à la dotation du programme Entretien des bâtiments de l'Etat de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », créé en 2009.

Enfin, les crédits de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française sont inscrits, comme en 2008 ceux de la sous-direction des naturalisations, à laquelle elle a succédé, sur l'action Naturalisation et accès à la nationalité du programme Intégration et accès à la nationalité française. Ils sont fixés à 1,8 million d'euros, contre 1,47 million d'euros en 2008. Délocalisée à Nantes, cette sous-direction, qui comprend huit bureaux et emploie 156 agents, bénéficie en effet d'un budget global de fonctionnement, hors masse salariale et informatique, prises en charge par l'action Soutien du programme Immigration et asile. Elle est responsable de ses dépenses locales, et notamment de la fourniture des documentations destinées aux cérémonies d'accueil dans la nationalité, organisées dans les préfectures.

3) Des moyens d'investissement exclusivement consacrés à des systèmes d'information

Dépourvu de service immobilier, le ministère laisse par exemple au ministère de l'intérieur ou à celui de la défense le soin de réaliser les investissements immobiliers nécessaires à l'ouverture de nouveaux centres de rétention ou à leur extension. Il ne gère directement que des crédits d'investissement destinés aux applications informatiques nécessaires, d'une part, à la politique des visas, d'autre part, au suivi des étrangers présents en France et à celui des demandeurs d'asile.

Comme votre Rapporteur l'a mentionné *supra*, 1 million d'euros de crédits d'investissement seront rattachés en 2009 à l'action Circulation des étrangers et politique des visas afin de développer le système d'information RMV. Ils permettront notamment l'acquisition de capteurs et de stations d'enrôlement, l'équipement des postes consulaires en biométrie, le déploiement technique de l'externalisation et le développement du N-VIS.

Mais l'essentiel des crédits d'investissement est inscrit sur l'action Soutien du programme Immigration et asile, à hauteur de 14,23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17,03 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009, contre respectivement 13 et 5,6 millions d'euros inscrits pour 2008. Plusieurs chantiers importants sont en effet en cours dans ce domaine :

– le projet GREGOIRE, dont le coût global est estimé à 30 millions d'euros : il s'agit d'effectuer une refonte totale de l'application AGDREF de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, afin de l'adapter aux nouveaux besoins (possibilité d'intervention de tous les organismes dont la mission nécessite la vérification préalable de la régularité d'un étranger, introduction de la biométrie, constitution d'une base de données statistiques sur les flux migratoires) ; le ministère en assure la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et le déploiement en ayant été confiés au ministère de l'intérieur par une convention de délégation de gestion ; pour 2009, il est proposé d'ouvrir 8,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,67 millions d'euros en crédits de paiement ;

– l'installation et la maintenance des bornes EURODAC permettant la prise des empreintes digitales des demandeurs d'asile, pour un coût de 0,4 million d'euros : 42 bornes ont été installées dans les préfetures depuis 2002 et cinq nouvelles le seront en 2009 ;

– l'intégration du RMV dans le schéma de cohérence globale des systèmes d'information du ministère : les 1,63 million d'euros ouverts devraient aussi permettre d'expérimenter l'externalisation du recueil des données biométriques dans les consulats pilotes – Londres, Alger et Istanbul ;

– la poursuite du déploiement des stations d'enrôlement biométrique et de contrôle aux frontières et l'augmentation de la capacité du système, à hauteur de 2,33 millions d'euros, dans le cadre du système VISABIO ;

– le développement du système central de PARAFES, dont le but est d'automatiser les passages aux frontières en assurant des contrôles biométriques et l'interrogation à distance des fichiers de police, et son expérimentation dans des aéroports pilotes, pour 1,1 million d'euros ;

– la réécriture de l'application de gestion des demandes de naturalisations, en intégrant la partie relative aux naturalisations par mariage.

Le Fonds européen pour le retour devrait abonder les crédits de l'action Soutien à hauteur de 2,76 millions d'euros.

II – DES DEMANDEURS D’ASILE MIEUX TRAITÉS

Si la France a longtemps été le premier pays d’Europe pour la demande d’asile, elle n’occupe plus que la deuxième place en 2007, avec 35 520 demandes au total, juste derrière la Suède, qui a reçu 36 207 demandes, soit près de 50 % de plus qu’en 2006. Mais cette évolution est essentiellement imputable aux demandeurs d’asile irakiens, qui obtiennent facilement le statut de réfugiés en Suède. Comme la France, les autres principaux pays européens vers lesquels se tournent les demandeurs d’asile enregistrent des nombres de demandeurs stables (Allemagne, Suisse) ou en repli (de près d’un tiers aux Pays-Bas) entre 2006 et 2007. En 2008, la plupart des pays d’Europe devraient connaître une nouvelle hausse de la demande d’asile, dans des proportions souvent encore plus élevées qu’en France, où elle est de l’ordre de 12,6 % sur les neuf premiers mois de l’année.

LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT D’ASILE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE : QUELQUES DIFFÉRENCES INTÉRESSANTES

L’objectif de cet encadré n’est nullement de faire une étude de droit comparé, mais de mettre l’accent sur certaines différences dans la mise en œuvre du droit d’asile en France et en Allemagne, deux pays soumis aux mêmes normes internationales et communautaires dans ce domaine et qui enregistrent un nombre comparable de demandes (en 2007, 30 300 en Allemagne, 35 500 en France).

Si la réforme de la procédure d’asile en France date de 2003, c’est dès 1992-93 que l’Allemagne a profondément modifié ses règles et ses pratiques alors que le nombre de demandeurs avait atteint 438 000 pour la seule année 1992. Le niveau des prestations sociales offertes aux demandeurs d’asile a été nettement réduit et la procédure a été réorganisée.

1) L’accueil des demandeurs

La prise en charge du premier accueil des demandeurs d’asile est de la compétence des *Länder*. Quel que soit leur point d’entrée en Allemagne, les demandeurs sont répartis entre les *Länder* en application d’une clé de répartition qui tient compte de la taille du *Land*, de sa population et de sa puissance économique.

Au cours des trois mois qui suivent le dépôt de leur demande d’asile, les personnes concernées doivent obligatoirement résider dans un centre d’accueil des demandeurs d’asile. Au-delà, elles peuvent se loger par elles-mêmes ou bénéficier d’une autre forme de logement aidé, mais, sauf autorisation spéciale, elles doivent rester dans le *Land* où elles ont été affectées et signaler tout changement d’adresse. La capacité d’accueil des demandeurs a été considérablement augmentée au début des années 1990 et, malgré la fermeture de nombreuses places depuis, elle est aujourd’hui encore largement suffisante.

Les demandeurs en attente de réadmission dans un autre pays de l’Union européenne conformément au règlement Dublin II bénéficient des mêmes prestations que les autres demandeurs.

Ces prestations doivent permettre au demandeur d'asile de subvenir à ses besoins élémentaires : il s'agit essentiellement de prestations en nature et d'une couverture du risque maladie. Il a le droit d'accéder au marché du travail, mais seulement dans des postes pour lesquels il n'y a pas de candidats prioritaires (ces derniers étant les Allemands, les Européens et les Turcs).

2) La procédure en elle-même

L'Office fédéral pour la migration et les réfugiés, dont les effectifs ont été multipliés par cinq en 1993, a son siège à Nuremberg et une implantation au moins dans chaque *Land*. Il s'occupe de l'examen des demandes d'asile, mais aussi des actions en faveur de l'intégration des populations étrangères.

Grâce à ses implantations dans les *Länder*, l'Office est en mesure de procéder à l'audition des demandeurs quelques jours seulement après leur arrivée (le délai est en moyenne d'un mois et demi devant l'OFPRA). Le demandeur peut être accompagné d'un avocat et doit signer le procès-verbal de l'audition, ce qui ne se fait pas en France.

Le pays s'est doté d'une liste de pays d'origine sûrs, limitée aux Etats membres de l'Union européenne, au Sénégal et au Ghana, mais aussi d'une liste des pays de transit sûrs. Les étrangers arrivant de ces pays ne peuvent prétendre à bénéficier de l'asile en Allemagne.

Près de 44 % des procédures sont achevées en moins de six mois, 74 % en moins de deux ans.

Pour ce qui est du recours contre un refus de l'Office, il est toujours possible mais n'a pas d'effet suspensif sur l'exécution de la mesure d'éloignement prise à l'encontre du débouté si sa demande d'asile a été jugée manifestement infondée.

3) L'issue de la procédure

En 2007, le taux d'accord du statut était de l'ordre de 30 %, c'est-à-dire trois fois plus élevé que les années précédentes, à cause du grand nombre d'Irakiens ayant obtenu l'asile, principalement parce qu'ils appartenaient à une minorité religieuse.

Tous les trois ans, l'Office vérifie que le réfugié remplit toujours les conditions pour rester en Allemagne sous ce statut, ce qui ne se pratique pas en France. Si ce n'est plus le cas, il en perd le bénéfice et est censé rentrer chez lui. Dans les faits, il obtient souvent un titre de séjour sur un autre fondement que l'asile (en tant que parent d'enfant allemand, par exemple). Moins de 20 % des procédures de révision conduisent au retrait du statut de réfugié.

Une personne déboutée doit en principe quitter le territoire allemand. Il n'existe pas de dispositif national d'aide au retour, mais des programmes soutenus par l'Organisation mondiale de migrations sont mis en place.

Dans le cas où le renvoi du débouté est matériellement impossible, il est « toléré au séjour » (c'est-à-dire *geduldet*). Cette tolérance ne peut normalement pas conduire à l'obtention d'un titre de séjour, mais celui qui en bénéficie continue à recevoir les mêmes prestations sociales qu'un demandeur d'asile. Si l'étranger est responsable de l'impossibilité de l'exécution de la mesure d'éloignement (identité cachée, refus d'embarquer...), le niveau des prestations qui lui sont accordées est réduit.

A – Une demande d’asile en évolution

Depuis la réforme de l’asile réalisée par la loi du 10 décembre 2003 ⁽¹⁾ et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, qui a principalement supprimé l’asile territorial et institué une procédure de guichet unique auprès de l’OFPRA, le nombre de demandeurs d’asile en France a enregistré une baisse continue.

Perceptible à partir de 2005, comme le montre le tableau suivant, elle s’est accélérée en 2006 (– 33 %) et s’est poursuivie en 2007 mais à un moindre rythme (– 10 %). Cette évolution est cependant contrastée : la baisse des premières demandes, importante en 2006 (– 38 % par rapport à 2005), s’est ralentie en 2007 (– 9 %) alors que pour les réexamens, la diminution, amorcée en 2006 (– 10 % par rapport à 2005), s’est accélérée en 2007 (– 29 %). Ces tendances se sont inversées au premier semestre 2008 avec une reprise des flux à hauteur de 5 %, et de 7,5 % sur les huit premiers mois. Sur les neuf premiers mois de 2008, la hausse est même de 12,6 % par rapport à la même période de 2007 : les premières demandes et les réexamens progressent respectivement de 4,9 % et 12,7 % ; les demandes de mineurs accompagnant ont presque doublé.

DEMANDES D’ASILE ET DÉCISIONS PRISES DEPUIS 2004

Année	Demandes d’asile		Décisions OFPRA			Admissions globales	
	Premières demandes	Total ⁽¹⁾	Total	Accords	Taux d’accords (en %)	Accords après appel	Total accords
2004	50 547	65 614	68 118	6 358	9,3	4 934	11 292
2005	42 578	59 221	51 272	4 184	8,2	9 586	13 770
2006	26 269	39 332	37 715	2 929	7,8	4 425	7 354
2007	23 804	35 520	29 323	3 401	11,6	5 380	8 781
1 ^{er} semestre 2008 ⁽²⁾	11 838	18 689	15 202	2 570	16,9	3 142	5 712

(1) Y compris mineurs accompagnants et demandes de réexamen

(2) Données provisoires

Source : ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire.

Depuis 2006, les principaux pays de provenance sont globalement les mêmes : Turquie, Serbie (Kosovars), Russie (Tchétchènes), République Démocratique du Congo et Sri Lanka. Toutefois, on peut noter la forte augmentation entre 2006 et 2007 des demandeurs provenant du Bangladesh (+ 59 %) et de Russie (+ 29 %), devenue le premier pays de provenance pour le premier semestre de l’année 2008.

Par ailleurs, les demandes maliennes sont en nette augmentation depuis le début de l’année 2008, ce pays étant désormais le sixième pays de provenance des demandeurs d’asile (691 premières demandes au cours des six premiers mois).

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

**ÉVOLUTION DE L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE
DES DEMANDEURS D'ASILE EN 2007 ET 2008**

	Total des premières demandes 2007 (hors mineurs)	Evolution 2007/2006 (en %)	Total des premières demandes 1^{er} semestre 2008 (hors mineurs)
Serbie ⁽¹⁾	2 250	3,1	779
Turquie	2 039	- 20,7	918
Russie	2 000	29,0	1 057
Sri Lanka	1 845	- 7,4	968
République démocratique du Congo	1 802	- 8,0	877
Arménie	1 495	21,3	682
Chine	1 262	5,2	(nc)
Bangladesh	923	58,9	455
Algérie	865	- 13,3	385
Congo	827	7,5	(nc)
Autre pays	8 496	- 24,4	4 561 ⁽²⁾
Total	23 804	- 9,4	11 838

(1) Le Kosovo étant indépendant depuis le 17 février 2008, il est comptabilisé avec la Serbie en 2008 pour que le chiffre soit comparable avec celui de 2007.

(2) Pour le premier semestre 2008, figurent aussi parmi les dix premiers pays de provenance : le Mali, avec 691 premières demandes, et la Guinée Conakry, à hauteur de 465 demandes ; ce n'est en revanche plus le cas de la Chine et du Congo.

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

En application du 2° de L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les demandeurs maliens ne bénéficient pas du droit au séjour, et font presque systématiquement l'objet de la procédure prioritaire (à hauteur de 93 % en 2008). Ont en effet été inscrits sur la liste des pays d'origine sûrs par le conseil d'administration de l'OFPRA : le 30 juin 2005, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, l'île Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine ; le 16 mai 2006, l'Albanie, la Macédoine, Madagascar, le Niger et la Tanzanie. Mais, dans son arrêt du 13 février 2008 *Association Forum Réfugiés*, le Conseil d'État, saisi d'un recours tendant à l'annulation de la décision du 16 mai 2006, a annulé l'inscription de l'Albanie et du Niger sur la liste des pays d'origine sûrs en raison de l'instabilité du contexte politique et social propre à ces deux pays au moment de l'adoption de la liste des pays d'origine sûrs. Il a, en revanche, confirmé l'inscription sur cette liste des autres pays concernés.

Le but de cette procédure est de décourager les demandes infondées, les dossiers étant néanmoins examinés par l'OFPRA. Ainsi, l'entrée en vigueur de la liste des pays d'origine sûrs a eu des répercussions rapides et directes sur l'évolution à la baisse des flux de demandes d'asile : en juin 2005, 12,6 % des demandes émanaient des dix-sept pays concernés ; elles n'étaient plus que 5 % en 2007 ; cette proportion est néanmoins remontée à 9 % à la fin du premier semestre 2008. La chute de la demande a concerné principalement en 2007 les demandes d'asile bosniennes, ukrainiennes, maliennes et indiennes. La remontée observée en 2008 est principalement due à la demande malienne.

Si, immédiatement après l'adoption de la liste, les taux d'accord ont observé une baisse sensible, cette tendance est en cours d'inversion depuis le début de l'année 2007. Pour l'ensemble des pays concernés, le taux d'accord de l'OFPRA en 2006 était de 5,2 % pour un taux moyen général de 7,8 % ; il est passé à 19,9 % pour un taux moyen général de 11,6 % en 2007 et à 59,5 % pour un taux moyen général de 16,9 % au cours des six premiers mois de 2008. Cette nette augmentation des admissions concerne plus particulièrement les demandeurs d'asile maliens et, dans une moindre mesure, les Sénégalais. Elle s'explique au premier chef par la féminisation de la demande et l'application de la jurisprudence sur les mutilations génitales féminines : celle-ci a concerné 586 des 641 décisions prises au premier semestre 2008 pour les Maliens et 28 des 52 décisions pour les Sénégalais. Cette tendance se reflète également dans le taux d'annulation par la Cour nationale du droit d'asile qui passe de 14,5 % pour l'ensemble de ces pays en 2006 à 25,3 % en 2008.

Globalement, la part des femmes, parmi les demandeurs d'asile, poursuit sa progression : elle est passée de 29,6 % en 2001, à 34,6 % en 2005 et 36,5 % en 2007. Cette évolution est notamment liée à l'attention croissante que l'OFPRA porte aux situations susceptibles de donner droit à la protection subsidiaire (excision, violences conjugales, prostitution).

Alors que les Antilles et la Guyane avaient été submergées de demandes d'asile déposées par des ressortissants haïtiens en 2005 (plus de 4 200 demandes), cette demande s'est effondrée en 2006 (moins de 1 200 demandes, et 835 en 2007) mais s'oriente de nouveau à la hausse au premier semestre 2008, plaçant les départements et collectivités d'outre-mer à la troisième place des régions de résidence des nouveaux demandeurs, avec 5,2 % du nombre total. Entre les neuf premiers mois de 2007 et la même période de 2008, le nombre de demandes d'asile dans les départements français d'Amérique est en hausse de 56 %, les demandes de réexamens étant même deux fois plus nombreuses. Mayotte est aussi très touchée, avec 555 premières demandes enregistrées depuis le début de l'année, concernant presque exclusivement des Comoriens.

L'Ile-de-France conserve la première place parmi les régions françaises puisqu'elle reçoit, en 2007 comme début 2008, 44 % des demandeurs, devant Rhône-Alpes (respectivement 12 et 8,9 %). En revanche, la baisse continue dans la capitale, conséquence de la contraction des demandes de ressortissants chinois.

LA DEMANDE D'ASILE DANS LE DÉPARTEMENT DU RHÔNE

Conformément aux évolutions nationale et régionale, la diminution du flux d'arrivée des demandeurs d'asile dans le département du Rhône, amorcée au cours du deuxième semestre 2005 s'est poursuivie tout au long de l'année 2006 : les demandeurs étaient ainsi plus de 2 800 (hors mineurs accompagnants) en 2005 et seulement de l'ordre de 1 100 en 2006. Le volume de la demande d'asile semble se stabiliser dans le Rhône à ce niveau depuis, une légère baisse se dessinant cette année. Sur les huit premiers mois de 2008, 628 dossiers ont été déposés dans le Rhône, et 1 405 dans la région Rhône-Alpes, contre respectivement 786 et 1 802 sur la même période de 2007, alors que le nombre de demandeurs en France a enregistré une progression de 7,5 % au cours de la même période.

Etant donné sa situation géographique et la proximité des frontières suisse et italienne, la part des personnes originaires d'Europe est particulièrement élevée parmi les demandeurs du département du Rhône : elle a été de l'ordre des deux tiers en 2006 et 2007, et devrait être un peu inférieure en 2008 ; les Africains constituent l'essentiel des autres demandeurs, les personnes provenant du Moyen-Orient ou d'Asie ne dépassant jamais quelques dizaines. 15 % des demandeurs ont un passeport russe – ce sont des Tchétchènes pour la plupart d'entre eux –, environ 10 % sont algériens. En 2007, près de 26 % arrivaient de Serbie-Monténégro ; au cours des huit premiers mois de 2008, 12 % sont kosovars et 7 % serbes ou monténégrins. La part des Arméniens est stable, à 9,5 %, tandis que celle des Congolais diminue (10,4 % en 2007, 8,2 % début 2008).

Le taux d'accord du statut de réfugiés par l'OFPRA, qui était inférieur à 10 % entre 2004 et 2006, s'est établi à 11,6 % en 2007 et à 16,9 % sur les neuf premiers mois de 2008. Le nombre total d'obtentions du statut est nettement plus élevé puisque la Commission de recours des réfugiés (CRR), à laquelle a succédé la Cour nationale du droit d'asile fin 2007, a annulé 5 380 refus en 2007, portant de 3 401 à 8 781 le nombre total d'accords, et 3 142 au cours des six premiers mois de 2008, pour 2 570 obtenus en première instance.

B – La poursuite du mouvement de réformes

Depuis la réforme de l'asile de 2003, les gouvernements successifs ont consenti des efforts financiers importants pour réduire la durée de la procédure d'examen des demandes d'asile et pour améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile. Des résultats notables ont été obtenus, que de nouvelles réformes visent à consolider ou à accentuer.

1) Un OFPRA plus rapide, qui s'adapte

Sous l'effet conjugué de la réforme législative, de l'augmentation temporaire de ses moyens humains et de la baisse de la demande d'asile, l'OFPRA est parvenu à réduire de manière importante son stock de dossiers en attente d'un premier examen : de 11 630 et 11 755 aux 31 décembre 2004 et 2005, il a chuté à 8 411 dossiers fin 2006 et 8 248 dossiers un an plus tard, soit une réduction de près de 30 % en deux ans. Le 1^{er} juillet 2008, il s'établissait à 7 750 dossiers.

L'âge moyen des dossiers en attente d'une décision a lui aussi chuté : les dossiers âgés de plus d'un an ne constituent plus que 2,7 % du stock au 31 décembre 2007.

En 2006, le nombre de dossiers traités avait atteint le niveau record de 47 600, avant de tomber à 37 500 en 2007. Il a en effet été décidé de mettre davantage l'accent sur la qualité des décisions et de traiter des dossiers anciens, souvent plus complexes. Le nombre d'agents instructeurs avait en outre diminué de 5 équivalents temps plein entre les deux dates.

Pour faire face à la récente hausse de la demande d'asile outre-mer, l'OFPRA va organiser des missions foraines. Il dispose aussi d'une antenne à Basse-Terre où les officiers de protection se relaient tous les trois mois. Il est envisagé d'organiser des visio-conférences entre la Guyane et Basse-Terre pour la moitié au moins des auditions de demandeurs qui se trouvent en Guyane. Cette technique est déjà employée très régulièrement pour les auditions de demandeurs installés à Mayotte.

L'Office doit également prononcer un avis sur un nombre croissant de demandes d'asile à la frontière (elles étaient 2 866 en 2006, 4 773 en 2007 et 3 417 sur les sept premiers mois de 2008, soit une hausse de 80 % par rapport à la même période de 2007), ce qui nécessite l'envoi d'officiers de protection plus nombreux à Roissy.

L'OFPRA va prochainement signer un contrat d'objectifs et de moyens avec le ministère en charge de l'asile, qui inclura un volet de projet d'établissement. Le ministère en a déjà approuvé les orientations.

Afin d'améliorer l'efficacité de l'instruction des demandes et la qualité des décisions, l'Office envisage de se réorganiser : les contours géographiques des directions seront modifiés et une division dédiée à l'information, la documentation et la recherche sur les pays d'origine des demandeurs pourra voir le jour. Pour tenir compte des stipulations du Pacte européen sur l'immigration et l'asile appelant à progresser vers l'harmonisation européenne et à renforcer la coopération administrative, la fonction européenne et internationale de l'Office devrait aussi acquérir davantage d'autonomie.

2) Une Cour nationale du droit d'asile indépendante, qui va se réorganiser

En changeant le nom de la Commission de recours des réfugiés en Cour nationale du droit d'asile (CNDA), la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ⁽¹⁾ a affirmé de manière claire son statut de juridiction spécialisée du droit d'asile. Mais elle n'a constitué qu'une toute première étape.

(1) Article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Ainsi, le Premier ministre a décidé de confier la gestion de la CNDA au Conseil d'Etat et le projet de loi de finances pour 2009 propose de la rattacher au programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », conformément au vœu formulé notamment par votre Rapporteur dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2008⁽¹⁾. Ce programme est sous la responsabilité du vice-président du Conseil d'Etat et rattaché au Premier ministre. La CNDA ne sera ainsi plus dépendante pour sa gestion de l'organisme dont elle est chargée de contrôler les décisions.

Il était essentiel que cette évolution de la CNDA se fasse dans les meilleures conditions afin d'éviter qu'une période transitoire difficile ne se traduise par un allongement des délais de jugement des appels, qui sont déjà considérables. Aussi, sa préparation a été confiée en novembre 2007 à un conseiller d'Etat, M. Jacky Richard, chargé d'identifier les « conditions de réussite » de la réforme, et en particulier « *les conditions dans lesquelles pourra être assurée la gestion des personnels* ».

A l'issue de ce travail, et en accord avec les responsables de l'OFPPA, il a été décidé de transférer, de l'établissement public OFPPA vers le programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, 243 ETPT qui seront affectés à la CNDA, dont 239 qui travaillaient déjà pour la Cour et 4 au titre des fonctions supports. S'y ajouteront 8 ETPT pris sur le plafond d'emploi du ministère, ainsi que les crédits correspondants à leur rémunération et 10 ETPT actuellement mis à disposition par le ministère de la justice. Parallèlement, sera désormais inscrite sur ce programme la subvention de fonctionnement de la Cour. La subvention de fonctionnement de l'OFPPA est réduite en conséquence à hauteur de 17,5 millions d'euros.

Les fonctionnaires des corps de l'OFPPA seront détachés auprès du Conseil d'Etat, ce qui leur assurera des carrières plus attractives et rapides que dans leur corps d'origine. La quasi-totalité d'entre eux a d'ores et déjà opté pour ce détachement. Quant aux rapporteurs contractuels, ils bénéficieront de contrats de trois ans, contre un an actuellement.

M. Richard a aussi été chargé d'étudier « *la possibilité de confier la présidence des formations de jugement de cette juridiction à titre principal à des magistrats administratifs, financiers ou judiciaires d'une ancienneté et d'une expérience suffisante qui y consacreront la totalité de leur activité* ». L'idée est en effet de professionnaliser la présidence des formations de jugement, alors qu'elle est actuellement assurée exclusivement sous forme de vacation, notamment par des juges retraités.

(1) *Avis budgétaire fait par M. Philippe Cochet au nom de la commission des affaires étrangères sur les crédits pour 2008 de la mission « Immigration, asile et intégration », rap. cit., p. 22.*

Dans le souci d'assurer une certaine souplesse au fonctionnement d'une juridiction dont la charge de travail fluctue, la coexistence de présidents permanents et de présidents vacataires est apparue une bonne solution ; elle évitera en outre la désorganisation transitoire redoutée : dès 2009, seront ainsi associés dix présidents permanents à des présidents vacataires. Le nombre de ces derniers pourra être réduit à une quarantaine, selon les informations données à votre Rapporteur par le vice-président de la CNDA et sa secrétaire générale. Il leur sera en outre demandé d'effectuer un nombre minimal de vacations chaque mois : 4 pour les retraités, 2,5 pour les présidents encore en activité.

La mise en œuvre de la réforme passe par des mesures réglementaires et législatives. Le Gouvernement envisage d'intégrer les dispositions législatives nécessaires dans le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, adopté en première lecture par le Sénat le 29 avril 2008 et par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 4 juin dernier et désormais en attente de son examen en séance publique par l'Assemblée. Une loi organique devra aussi être modifiée pour permettre le détachement en avancement de juges judiciaires auprès de la CNDA. L'ensemble de la réforme ne sera donc probablement pas réalisé avant le courant 2009.

Il faut par ailleurs rappeler que, à compter du 1^{er} décembre 2008, en application de la loi relative à l'immigration et à l'intégration⁽¹⁾, la condition d'entrée régulière sur le territoire français pour l'octroi de l'aide juridictionnelle est supprimée. La part des affaires plaidées, qui est déjà de 70 %, devrait donc atteindre entre 80 et 90 %.

Enfin, dans le but de réduire la part des renvois, qui est actuellement de l'ordre de 30 % à cause de l'augmentation du nombre des affaires plaidées et de la plus grande complexité des affaires – les dossiers les plus simples étant réglés par ordonnance depuis 2004 –, le nombre de dossiers par rôle, et donc par séance, sera diminué de quinze à douze.

3) Une admission au séjour bientôt largement régionalisée

Depuis juin 2006 a été mise en place une expérimentation de centralisation à la préfecture du département chef-lieu de région des formalités d'admission au séjour des demandeurs d'asile.

La réforme relative à la régionalisation de la demande d'asile poursuit trois finalités :

(1) Il s'agit de l'article 93 de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

– assurer la cohérence entre l’organisation de l’admission au séjour et le rôle dévolu aux préfets de région, depuis la réforme du statut des centres d’accueil pour demandeurs d’asile ;

– limiter le nombre de bornes EURODAC achetées ;

– spécialiser les personnels en charge de l’application du règlement de Dublin.

Le bilan positif de la première expérimentation lancée dans les régions Bretagne et Haute-Normandie a conduit à la pérenniser dès décembre 2007 dans ces deux régions puis à l’étendre à neuf régions supplémentaires : Basse Normandie, Aquitaine, Champagne-Ardenne à partir d’avril 2007, puis Auvergne, Franche-Comté, Limousin, Picardie, Poitou-Charente depuis avril 2008, puis Lorraine à compter de juin 2008. Depuis avril 2008, la réforme est également pérennisée en Basse Normandie, Aquitaine et Champagne-Ardenne.

Il est désormais envisagé de généraliser la procédure de régionalisation de la demande d’asile dès le début de l’année 2009. Les régions qui reçoivent le plus grand nombre de demandeurs seront néanmoins maintenues hors de cette réforme : il s’agit de l’Ile-de-France, mais aussi des principales régions frontalières (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Midi-Pyrénées et Alsace).

4) Des centres d’accueil des demandeurs d’asile plus nombreux, qui se recentrent sur leur mission

Les centres d’accueil pour demandeurs d’asile (CADA), qui, depuis la loi du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration constituent une catégorie spécifique d’établissements sociaux et médico-sociaux, sont chargés de l’accueil et de l’accompagnement social et administratif des demandeurs d’asile en cours de procédure devant l’OFPRA ou la CNDA. Leur capacité a quadruplé depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui retenait l’objectif de 20 000 places à la fin 2007. Ainsi, de 5 282 places ouvertes au 1^{er} janvier 2001, on est passé à 20 410 places réparties entre 274 centres au 31 décembre 2007.

S’y ajoutent 246 places dans les deux centres de transit, qui accueillent les demandeurs durant la période nécessaire à l’établissement de leur situation administrative, et les 33 places du centre d’accueil et d’orientation pour mineurs isolés demandeurs d’asile (CAOMIDA), créé en 1999 pour répondre au problème de la prise en charge de certains mineurs isolés demandeurs d’asile.

LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CADA								
Capacité	5 282	10 317	12 480	15 460	17 470	19 410	20 410	20 410
Nombre	83	151	181	222	245	268	274	274
Centres de transit								
Capacité	126	126	146	186	186	246	246	246
Nombre	2	2	2	2	2	2	2	2
COAMIDA								
Capacité	33	33	33	33	33	33	33	33
Nombre	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	5 441	10 476	12 659	15 679	17 689	19 689	20 689	20 689

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

L'ensemble des départements métropolitains, à l'exception de ceux de la Corse, dispose de capacités d'accueil en CADA. Cet effort répond notamment au souci de désengorger le dispositif d'accueil de l'Ile-de-France mais également des régions frontalières telles que Rhône-Alpes ou l'Alsace, qui reçoivent des flux importants de demandeurs d'asile. Il s'agit également d'assurer une répartition équilibrée de l'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire.

L'augmentation de la capacité des centres ne se traduit que partiellement par celle du nombre des personnes admises, étant donné la durée du séjour des demandeurs bénéficiant d'une place : ainsi, bien que le nombre de places ait progressé de 1 000 unités entre 2006 et 2007, celui des personnes admises a légèrement diminué, de 11 810 à 11 509. Entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2008, 5 436 personnes ont été admises en CADA. Le taux de rotation s'est en effet dégradé depuis 2007, la durée moyenne de prise en charge demeurant nettement supérieure à un an : elle a même augmenté de 33 jours entre 2006 et 2007, pour atteindre 548 jours.

Néanmoins, grâce à un taux d'occupation très élevé – supérieur à 96 % au 30 juin 2008, niveau jugé optimal par le ministère compte tenu du taux de vacance « frictionnel » –, la part des demandeurs d'asile en cours de procédure hébergés en CADA progresse, conformément aux objectifs fixés dans le projet annuel de performances : il est passé de 46 % en 2006 à 51 % en 2007 et s'établit à 54 % au 30 juin 2008. Ce résultat a été permis par l'amélioration du pilotage du dispositif national d'accueil et par le déploiement, en 2008, sur l'ensemble du territoire métropolitain, de l'application informatique de l'ANAEM, DN@, qui permet aux différents acteurs de disposer, en temps réel, des caractéristiques de l'offre et de la demande d'hébergement en CADA et d'en rechercher l'adéquation dans des conditions optimales.

A nombre de places constant, l'amélioration du taux d'accueil des demandeurs passe encore par l'augmentation du taux de rotation, c'est-à-dire un raccourcissement des durées de séjour. L'allongement de 6 % observé entre 2006 et 2007 est la conséquence de l'allongement des délais d'instruction des recours formés contre les décisions de rejet de l'OFPRA puisque, en parallèle, les délais moyens de sortie des réfugiés et des déboutés sont en baisse : respectivement de 11 % (de 7,7 mois à 6,8 mois) et de 6 % (de 7,4 mois à 6,9 mois). Des progrès restent encore à accomplir pour parvenir à respecter les durées réglementaires maximales de trois mois renouvelables une fois pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugiés et d'un mois pour les déboutés. Les aides spécifiques destinées à l'hébergement des réfugiés seront évoquées *infra*. Il n'en demeure pas moins que la part des personnes indûment hébergées en CADA a diminué : au 30 juin 2008, elle est de 3 % pour les réfugiés et de 6 % pour les déboutés, contre respectivement 4 % et 7,2 % au 31 décembre 2007 et 4,5 % et 8,6 % au 30 septembre 2007.

**L'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE DU RHÔNE
EN CENTRES D'ACCUEIL**

Malgré la tendance à la baisse du nombre des demandeurs d'asile, le Rhône rencontre lui aussi toujours des difficultés pour les loger.

**ÉVOLUTION DE LA PART DES DEMANDEURS D'ASILE
OBTENANT UNE PLACE EN CADA DANS LE RHÔNE**

	Nombre d'admissions prononcées	Nombre de nouveaux demandeurs ⁽¹⁾
Au titre de l'année 2005	1 215	6 076
Au titre de l'année 2006	1 067	1 277
Au titre de l'année 2007	831	1 315
Au titre des sept premiers mois de 2008	393	692

(1) mineurs inclus.

Source : préfecture du Rhône.

Le nombre annuel d'admissions est en baisse, cette dernière s'expliquant par la diminution de nombre de places d'hébergement destinées à l'accueil des demandeurs d'asile.

En effet, si le nombre de places CADA n'a pas diminué durant la période concernée, un certain nombre de dispositifs supplétifs à la prise en charge en CADA (hébergement à l'hôtel, dans des logements relevant de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées – ALT –, ou en centre d'hébergement et de réinsertion sociale – CHRS –) ont été abandonnés ou se sont vus réduire leur capacité d'accueil au fur et à mesure de la diminution des arrivées de demandeurs d'asile.

Néanmoins, malgré la diminution du flux d'arrivées de demandeurs d'asile dans le département depuis 2005, le dimensionnement du dispositif d'accueil départemental en CADA ne permet pas d'héberger la totalité des demandeurs d'asile qui en font la demande. Actuellement, selon les trimestres, 50 % à 60 % seulement des demandeurs d'asile en cours de procédure dans le Rhône ont accès à un hébergement en CADA.

Ce résultat est obtenu en envoyant certains des demandeurs d'asile du département du Rhône dans des CADA situés dans d'autres départements de la région, grâce au dispositif de péréquation régionale des places de CADA.

En effet, depuis mars 2004, la région Rhône-Alpes est site expérimental pour le pilotage régional de l'hébergement des demandeurs d'asile. Depuis cette date, la région est exemptée de toute contribution au dispositif de mutualisation nationale – en principe, 30 % des places de chaque CADA sont réservées aux admissions nationales. La totalité des places de CADA est donc à gestion locale ou régionale. Par ailleurs, pour répondre à l'objectif de solidarité interdépartementale, un certain nombre de places d'hébergement a été affecté aux départements disposant d'un équipement insuffisant par rapport aux flux. C'est le cas du Rhône et de la Haute-Savoie.

LE DISPOSITIF DE PÉREQUATION RÉGIONALE DES PLACES DE CADA

Département	Nombre de places de CADA ⁽¹⁾	Nombre de places à usage départemental	Nombre de places à usage régional
Ain	237	155	82
Ardèche	65	20	45
Drôme	205	105	100
Isère	529	223	306
Loire	300	278	22
Rhône ⁽²⁾	740	740	0
Savoie	116	60	56
Haute-Savoie	212	212	0
Total	2 404	1 877	527

(1) Au 1^{er} janvier 2008.

(2) Le Rhône compte deux CADA, un géré par Forum Réfugiés, un second par Adoma.

Source : préfecture du Rhône.

L'objectif de la mise en place de la régionalisation des places CADA est à la fois d'obtenir une meilleure utilisation du dispositif d'accueil en Rhône-Alpes, en permettant de retrouver la fluidité des séjours, notamment en veillant à la libération des places occupées (retour des déboutés, accès au logement des réfugiés statutaires) et de mettre en œuvre au sein de la région une répartition équitable des personnes hébergées entre les départements.

Des places ont donc été désignées au sein des différents CADA de la région pour être mises à disposition au profit des départements déficitaires en nombre de places de CADA (Rhône et Haute-Savoie) par rapport aux flux des arrivées recensées par l'OFPRA. La direction régionale des affaires sanitaires et sociales révisé annuellement le volume de places en fonction des flux d'arrivées.

Les départements déficitaires en places de CADA peuvent donc à la fois loger des demandeurs dans un département de la région et envoyer certains d'entre eux hors de la région, en application du dispositif national. Au titre de 2005, le redéploiement régional a concerné 225 personnes et le redéploiement national 415 personnes, ils ont touché respectivement 151 et 270 personnes en 2006, 92 et 134 demandeurs en 2007, et 65 et 121 personnes au cours des sept premiers mois de 2008.

Pendant les deux dernières années, le taux d'occupation des CADA du Rhône a toujours été supérieur à 95 %, dépassant parfois le seuil des 98 %.

Si la priorité d'hébergement est toujours donnée aux familles avec de jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux personnes rencontrant des problèmes de santé, l'évolution conjuguée du flux des arrivées et de la capacité d'accueil permet désormais un accès des personnes isolées au dispositif d'hébergement spécifique, alors qu'elles en étaient précédemment le plus souvent écartées et restaient sans solution d'hébergement.

Par ailleurs, la présence de personnes isolées ou en couple est en progression à l'entrée du dispositif ce qui génère une pression grandissante sur l'admission dans les CADA de ces personnes. Leur part a augmenté de dix points entre 2004 et 2007 selon les informations fournies par Forum Réfugiés sur les demandeurs d'asile que l'association domicile : elle s'est établie à 63,4 % en 2007.

Or, le fonctionnement des CADA du département n'est pas adapté à l'accueil de ce type de personnes :

- les locaux sont inadaptés : conçus pour l'accueil de famille avec enfants, ils offrent un nombre de chambres inférieur d'un quart à celui du nombre de places agréées, si bien que l'accueil massif de personnes seules impliquerait une baisse importante du taux d'occupation des centres ;

- les financements des centres ne permettent pas de prendre en charge les personnes seules dans de bonnes conditions : la dotation globale de financement reçu par le CADA pour remplir sa mission d'hébergement et d'accompagnement des demandeurs d'asile n'est pas suffisante pour offrir un niveau de prestation identique en cas de présence importante de demandeurs d'asile isolé. En effet, la prise en charge de ce dernier est plus coûteuse que celle d'un demandeur d'asile en famille (dépenses supérieures d'interprétariat, de transport, d'allocation de subsistance) ;

- la rotation des places est plus lente : on constate des difficultés plus grandes d'obtention d'un logement pour les personnes isolées ayant obtenu le statut de réfugié. Tandis que le nombre de ménages statutaires en attente de logement augmentera, il est à craindre que les propositions de logement n'augmentent pas proportionnellement.

L'insuffisance de la redistribution de places pour isolés au sein des CADA d'autres départements constitue également une difficulté majeure. On constate que les places mises à la disposition du Rhône au sein du dispositif national d'accueil par l'ANAEM concernent dans 97 % des cas des propositions de places pour les familles, ce qui ne permet donc pas de soulager la demande locale concernant les personnes seules. Cette situation est le résultat du manque de places pour les demandeurs isolés au niveau national.

A la mi-septembre 2008, les CADA du Rhône présentent néanmoins des taux de présences indues – c'est-à-dire l'hébergement de personnes ayant obtenu le statut de réfugié depuis plus de six mois ou déboutées depuis plus d'un mois – conformes aux objectifs ministériels de 8 % pour les premiers et de 4 % pour les seconds.

5) Des besoins d'hébergement d'urgence persistants

Les demandeurs d'asile qui attendent une place en CADA sont hébergés par l'intermédiaire du dispositif d'hébergement d'urgence, qui se charge aussi, pour une durée limitée, de certaines personnes sortant d'un CADA sans autre solution de logement, ainsi que d'une partie des demandeurs d'asile qui ne bénéficient ni d'un hébergement en CADA ni de l'allocation temporaire d'attente, notamment parce qu'ils sont en procédure prioritaire ⁽¹⁾.

Il est très difficile de prévoir à l'avance combien de places seront nécessaires, mais il est vrai que les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été très inférieurs aux besoins au cours des dernières années : en 2004 et 2005, la dépense a dépassé 140 millions d'euros, pour moins de 28 millions d'euros ouverts ; 44,5 millions d'euros ont été inscrits en 2006 pour une exécution à hauteur de près de 104 millions d'euros. La situation s'est nettement améliorée d'un point de vue budgétaire en 2007, les frais engagés n'ayant dépassé que de 17 millions d'euros les crédits ouverts (40,4 millions d'euros). Pour 2008, les 35,3 millions d'euros ouverts s'avèrent déjà insuffisants, plus de 43 millions d'euros ayant été dépensés au 30 juin. Le cabinet du ministre estime entre 55 et 56 millions d'euros la dépense pour l'hébergement d'urgence sur l'ensemble de l'exercice 2008. Le décret n° 2008-1089 du 24 octobre 2008 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a ainsi ouvert 36 millions d'euros sur le programme Immigration et asile pour combler une partie de ce besoin de financement et de celui, du même ordre, apparu sur le financement de l'allocation temporaire d'attente (voir *infra*).

Les besoins en hébergement d'urgence sont en partie liés à l'évolution du nombre de demandeurs hébergés en CADA : le raccourcissement des délais de procédure, l'amélioration du pilotage global du dispositif national d'accueil et la pleine utilisation du parc des CADA contribuent incontestablement à réduire la part des demandeurs ayant droit au séjour recourant à l'hébergement d'urgence. Pour rationaliser l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence, la circulaire du 2 avril 2007 relative à l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence a précisé les règles d'utilisation du dispositif, s'agissant tant des publics à héberger que des circonstances de leur prise en charge, et a rappelé la nécessité d'une diminution des capacités de prise en charge au titre de l'urgence sur ce programme. Pour disposer d'informations les plus fiables possibles, le ministère a aussi mis en place, en 2008, une procédure de remontée d'informations précises, sous forme d'enquêtes, relatives aux aspects physiques et financiers de cet accueil d'urgence, auprès des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales (DRASS).

(1) Depuis une décision du Conseil d'Etat du 16 juin 2008, les catégories de demandeurs d'asile n'ayant pas droit à l'ATA ont été fortement réduites (cf. *infra*)

L'HÉBERGEMENT D'URGENCE DES DEMANDEURS D'ASILE DANS LE RHÔNE

L'accueil en CADA est complété par un dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile qui permet la prise en charge des étrangers en attente d'une place en CADA pour laquelle ils sont éligibles et de ceux dont l'admission en CADA n'est pas autorisée, qu'ils soient en procédure prioritaire ou en attente de réadmission vers le pays responsable de l'étude de leur demande d'asile en application des règles communautaires.

Dans le département du Rhône, cet hébergement d'urgence est assuré par trois dispositifs :

– un dispositif dénommé « Hébergement d'urgence des familles primo-arrivantes – Le Mail » d'une capacité maximale de quarante personnes, qui joue le rôle de centre de transit avant l'admission en CADA ;

– le dispositif « Hôtel asile », géré par Forum Réfugié, qui peut héberger entre 80 et 150 personnes arrivées en famille et n'ayant pas le droit d'accéder à un CADA ;

– le dispositif « ALT demandeurs d'asile » destiné aux réfugiés, aux déboutés en attente de régularisation au titre de leur état de santé et aux demandeurs d'asile qui n'ont pas trouvé de place dans une autre structure ; il est en cours de fermeture, le nombre de places ayant déjà chuté de 88 à 31 à la mi-septembre 2008.

Malgré l'allocation de près de 1,36 million d'euros en 2008 pour la prise en charge de l'hébergement d'urgence (nuitées, alimentation, accueil et orientation hors CADA, interprétariat, transport...) dans le département, certains demandeurs d'asile, et en particulier ceux qui sont isolés et en procédure prioritaire, ne sont pris en charge par aucune structure d'hébergement destinée aux demandeurs d'asile et relèvent du dispositif d'hébergement d'urgence généraliste, dont la saturation ne permet pas de leur fournir un logement permanent et stable.

C – Des coûts qui devraient être globalement constants malgré la hausse attendue de la demande d'asile

Les différentes réformes en cours visent à accélérer les procédures d'examen des demandes d'asile, afin de réduire l'attente et donc la durée de séjour des demandeurs d'asile. Si des économies sont attendues à moyen terme, toutes les mesures prises ne devraient pas se traduire par des coûts moindres dès 2009. Globalement, ceux-ci devraient rester stables.

Le budget a été construit sur l'hypothèse d'une stabilisation de la demande d'asile entre 2008 et 2009, en tenant compte d'une augmentation du nombre des demandeurs de 5 % entre 2007 et 2008, suite à une progression de ce niveau enregistré au premier semestre. Il semblerait que la tendance sur l'ensemble de l'année soit finalement nettement supérieure à 5 % d'augmentation, ce qu'il était difficile de prévoir au moment où les arbitrages budgétaires ont été rendus.

1) Une subvention à l'OFPRA réévaluée

En 2008, l'établissement public OFPRA, qui regroupait l'OFPRA lui-même et la CNDA, s'était vu accorder une subvention de 43 millions d'euros en loi de finances initiale, réduite à 40,42 millions d'euros en cours de gestion, en baisse par rapport à l'exercice 2007, où elle avait été de 41,6 millions d'euros en exécution (contre 45,5 millions d'euros en loi de finances initiale).

Pour 2009, la subvention destinée à la seule OFPRA est fixée à 29 millions d'euros en loi de finances initiale, dont 20,5 millions d'euros de rémunération des agents et 8,5 millions d'euros pour le fonctionnement et l'investissement.

Ce niveau élevé, s'il est maintenu en exécution, lui permettra, selon le projet annuel de performances, de reconstituer le prélèvement sur le fonds de roulement de 4,5 millions d'euros auquel il a dû procéder pour équilibrer son budget en 2008, et de soutenir l'activité de l'Office, à hauteur de 1,5 million d'euros supplémentaires. Son directeur général considère pourtant qu'une subvention de 31 millions d'euros aurait été nécessaire pour faire face aux « déséconomies d'échelle » consécutives à la séparation de la CNDA.

Grâce à des redéploiements internes, le nombre d'agents d'instructeurs devrait passer de 101 à 110 entre 2008 et 2009, notamment afin de couvrir le travail supplémentaire lié au développement de la demande d'asile à la frontière. Au total, l'OFPRA comptera 435 ETP, dont 412 rémunérés sur son budget et 23 rémunérés directement par le programme Immigration et asile.

L'objectif retenu dans le projet annuel de performances est de parvenir au traitement de 42 000 dossiers en 2009, contre 40 500 estimés en 2008 et 37 500 en 2007. Le délai de traitement devrait poursuivre sa tendance à la baisse régulière : 110 jours en 2006, 105 en 2007, 100 en prévision actualisée en 2008 et 95 attendus en 2009, pour une durée cible de 90 jours en 2011. On peut noter à cet égard que l'objectif de 80 jours retenu pour 2008 a été abandonné. Mais le directeur général de l'OFPRA a indiqué à votre Rapporteur que l'objectif de 95 jours en 2009 serait difficile à atteindre si la tendance à la hausse de la demande d'asile se confirmait, ce qui lui semblait très probable. Le coût de l'examen d'une demande d'asile diminue lui aussi : de 663 euros en 2006, à 540 euros en 2007 et 500 euros en 2008 (pour une prévision initiale de 600 euros), montant dont le maintien est attendu en 2009, alors que la cible pour 2011 est de 550 euros.

2) Les moyens de fonctionnement de la CNDA

Comme votre Rapporteur l'a indiqué *supra*, pour 2009, les crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile seront inscrits sur le programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ; une

nouvelle action lui est dédiée, sur laquelle il est proposé d'ouvrir 20,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,12 millions d'euros en crédits de paiement. La différence entre ces montants et les 17,5 millions d'euros transférés depuis l'OFPPRA s'expliquent par une mesure indemnitaire de 150 000 euros et par l'ouverture de moyens nouveaux pour la réalisation de travaux dans les salles d'audiences et les bureaux.

Selon le projet annuel de performances de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », 268 ETPT seront rattachés à la CNDA, parmi lesquels 258 agents de la Cour et 10 magistrats, pour une masse salariale de près de 12,56 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement propres à la Cour sont fixées à 7,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,98 millions d'euros en crédits de paiement, qui se décomposent comme suit :

– 1,55 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,04 million d'euros en crédits de paiement pour son fonctionnement courant, hors frais de justice et dépenses informatiques ;

– 5,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,94 millions d'euros en crédits de paiement, pour les dépenses liées à l'immobilier et en particulier pour les loyers.

Enfin, pour couvrir des travaux portant sur les bâtiments occupés par la Cour, 0,87 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,59 million d'euros en crédits de paiement seront ouverts au titre des dépenses d'investissement.

Une partie de l'indicateur portant sur les stocks d'affaires en cours devant différentes juridictions administratives sera consacrée à la CNDA. Y figure la proportion d'affaires en stocks enregistrées depuis plus d'un an. La prévision pour 2009 est de 26 % et l'objectif cible pour 2011 de 20 %, quand les réalisations pour 2006 et 2007 sont respectivement de 22,2 % et 34,3 %. Le projet annuel de performances précise que « *un effort particulier sera mené afin de détecter les affaires anciennes et de trouver pour celles-ci l'issue la plus rapide possible* ».

Interrogée par votre Rapporteur, la secrétaire générale de la CNDA a souligné que si le déstockage avait été plus lent que prévu en 2008 en nombre absolu à cause de la progression du volume des recours, l'âge des dossiers en stock avait néanmoins diminué. Le stock des dossiers de plus de deux ans a ainsi été réduit de 5 %. Le délai médian de traitement d'un recours est de sept mois en moyenne, mais de dix mois lorsqu'un avocat le défend. L'élargissement du champ des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle va accroître la part des dossiers suivis par un avocat et donc ce délai, tant que les réformes précitées n'auront pas porté leurs fruits.

3) Les économies attendues d'une rationalisation de l'accueil des demandeurs

Les dépenses d'intervention inscrites sur l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile devraient atteindre 177,6 millions d'euros en 2009, après que 181 millions d'euros ont été prévus pour 2008. L'économie attendue serait enregistrée sur le soutien aux actions d'accompagnement des demandeurs d'asile, sur l'hébergement d'urgence et sur l'allocation temporaire d'attente (ATA). Sur les deux derniers postes, sa réalisation apparaît très incertaine.

Les plates-formes d'accueil assurent le premier accueil des demandeurs d'asile lorsque l'ANAEM n'est pas en mesure de remplir ce rôle. Elles jouent un rôle important d'information sur la procédure de demande d'asile comme sur les possibilités d'hébergement. Elles suivent les demandes d'hébergement en CADA, seules les personnes en ayant accepté le principe recevant l'ATA à titre transitoire, et offrent un accompagnement administratif et social aux demandeurs qui ne peuvent pas être hébergés en CADA.

4,78 millions d'euros avaient été ouverts en 2008 pour leur financement ; cette somme sera réduite à 2,6 millions d'euros en 2009. Le dispositif d'accueil sera en effet rationalisé et régionalisé, puisque l'accueil des demandeurs se fera désormais dans les préfectures de région dans la plus grande partie du pays. Les plates-formes qui ne reçoivent qu'un petit nombre de demandeurs seront fermées, tandis que l'ANAEM élargira son champ d'intervention dans ce domaine, de douze départements en 2007 à trente-et-un départements au moins.

Chaque plate-forme encore en fonction recevra une dotation forfaitaire comprise entre 25 000 et 30 000 euros en fonction du nombre de demandeurs qu'elle reçoit. Une enveloppe complémentaire de 1,8 million d'euros sera déléguée à l'Ile-de-France, étant donné la part prépondérante de cette région dans le flux national des demandeurs, et une dotation de 25 000 euros sera destinée à la Guyane. Le financement de 0,4 million d'euros pour les associations menant des actions de portée nationale spécifiquement destinées aux demandeurs d'asile sera maintenu en 2009.

4) La réévaluation de la subvention aux CADA

La modeste économie réalisée grâce à cet effort de rationalisation sera utilisée au profit de la subvention aux CADA, qui s'établira à 195,6 millions d'euros, contre 192,9 millions d'euros en 2008. Il n'est pas prévu d'ouvrir de nouvelles places de CADA en 2009, mais un nouveau plan sera lancé pour 2010 et 2011 afin de prévoir la création de 500 places supplémentaires à mi-année pendant chacun de ces exercices.

L'augmentation de l'enveloppe financière résulte donc exclusivement de la revalorisation de 1,62 % du coût moyen journalier d'une place en CADA, qui atteindra 25,90 euros en 2009. Afin d'harmoniser les conditions de gestion des CADA, le ministère élabore un système de contrôle de gestion sur les prestations des CADA : la phase de conception d'un cahier des charges s'étant achevée début 2008, un appel d'offres pour la conception de l'application sera lancé très prochainement.

5) Des prévisions optimistes en matière d'hébergement d'urgence et d'allocations temporaires d'attente

Le projet de budget propose de réduire les crédits destinés à deux dispositifs dont le financement a pourtant dépassé les prévisions en 2008. Si ces réductions peuvent se justifier, il est néanmoins à craindre que les crédits ouverts ne s'avèrent à nouveau insuffisants en 2009.

Comme indiqué *supra*, les 1 500 places du dispositif national d'hébergement d'urgence et 3 510 places à gestion déconcentrée financées par la loi de finances pour 2008 à hauteur de 35,3 millions d'euros ont été largement insuffisantes. Pourtant, s'il est prévu de reconduire à l'identique le dispositif national en 2009, le nombre de places à gestion déconcentrées devrait être réduit à 2 722. Le coût moyen journalier d'une place étant réévalué à hauteur de 1,53 %, 30 millions d'euros seront ainsi inscrits pour l'hébergement d'urgence en 2009.

Ces prévisions apparaissent bien optimistes à votre Rapporteur, dans un contexte de hausse du nombre de demandeurs d'asile. Il est vrai que l'amélioration continue de la gestion des places de CADA doit contribuer à limiter les besoins de places d'urgence pour les demandeurs en attente de leur admission en CADA, mais les demandeurs qui n'ont pas le droit d'accéder à un CADA devront toujours recourir au dispositif d'urgence. Or, le nombre de demandeurs provenant de pays d'origine sûrs, qui font partie de cette catégorie, a progressé en 2008.

Le ministère estime en outre que le partage du financement de l'hébergement d'urgence entre cette mission et la mission « Ville et logement » n'est pas satisfaisant. Ne devraient en effet relever du programme Immigration et asile que les crédits d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile n'ayant pas de places en CADA, et pas, par exemple, les frais de logement de certains déboutés. Faute de disposer à ce jour d'une évaluation précise des coûts d'hébergement d'urgence liés aux uns et aux autres, le ministère vient de lancer une enquête auprès des directions départementales de l'action sanitaire et sociale sur ce sujet.

L'autre enveloppe qui risque, dans une moindre mesure néanmoins, d'être insuffisante est celle destinée à l'ATA. Pour 2008, 28 millions d'euros avaient été ouverts à ce titre. Les dépenses devraient dépasser 50 millions d'euros sur l'ensemble de l'année, le nombre de bénéficiaires demandeurs d'asile atteignant 12 000 au 30 juin 2008.

Ce dérapage est à attribuer à la nouvelle hausse de la demande d'asile, mais aussi à un arrêt rendu le 16 juin 2008 par le Conseil d'Etat, annulant partiellement le décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 relatif à l'allocation temporaire d'attente. Ont en effet notamment été annulées les dispositions qui excluaient du bénéfice de l'ATA les ressortissants des pays d'origine sûrs, les personnes ayant demandé le réexamen de leur demande et les ressortissants pour lesquels l'article 1C5 de la convention de Genève sur le statut de réfugié⁽¹⁾ est appliqué.

Pour limiter les effets de cette décision, l'article 63 du présent projet de loi de finances propose d'introduire dans le code du travail l'exclusion des demandeurs d'asile en réexamen du bénéfice de l'ATA, comme le permet la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres. Plus de 6 000 demandes de réexamen ayant été déposées en 2007 (ce nombre devrait être stable en 2008), l'économie ne sera pas négligeable. Elle est estimée à 6 millions d'euros dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances.

La réduction attendue du nombre de bénéficiaires de l'ATA en 2009 s'explique aussi par la progression de la part des demandeurs hébergés en CADA, qui ne perçoivent donc pas l'ATA – ou l'ont perçue moins longtemps –, et par le fait que les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent depuis mars 2008 recevoir, sous certaines conditions, le revenu minimum d'insertion, et n'auront donc plus intérêt à demander l'ATA.

Retenant l'hypothèse de 7 643 bénéficiaires en moyenne annuelle, touchant l'allocation pendant douze mois, le projet de budget fixe l'enveloppe à 30 millions d'euros, soit deux millions d'euros de plus qu'en loi de finances pour 2008, mais nettement en deçà de la dépense qui sera enregistrée cette année en exécution. Cette prévision est donc très volontariste et pourrait conduire à un nouveau dépassement de l'enveloppe initiale en 2009.

En 2008, le dépassement des enveloppes prévues pour l'hébergement d'urgence et l'ATA a en partie pu être couvert par le redéploiement au sein de la mission de la subvention à l'ANAEM, qu'il n'a pas été nécessaire de lui verser. En 2009, comme votre Rapporteur l'expliquera *infra*, cette subvention sera nettement réduite et il ne faudra donc pas compter sur elle pour combler d'autres manques au sein de la mission. L'exécution des crédits risque donc d'être délicate si la hausse de la demande d'asile continue à se faire sentir.

(1) Cet article concerne la cessation des circonstances ayant justifié l'octroi du statut de réfugié. Figurent sur cette liste le Bénin, depuis 1992, la Bulgarie, depuis 1998, le Cap Vert, depuis 1992, le Chili, depuis 1994, et la Roumanie, depuis 1995.

III – UNE IMMIGRATION ILLÉGALE COMBATTUE PLUS EFFICACEMENT

Les objectifs stratégiques de la mission « Immigration, asile et intégration » consistent à poursuivre la politique d'immigration mise en œuvre depuis 2007, dont l'un des principaux axes stratégiques est de maîtriser les flux migratoires en maintenant les efforts de lutte contre l'immigration illégale et notamment contre les filières qui exploitent les étrangers, contre le travail illégal et les fraudes.

C'est sur l'action Lutte contre l'immigration irrégulière – intitulée en 2008 Police des étrangers – que sont inscrits les crédits destinés à cette politique pour la part relevant du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

A – Une politique volontariste qui donne des résultats

1) Des étrangers en situation irrégulière plus souvent éloignés de notre territoire

Le tableau suivant détaille les mesures d'éloignement prononcées et exécutées depuis 2004 et montre leur forte progression.

LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT (2004 – 1^{ER} SEMESTRE 2008)

	2004		2005		2006		2007		1 ^{er} semestre 2008	
	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées
Interdictions du territoire	5 089	2 360	5 278	2 250	4 697	1 892	3 580	1 544	1 421	720
OQTF ⁽¹⁾							46 263	1 816	18 280	1 546
APRF ⁽²⁾	64 221	12 720	61 595	14 897	64 609	16 616	50 771	11 891	24 076	5 655
Arrêtés d'expulsion	270	245	285	252	292	223	258	206	130	83
Décisions de réadmission	9 867	1 314	6 547	2 442	11 348	3 681	11 138	4 428	5 779	2 820
Départs volontaires	–	nd	–	nd	–	1 419	–	3 311	–	6 386
Totaux	79 447	16 850	73 705	19 841	80 672	23 831	112 010	23 196	49 686	17 210

(1) OQTF : obligation de quitter le territoire français

(2) APRF : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

Source : ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire..

Pour l'ensemble de l'année 2008, le nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière en métropole devrait être de 30 000, soit 4 000 de plus que l'objectif retenu pour cet exercice. La prévision pour 2009 est du même ordre, tout comme la cible pour 2011.

En 2007, les mesures d'éloignement exécutées ont surtout concerné des Algériens (3 194), des Marocains (2 507), des Roumains (2 295) et des Turcs (1 944). Bien que l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne ait rendu plus difficile l'éloignement de ses ressortissants en situation irrégulière, ce pays reste l'un des principaux pays d'origine des personnes éloignées, grâce à la bonne collaboration de ses autorités avec la France et au grand nombre de départs volontaires enregistrés.

Les dispositifs destinés à favoriser ce type de retours sont en effet en train de se développer rapidement. Sachant qu'elle sera, d'une manière ou d'une autre, renvoyée chez elle, la personne en situation irrégulière préfère souvent le faire dans de bonnes conditions, en bénéficiant d'une aide financière.

Il faut distinguer l'aide au retour volontaire de l'aide au retour humanitaire et des programmes d'aide à la réinstallation, dispositifs qui sont tous mis en œuvre par l'ANAEM.

L'aide au retour volontaire s'adresse aux étrangers auxquels a été notifié un refus de séjour ou de renouvellement de titre de séjour et qui ont fait l'objet d'une invitation à quitter le territoire, à l'exception des ressortissants de pays d'origine sûrs : en 2007, en ont bénéficié 2 040 personnes (1 978 en 2006) originaires principalement de Chine, d'Algérie, de Moldavie et de Serbie.

Destinée aux personnes en situation de détresse et de dénuement qui souhaitent regagner leur pays d'origine, l'aide au retour humanitaire peut être allouée à des ressortissants communautaires : 2 898 personnes, principalement originaires de Roumanie, de Bulgarie et du Mali ont obtenu cette aide en 2007, alors qu'elles n'étaient que de l'ordre de 400 en 2006.

Enfin, dans le cadre des programmes d'aide à la réinstallation, l'ANAEM a accepté de financer 347 aides au démarrage de projets, pour 1,6 million d'euros au total, en 2007 ; ces projets ont concerné essentiellement l'Afrique (Mali et Sénégal) et la Roumanie. Le financement d'environ 250 projets avait été accepté en 2006.

2) Des infractions aux règles davantage sanctionnées

Les autres indicateurs qui figurent dans le projet annuel de performances de la mission conduisent au même constat : les services de police et de gendarmerie se sont davantage mobilisés dans la lutte contre l'immigration irrégulière et ce travail a donné des résultats indéniables. Ils sont même, là encore, souvent supérieurs aux objectifs précédemment fixés.

Ainsi, se poursuit le développement de l'interpellation de personnes ayant apporté leur aide, sous une forme ou une autre, à des étrangers en situation irrégulière : on en a compté 4 365 en 2006 et plus de 4 500 en 2007 ; la prévision réactualisée pour 2008 atteint 4 800, pour un objectif initial de 4 500. Le nombre de 5 000 est attendu en 2009, la cible étant supérieure à 5 500 en 2011.

Cette volonté de veiller au respect des règles 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 travail. En 2007, en métropole, on a enregistré 103 556 personnes mises en cause pour infraction à la législation des étrangers, soit 13 000 de plus qu'en 2006, quand l'objectif était de 95 000. Le seuil des 105 000 devrait être franchi dès 2008, 60 377 personnes ayant été mises en cause au premier semestre. L'ambition du Gouvernement est d'atteindre 110 000 en 2009 et plus de 120 000 en 2011. Une évolution du même ordre est observée dans les départements d'outre-mer et à Mayotte : 28 645 mises en cause en 2006, 32 310 en 2007, 35 000 attendue en 2008, et un objectif de 40 000 à partir de 2009.

Pour ce qui est des interpellations d'étrangers en situation irrégulière, leur nombre n'étant connu précisément que pour celles réalisées par la Police aux frontières en métropole, il ne constitue pas un indicateur figurant dans le projet annuel de performances. Selon la direction centrale de la Police aux frontières, les interpellations en métropole augmentent rapidement : de 44 545 en 2004, elles ont atteint près de 70 000 en 2007 et presque 43 000 pour le seul premier semestre 2008, ce qui traduit une progression de 40 % par rapport au premier semestre 2007. En 2007, les Irakiens (près de 9 000) et les Erythréens (6 700) avaient constitué les premiers contingents d'interpellés ; au premier semestre 2008, les Afghans sont les plus représentés, plus de 7 000 d'entre eux ayant été interpellés.

B – Les moyens de consolider les progrès réalisés

Si près de 26 600 refoulements à la frontière ont été effectués en 2007, chiffre qui devrait augmenter en 2008, les mesures d'éloignement proprement dites supposent que les personnes concernées soient arrêtées, séjournent pour la plupart dans un centre de rétention administrative, puis soient physiquement renvoyées dans leur pays d'origine ou dans celui d'où elles sont arrivées.

Un nombre élevé de mesures d'éloignement exécutées suppose donc des moyens financiers importants.

1) La progression logique des dépenses liées aux centres de rétention administrative

L'exécution du plan triennal se poursuivant, toujours sous la responsabilité du ministère de l'intérieur, le nombre de places en centres de rétention administrative (CRA) augmente régulièrement. 116 places supplémentaires ont été ouvertes en 2008 : 30 à Hendaye et 38 à Cayenne, sous l'autorité de la Police aux frontières, et 48 à Perpignan, qui dépendent de la Gendarmerie nationale. Au milieu de 2008, la Police gérait ainsi 1 538 places et la Gendarmerie 434.

L'incendie criminel qui a eu lieu aux CRA de Vincennes le 22 juin dernier empêche l'utilisation de 280 places. Dès début novembre 2008, 60 places seront à nouveau utilisables dans un bâtiment qui n'a été que partiellement endommagé, la remise en état et les travaux visant à améliorer la sécurité du site, réalisés à l'occasion, ayant coûté 1 million d'euros au ministère de l'intérieur. 60 places provisoires seront créées dans le courant de 2009 dans des locaux facilement aménageables pour pallier temporairement et partiellement le manque de places, pour un coût supplémentaire de 3 millions d'euros. Ce n'est qu'à l'été 2010 que le CRA 2 pourra rouvrir, sous la forme de deux modules de 60 places chacun, et après un nouvel investissement compris entre 13 et 15 millions d'euros. Finalement, la capacité de rétention sera de 180 places – réparties entre trois unités de 60 places chacune –, soit 100 de moins qu'avant l'incendie.

Dès le lendemain de l'incendie de Vincennes, les 40 places du CRA du Palais de Justice de Paris, qui étaient réservées à des femmes depuis juin 2006, ont été utilisées pour des retenus masculins, les femmes en attente d'une mesure d'éloignement étant envoyées dans d'autres CRA, comme celui de Lille. Lorsque votre Rapporteur s'est rendu au CRA du Palais de Justice, le 15 octobre, 38 places étaient occupées, ce qui n'arrive pas quand le CRA est réservé aux femmes. Même si les conditions de rétention y sont tout à fait acceptables, il est certain que l'exiguïté relative des locaux et leur aménagement pour un public féminin – c'est-à-dire plus respectueux et moins violent – ne sont pas idéals pour accueillir des hommes en grand nombre. Mais il ne s'agit que d'une solution temporaire, rendue nécessaire par les conséquences de l'incendie.

Par ailleurs, sont prévues, en 2009, l'ouverture du CRA de Metz 2 (96 places relevant de la Gendarmerie), et celle des CRA 2 et 3 du Mesnil-Amelot, qui offriront chacun 120 places supplémentaires, sous la responsabilité de la Police.

Au total, seront financées en 2009 2 030 places en année pleine, à 38,84 euros par place et par jour, soit une enveloppe de crédits de fonctionnement de 28,8 millions d'euros, en hausse de 1,2 million d'euros par rapport à 2008.

Conformément à la décision prise par le Conseil de modernisation des politiques publique relative à une « *réforme des modes de gestion et d'organisation des centres de rétention administrative pour en réduire les coûts* », des efforts seront entrepris pour rationaliser les marchés et les prestations des centres – alors qu'aujourd'hui, pour un coût moyen hôtelier de 28 euros par jour et par personne, certains CRA y consacrent plus de 40 euros par jour et par personne – et tous seront, à terme, et sans qu'un calendrier ait encore été établi, rattachés à la Police aux frontières.

A ces dépenses de fonctionnement, il faut ajouter les dépenses d'intervention relatives à l'assistance sanitaire et sociale dans les CRA. En effet, si c'est l'ANAEM qui prend en charge sur son budget la prestation d'information, de soutien et d'aide pour préparer les conditions du départ des personnes retenues, la couverture sanitaire à laquelle elles ont droit au sein du centre est assurée par une convention avec un hôpital, tandis que les prestations devant leur assurer l'exercice effectif de leurs droits sont actuellement assurées par l'association CIMADE. Les frais engagés dans ces deux domaines sont aussi financés sur l'action Lutte contre l'immigration irrégulière.

Une enveloppe de 5 millions d'euros est prévue pour la prise en charge sanitaire dans les CRA, ainsi que pour l'accompagnement sanitaire et social dans la zone d'attente (ZAPI) de l'aéroport de Roissy pour les personnes qui ne sont pas admises sur notre territoire ou pour celles qui, avant leur entrée en France, sont susceptibles de développer une affection contagieuse. En 2008, plus de 8 millions d'euros avaient été ouverts à ce titre, mais la dépense s'est avérée nettement inférieure à cette somme et 5 millions d'euros apparaissent suffisants, y compris en tenant compte des nouvelles places de CRA qui seront ouvertes en cours d'année et de l'aménagement d'une zone pour les mineurs dans la ZAPI, qui rendra nécessaire l'affectation de personnels spécialisés dans le domaine de l'enfance.

La partie de l'accompagnement social consistant à permettre aux étrangers retenus d'exercer effectivement leurs droits a été confiée à la CIMADE à la suite d'un passage de marché public jusqu'à fin 2008, pour un montant inscrit en loi de finances pour 2008 de 4,56 millions d'euros, correspondant à près de 79 ETP. Ce marché venant à échéance, le ministère a lancé un nouvel appel d'offres comportant plusieurs lots, afin d'introduire la diversité associative dans les CRA. Cette mise en concurrence des intervenants potentiels vise notamment à maîtriser l'augmentation du coût global de cet accompagnement, qui est la conséquence de celle du nombre de places dans les centres.

Votre Rapporteur tient à souligner que la durée moyenne de rétention s'est limitée à 10,5 jours en 2007, et reste très inférieure à la durée maximale de 32 jours fixée par la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité. Il rappelle qu'il n'est nullement dans les intentions du Gouvernement d'allonger davantage cette durée

maximale, même si la « directive retour »⁽¹⁾ ouvre la possibilité de fixer une durée maximale de rétention pouvant aller jusqu'à six mois, voire dix-huit en cas de manque de coopération de l'intéressé ou de son pays d'origine.

2) Une source d'économies prometteuse mais délicate à manier : la délocalisation des audiences

Le ministère ne dispose pas encore des données qui lui permettraient d'évaluer le coût complet d'une mesure d'éloignement, qui intégrerait non seulement le fonctionnement des centres de rétention et le transport, mais aussi les personnels affectés aux différentes tâches liées à l'exécution d'une telle mesure. L'une d'elles est l'escorte des personnes retenues : celles-ci doivent en effet être accompagnées lorsqu'elles se rendent à une convocation du juge ou, en cas de demande d'asile, à l'audition par un officier de protection de l'OFPRA.

Pour alléger les besoins en personnels, la visio-conférence commence à être utilisée pour ce type d'auditions au CRA de Lyon Saint Exupéry, votre Rapporteur y reviendra *infra*. L'autre solution consiste à limiter les déplacements des retenus en organisant des audiences délocalisées à proximité immédiate des CRA. En effet, l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que « ... Il [le juge de la liberté et de la détention] statue par ordonnance au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se situe le lieu de placement en rétention. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il statue dans cette salle. »

Des salles d'audience ont ainsi été aménagées dans les enceintes des centres de rétention de Coquelles (Pas-de-Calais), relevant du tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer, ouverte en juin 2005, Cornebarrieu (Haute Garonne), près de Toulouse, ouverte en juillet 2006, et du Canet à Marseille (Bouches du Rhône), ouverte en septembre 2006.

Trois arrêts du 16 avril 2008 de la 1^{ère} chambre civile de la Cour de cassation retiennent la violation caractérisée des dispositions de l'article L. 552-1 du code précité s'agissant de la tenue des audiences dans une salle spécialement aménagée, au motif de sa situation dans l'enceinte du centre de rétention, nonobstant des accès et fermetures autonomes. L'autorité de chose jugée attachée à ces arrêts a imposé la suspension immédiate de la tenue des audiences dans les salles spécialement aménagées dans les centres de Toulouse et de Marseille.

(1) Il s'agit de la directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Cette proposition de directive a été adoptée par le Parlement européen le 18 juin 2008.

En revanche, étant donné la configuration des lieux, la salle d'audience située à proximité du centre de rétention de Coquelles a pu continuer à fonctionner. 250 audiences se sont tenues à Coquelles au cours de l'année 2007 et 130 au premier semestre 2008. Ces chiffres représentent, pour les deux périodes concernées, 85 % des audiences totales, seules celles du samedi ayant lieu au tribunal de Boulogne-sur-Mer. Les frais liés au fonctionnement de la salle d'audience sont de l'ordre de 20 000 euros par an.

Afin de tenir compte des décisions de la Cour de cassation, à Marseille, un bâtiment actuellement en rénovation accueillera une nouvelle salle d'audience située à proximité immédiate du centre de rétention administrative. La création de cet équipement a fait l'objet d'une concertation préalable avec les services du ministère de la justice.

Comme le démontre le fonctionnement de la salle d'audience située près du CRA de Coquelles, la jurisprudence de la Cour de cassation ne remet pas en cause le principe de la salle d'audiences délocalisée ; elle exige seulement une plus grande attention dans son aménagement.

Dans son rapport de l'automne 2007, votre Rapporteur avait signalé les problèmes posés par la salle d'audience de la ZAPI de Roissy, qui n'avait jamais été utilisée, son aménagement ayant été jugé inadapté par les magistrats qui auraient dû y siéger. Il évoquait aussi un projet d'extension de ce secteur judiciaire qui devait permettre de résoudre ces difficultés. Il s'était entretenu de cette question avec le président du tribunal de grande instance de Bobigny qui avait confirmé que la réalisation de ce projet lèverait les réticences des magistrats. Votre Rapporteur formait le vœu de rendre compte de l'ouverture de ce nouvel équipement dans son prochain avis budgétaire.

C'est donc avec beaucoup de surprise qu'il a appris que le projet n'avait nullement avancé au cours de l'année écoulée, faute d'un engagement ferme du ministère de la justice d'utiliser cet équipement à l'issue des travaux projetés. Ce blocage lui semble extrêmement regrettable et il ne peut qu'attirer l'attention de la ministre de la justice sur la nécessité de suivre ce dossier attentivement et sans plus tarder. Comme votre Rapporteur l'a déjà souligné, sa réalisation permettra non seulement d'économiser des escortes et donc de libérer des personnels qui pourront remplir d'autres missions, mais aussi d'améliorer la vie des personnes retenues, pour lesquelles les déplacements au tribunal constituent une épreuve supplémentaire.

3) Des coûts de transport en croissance

L'un des éléments à l'origine de la grande variabilité du coût de l'exécution d'une mesure d'éloignement est les modalités de transport de la personne concernée. Payer un simple billet d'avion ou affréter un vol spécial n'entraîne pas la même dépense pour la collectivité.

En loi de finances pour 2008, 39,6 millions d'euros ont été ouverts au titre des frais de transport. Il est proposé de porter cette somme à 42 millions d'euros en 2009. 39 millions d'euros seront affectés à l'achat de billets de train, d'avion ou de bateau et 3 millions d'euros à la location de petits avions de type *Beechcraft*.

En 2008, un avion était loué pour la métropole et un pour la Guyane, les coûts de location étant supportés à hauteur de 66 % par le ministère de l'immigration, alors que le reste était pris en charge par le ministère de l'intérieur. En 2009, il est envisagé de louer un second avion pour la métropole. Le coût d'une heure de vol dépasse 3 270 euros et ces petits avions ne peuvent être utilisés que pour des vols à destination de pays proches.

Pour réaliser un vol groupé sur une destination de long courrier, la reconduite de 50 étrangers en situation irrégulière nécessite une escorte de 100 policiers, un accompagnement médical et la location d'un appareil de 200 places, ce qui élève à 6 000 euros par étranger le coût de l'opération d'éloignement, soit deux fois plus cher qu'en recourant au *Beechcraft* et quatre fois plus cher que le prix moyen d'un billet de transport pris en compte dans l'élaboration de l'enveloppe budgétaire, faite sur l'hypothèse de 26 000 mesures d'éloignement pour 1 500 euros par billet.

En 2007, la France a néanmoins participé à 27 vols groupés, ayant permis d'éloigner 185 étrangers. De janvier à août 2008, 12 vols ont concerné 83 étrangers en situation irrégulière.

Cette solution très onéreuse reste donc quantitativement marginale. Au 31 juillet 2008, le coût global (hors salaire des policiers) des éloignements, tous modes de transports confondus, s'élevait à 22,9 millions d'euros, pour l'exécution de 17 210 mesures effectives, soit un coût unitaire de 1 331 euros. Il prend en compte les frais de billetterie sur les vols commerciaux ou maritimes, de location de l'aéronef, mais aussi les frais d'hébergement et de déplacement des policiers chargés de l'escorte.

C – Un centre de rétention administrative modèle : le CRA de Lyon Saint Exupéry

Votre Rapporteur a visité le centre de rétention administrative de Lyon Saint Exupéry le 18 septembre dernier. Il tient à remercier chaleureusement le commissaire divisionnaire André Pichon, directeur zonal Sud-Est de la Police aux frontières, le commissaire divisionnaire Didier Martin, chef de service de l'aéroport Lyon Saint Exupéry, et le lieutenant Stéphane Goux, chef du CRA, pour leur accueil et pour la qualité de leur travail.

Créé en 1995, le CRA de Lyon Saint Exupéry, qui dépend de la Police aux frontières, comptait à l'origine vingt places. Après avoir conservé cette taille modeste pendant une dizaine d'années, il a connu plusieurs extensions successives au cours des cinq dernières années, passant à cinquante-deux places au

1^{er} janvier 2004, à soixante-dix-huit places au 31 juillet de la même année, à quatre-vingt-quinze places le 1^{er} mars 2005, avant d'atteindre cent vingt places, sa capacité actuelle, le 1^{er} octobre 2005. Le centre peut accueillir cent hommes seuls, des familles à hauteur de douze personnes et huit femmes seules.

1) Des conditions de rétention respectueuses des besoins et des droits des personnes

A la construction de départ, un hôtel de type « Formule 1 » d'une capacité de cinquante places, sont donc venus s'ajouter des bâtiments préfabriqués de plus en plus nombreux. Cette situation pose un certain nombre de difficultés techniques, pour ce qui est du chauffage ou de la plomberie, les évacuations d'eau restant calibrées pour le bâtiment d'origine. C'est le passage de soixante-dix-huit à cent-vingt places qui s'est traduit par les plus gros travaux, lesquels n'ont néanmoins jamais exigé la fermeture du centre, dont la capacité était seulement réduite de manière temporaire : une zone destinée aux familles et une aire de restauration ont alors été réalisées. Les derniers travaux en date, dont le coût s'est élevé à 600 000 euros, ont eu lieu pendant l'été 2008 : ils ont permis de refaire la cour de l'établissement, qui se transformait auparavant en véritable mare après de fortes pluies. Elle est désormais en partie dallée et en partie gazonnée.

Notre Rapporteur a pu observer le bon état de l'établissement : les personnes retenues sont logées dans des chambres de quatre personnes, équipées chacune d'une salle d'eau et d'un poste de télévision. Repeints dès qu'une inscription est repérée – car une inscription en appelle une autre... –, les murs sont propres. Les bâtiments sont entretenus chaque jour par une entreprise extérieure. Ces conditions matérielles sont nettement plus confortables que celles dont bénéficient les retenus du CRA du Palais de Justice de Paris : les chambres – d'anciennes cellules – y sont beaucoup plus petites, toutes ne disposent pas d'une salle d'eau, deux télévisions seulement sont à disposition dans les pièces communes et la cour est évidemment beaucoup moins vaste. Mais le centre parisien est également très propre et les services offerts y sont très comparables.

A Lyon comme à Paris, ce sont des sociétés extérieures qui prennent en charge la restauration et la blanchisserie. Au CRA de Lyon, les trois sociétés intervenant sont les sous-traitantes d'une société de facilitation du management, qui est l'interlocuteur direct du chef du centre et de ses adjoints. L'un de ses salariés est présent en permanence dans le centre et veille à la qualité des prestations fournies. Les retenus se voient offrir quatre repas, dont votre Rapporteur a pu juger de la qualité : un petit-déjeuner, un déjeuner, une collation et un dîner, à des horaires adaptés – contrairement à la pratique habituelle dans les établissements hospitaliers ou pénitenciers, par exemple, le dîner n'est pas servi à 18 heures –, pour un coût quotidien de 13,26 euros par personne. Ils peuvent aussi faire laver leur linge en moins d'une journée auprès de la société chargée de la blanchisserie. Celle-ci s'occupe également du linge de lit et de toilette, qu'elle fournit à chaque retenu, ainsi qu'un kit sanitaire renouvelé chaque jour.

Les personnes retenues sont libres de leurs mouvements à l'intérieur du centre. Elles peuvent jouer au ping-pong et au baby-foot, regarder la télévision dans leur chambre, accéder à leurs bagages (stockés dans une pièce spéciale pour éviter d'encombrer les chambres), recevoir des visites et téléphoner. Elles sont autorisées à utiliser leur téléphone mobile et l'antenne de l'ANAEM vend des cartes téléphoniques. Elle peut aussi fournir des produits alimentaires non périssables à ceux qui le souhaitent. Un préau, un petit square extérieur et des jeux adaptés aux différents âges sont à la disposition des enfants, qui sont toujours sous la responsabilité de leurs parents.

Le CRA offre par ailleurs aux personnes retenues un suivi médical et une aide juridique, assurés respectivement par les Hospices civils de Lyon et la CIMADE.

Un infirmier est présent tous les jours de 9 heures à 19 heures, tandis qu'un médecin peut être consulté chaque jour ouvrable, alternativement le matin ou l'après-midi. Le médecin reçoit, le jour de leur arrivée, toutes les personnes qui ont apporté des médicaments avec elles : ces produits sont conservés dans un coffre et distribués quotidiennement en fonction des besoins, afin d'éviter toute surdose accidentelle ou volontaire. Les autres retenus sont invités à venir au centre médical s'ils le souhaitent ou en cas de nécessité. Le cas échéant, les personnes retenues peuvent être accompagnées à l'hôpital pour consulter un spécialiste ou être très brièvement hospitalisées. En revanche, une hospitalisation de moyenne ou de longue durée, c'est-à-dire de plus de vingt-quatre heures, n'est pas compatible avec la rétention administrative : lorsqu'elle est requise, l'étranger concerné fait l'objet d'une décision de fin de rétention de la part du préfet. En 2007, 343 000 euros ont été consacrés aux dépenses médicales du CRA, dont 260 000 euros pour la rémunération des personnels et 27 000 euros pour des frais de logistique, parmi lesquels figure, à hauteur de près de 6 000 euros, le coût de l'interprétariat. En effet, afin de s'assurer que les retenus ont bien compris le diagnostic du médecin et les conditions de prise des médicaments, il est fait appel, en tant que de besoin, à un service d'interprétation par téléphone, dont le fonctionnement est jugé parfaitement adapté.

Près du centre médical, se trouvent les bureaux de la CIMADE. Son responsable et les volontaires qui y travaillent expliquent leurs droits à toutes les personnes retenues qui s'adressent à eux. Ils les reçoivent individuellement et les soutiennent dans leurs démarches. Contrairement à ce qui se passe dans certains autres CRA, ils ne bercent pas les étrangers de faux espoirs en les poussant dans des démarches dont l'issue négative ne fait aucun doute et dont le seul mérite – aux yeux des intéressés – est de retarder l'inévitable reconduite à la frontière. Votre Rapporteur salue ce sens des responsabilités, qui résulte des relations de confiance existant entre les membres de la CIMADE et les policiers du CRA, et contribue à l'ambiance sereine du centre. Dès leur arrivée, les étrangers reçoivent par ailleurs un badge au dos duquel figurent tous les numéros de téléphone utiles, et notamment celui de l'ordre des avocats. Ils peuvent aussi bénéficier des services d'un interprète par téléphone, les responsables du CRA regrettant par ailleurs de ne pas disposer de traductions des différents formulaires.

Certaines des personnes retenues formulent une demande d'asile. Ce n'est le cas que d'une petite partie d'entre elles, puisque seules 210 demandes ont été enregistrées depuis le début 2008, sur les 1 600 personnes admises dans le centre. Une unique demande a été suivie d'un accord. Par souci d'économie de temps, de personnel et d'argent, le CRA s'est doté du matériel nécessaire à la tenue de visio-conférence depuis le 1^{er} septembre 2007. Après quelques ajustements, la première visio-conférence entre le CRA et l'OFPRA s'est tenue le 14 février 2008. Depuis, le système fonctionne si bien qu'il a été utilisé, toujours à la demande de l'OFPRA, trente-six fois, pour seulement vingt-six présentations physiques dans les locaux de l'OFPRA sur la même période. Le retenu est seul dans le local équipé, l'interprète se trouvant sur le site de l'OFPRA, avec l'officier de protection. L'expérience est donc très positive et n'a pas rencontré de difficultés particulières, les premières réticences levées. Cette technologie pourrait être utilisée pour les audiences du juge des libertés et de la détention et pour les entretiens consulaires, mais cela n'a pas encore été le cas.

Il est aussi porté une grande attention au respect de la liberté religieuse des personnes retenues. Celle-ci se traduit au quotidien par l'absence de porc dans les menus proposés aux personnes retenues, qui sont musulmanes pour plus de la moitié d'entre elles, même si la viande n'est pas halal. Pendant le ramadan, les croyants qui le souhaitent ont la possibilité de prendre leur repas du soir dans leur chambre, après la tombée de la nuit ; ils peuvent organiser des prières collectives dans la mesure où cela ne gêne pas les autres retenus.

Si votre Rapporteur a présenté en détail les conditions d'accueil des personnes retenues dans le CRA de Lyon Saint Exupéry, c'est parce que, d'une part, elles sont essentielles pour le respect des droits et de la dignité qui est dû à chacun et que, d'autre part, loin de constituer des entraves à l'exécution des mesures d'éloignement, elles la rendent souvent plus facile.

2) Une utilisation de la rétention très efficace

Comme les responsables du CRA de Lyon Saint Exupéry l'ont souligné lors de leur rencontre avec votre Rapporteur, l'objectif du CRA n'est pas de priver de liberté des personnes étrangères en situation irrégulière pendant une durée maximale de trente-deux jours pour les punir de cette situation, mais de recevoir des personnes qui seront effectivement éloignées du territoire français à l'issue de leur séjour. Ce qui peut apparaître comme une évidence mais n'en est pas une au regard des résultats de certains CRA est le fondement de toute l'activité du centre lyonnais.

C'est en gardant à l'esprit cet objectif qu'est prise la décision d'accepter ou de refuser de recevoir tel ou tel étranger en situation irrégulière. En effet, le CRA est susceptible d'être sollicité à la fois par les douze préfectures de la zone de la Police aux frontières dont il dépend, mais aussi par les préfectures de départements extérieurs à celle-ci. Néanmoins, sur les huit premiers mois de 2008,

près de 95 % des personnes admises étaient envoyées par les départements de la zone Sud-Est. Globalement, un tiers des personnes qu'il accueille ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement dans le département du Rhône, un tiers en Savoie ou Haut-Savoie, qui sont frontalières de la Suisse et de l'Italie, le tiers restant provenant d'autres départements, aux premiers rangs desquels l'Ain, l'Isère, la Loire et la Drôme.

Les responsables du CRA ont indiqué recevoir, en moyenne, chaque jour, une douzaine de demandes émanant des préfectures, et en refuser environ un quart. Ils retiennent essentiellement deux critères pour décider des admissions : la probabilité que la personne concernée puisse être effectivement éloignée dans le délai de trente-deux jours et un certain équilibre entre nationalités au sein du CRA. Cette politique n'est pas toujours comprise par les préfectures desquelles émanent les demandes d'admission, qui sont naturellement très préoccupées du taux d'exécution des mesures d'éloignement qu'elles ont prises, alors que l'admission dans un CRA en constitue une étape nécessaire, mais elle porte ses fruits.

Ainsi, comme le met en évidence le tableau de la page suivante, le CRA de Lyon Saint Exupéry a l'un des meilleurs rapports entre le nombre de personnes admises et le nombre de personnes éloignées, seuls les CRA frontaliers de Perpignan et Coquelles obtenant des résultats plus élevés.

De l'ordre de 45,5 % en 2003, le taux d'éloignement du CRA lyonnais a approché 57 % en 2004, avant de se stabiliser au-dessus de 72 % en 2005 et 2006 et de diminuer légèrement (65,3 %) en 2007.

L'ACTIVITÉ DU CRA DE LYON SAINT EXUPÉRY DEPUIS 2003

	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre d'admissions	2 270	2 462	2 920	3 267	2 775
Nombre d'éloignés	1 034	1 401	2 105	2 357	1 812
Taux d'éloignement (en %)	45,55	56,9	72,08	72,14	65,3
Taux d'occupation (en %)	63,33	88,73	87,08	77,75	77,58
Nombre de jours de rétention	13 954	25 332	29 937	32 159	31 969
Durée moyenne de séjour (en jours)	5,75	10,08	10	10	12
Budget exécuté (en euros)	185 000	154 000	312 910	300 000	1 030 000

Source : CRA Lyon Saint-Exupéry, septembre 2008.

**PERFORMANCES DES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE
POUR LES HUIT PREMIERS MOIS DE 2008**
(hors CRA parisiens et Lille Lesquin 1)

Service responsable	Sites	Capacité (15 juin 2008) <i>(en %)</i>	Cumul arrivées	Cumul éloignés	Nombre d'arrivées/ nombre d'éloignés <i>(en %)</i>	Taux d'occupation réelle <i>(en %)</i>	Durée de rétention
GN	Perpignan	48	958	884	92,28	69	7,38
PAF	Coquelles	79	1 670	1 111	66,53	88	9,56
PAF	Lyon Saint-Exupéry	120	1 581	1 041	65,84	70	10,10
GN	Metz	30	400	234	58,50	73	12,70
GN	Geispolsheim	36	496	279	56,25	79	13,55
SP	Nice Auvare	40	1 134	616	54,32	87	8,19
PAF ⁽¹⁾	Hendaye	30	126	67	53,17	50	11,77
PAF	Lille Lesquin 2	96	1 951	957	49,05	71	8,42
PAF ⁽²⁾	Marseille Canet	136	2 014	880	43,69	72	11,42
SP	Nantes	8	195	80	41,03	84	7,31
PAF ⁽³⁾	Palaiseau	40	654	256	39,14	69	9,61
PAF	Toulouse Comebarrieu	126	1 261	486	38,54	53	12,27
PAF	Sète	28	374	144	38,50	43	6,62
SP	Bordeaux	24	391	141	36,06	78	11,26
PAF ⁽⁴⁾	Nîmes	128	1 231	412	33,47	31	7,81
GN	Rennes	60	674	223	33,09	51	12,38
GN	Le Mesnil-Amelot	140	2 576	780	30,28	89	11,48
PAF ⁽⁵⁾	Plaisir	32	562	139	24,73	77	10,26
PAF ⁽⁶⁾	Rouen Oïssel	72	1 118	216	19,32	54	8,61
SP	Bobigny	55	1 345	163	12,12	84	8,68
		1 328	20 711	9 109	43,98	68,5	9,97

(1) PAF depuis le 02/06/08 (réouverture) – (2) PAF depuis le 07/01/08 – (3) PAF depuis le 21/01/08 – (4) PAF depuis le 01/05/08 – (5) PAF depuis le 01/02/08 – (6) PAF depuis le 01/09/08

NB. : GN : Gendarmerie nationale – PAF : Police aux frontières – SP : Sécurité publique.
Source : d'après CRA Lyon Saint-Exupéry, septembre 2008.

Entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2008, ce CRA a admis 1 581 étrangers et est parvenu à assurer l'éloignement de 1 042 d'entre eux, soit 65,84 %. Les échecs à l'éloignement sont imputables à l'impossibilité d'obtenir le laissez-passer consulaire, dans 37 % des cas, à une décision du juge judiciaire, dans 26 % des cas, ou du juge administratif, pour 15,5 % des échecs, à une assignation à résidence (14,5 %), à un transfert vers un autre CRA (4,5 %) ou à un refus d'embarquement (2,5 %). S'il n'est pas toujours évident d'estimer à l'avance, à la lecture d'un dossier, les chances d'exécution de telle ou telle mesure, l'expérience permet d'écarter les situations les moins favorables à un éloignement. Cela est le cas par exemple des familles, ce qui explique que, malgré le petit nombre de places qui leur est réservé, leur taux d'occupation soit inférieur à 12 % sur les huit premiers mois de 2008.

Mais c'est surtout la nationalité ou le pays de provenance des étrangers qui joue un rôle décisif. Faute de coopération de la part des autorités consulaires compétentes, seuls 14 % des Malgaches, 23 % des Congolais, 20 % des Togolais et des Arméniens, 36 % des Pakistanais et 40 % des Chinois, pour ne citer que les nationalités présentant le plus de difficultés, ont pu être éloignés après avoir été admis au CRA depuis le début de 2008, soit des taux bien inférieurs à la moyenne de presque 66 %. On observe dans le même temps que les principales nationalités représentées parmi les personnes admises au CRA sont algérienne (14,5 %), tunisienne (12 %), turque (11 %), marocaine (10 %), albanaise (5,5 %), serbe (4,5 %) et kosovare (3,5 %), les autres nationalités atteignant moins de 3 %. Les responsables du CRA lyonnais jugent en effet inutile d'admettre un grand nombre de personnes dont la probabilité d'éloignement effectif est faible. Votre Rapporteur estime que le coût de la rétention administrative est suffisamment élevé pour que celle-ci ne soit utilisée qu'à bon escient, c'est-à-dire lorsqu'il n'existe pas d'obstacle évident à l'exécution de la mesure.

Le critère des équilibres entre communautés au sein du CRA, également mis en avant par ses responsables, peut apparaître plus discutable. Il est néanmoins d'une pertinence incontestable eu égard au souci légitime d'éviter une montée des tensions au sein de l'établissement. L'objectif est d'empêcher que se mettent en place des rapports de force entre communautés rivales, ou qu'une communauté surreprésentée ne l'emporte sur les autres et ne tente de faire régner sa loi. Mais cela ne s'oppose pas au respect des particularités de chacun et ne se traduit pas par la volonté de gommer les appartenances communautaires, ce qui serait voué à l'échec et inacceptable pour les personnes retenues. Ainsi, il est tenu compte de l'origine des personnes pour leur répartition entre les chambres : les habitudes culturelles et de vie quotidienne étant différentes selon les communautés, il est préférable de faire cohabiter des personnes qui vont s'entendre facilement, et se comprendre. Ceux qui parlent le mieux le français servent ainsi d'interprètes à leurs compatriotes moins à l'aise. On s'efforce aussi de tenir éloignés les uns des autres les représentants de communautés en conflit politique ou traditionnel, Serbes et Kosovars ou Albanais, Turcs et Maghrébins, par exemple.

Le CRA étant un lieu de privation de liberté, des explosions de violence peuvent être déclenchées par des incidents apparemment sans importance. C'est pourquoi une grande attention est portée au moindre détail de la vie quotidienne. Au CRA de Lyon, aucune violence à agent n'est à déplorer, ce qui est une preuve de la qualité du travail qu'ils accomplissent, votre Rapporteur y reviendra. Un incendie y a endommagé quatre chambres en juillet 2007, avant qu'un début d'incendie soit provoqué par la consommation d'un matelas. Le second incident s'est produit alors que se tenait à l'extérieur du centre une manifestation de soutien aux sans-papiers. Des tentatives de fuite sont enregistrées, mais seulement trois retenus se sont effectivement évadés depuis 2004, le dernier en date ayant profité des travaux dans la cour du CRA, l'été dernier. Les actes de violence les plus fréquents sont dirigés contre leurs auteurs et témoignent de leur désespoir : il s'agit d'automutilations, de tentatives de suicide ou de refus d'embarquement. Ils demeurent néanmoins relativement peu nombreux, contrairement à ce qui est observé à Paris.

Les responsables du CRA observent que les manifestations aux abords du centre ont un effet d'appel à la violence, mais que la cause principale des actes les plus graves est la présence de retenus sortant de maison d'arrêt. Le profil de ces personnes, leur passé chargé, en font des meneurs pour déclencher des vagues de violence. Leur cohabitation avec les autres étrangers, qui n'ont pas un passé de délinquant, est particulièrement néfaste. Leur taux d'éloignement est en outre relativement bas. Votre Rapporteur, qui a recueilli un avis similaire au CRA de Paris, estime qu'il conviendrait d'éviter le plus possible de placer en centre de rétention administrative les personnes qui sortent de maison d'arrêt. En effet, soit il est possible de mettre en œuvre la mesure d'éloignement, et il serait logique que la procédure soit préparée avant la sortie de prison des personnes concernées afin que la mesure soit exécutée dès cette sortie, soit la mesure d'éloignement n'a guère de chance d'aboutir – s'il n'a pas été possible de déterminer la nationalité de l'intéressé pendant son incarcération, par exemple – et une rétention de trente-deux jours n'y changera rien. Aussi, le placement en CRA d'étrangers sortant de prison devrait avoir un caractère exceptionnel et tendre à disparaître.

La politique d'admission « sélective », ou, plus exactement, attentive, menée par le CRA lyonnais conduit à un taux d'occupation moyen nettement inférieur à 100 % : de 63,3 % en 2003, ce taux avoisinait les 88 % en 2004 et 2005 et les 77 % en 2006 et 2007. Il est de 70 % sur les huit premiers mois de 2008. Mais il faut préciser sa composition : la capacité, pourtant limitée, d'accueil de familles n'a été utilisée qu'à hauteur de moins de 12 %, et celle destinée aux femmes, à 63 % ; en revanche, le taux d'occupation des places pour les hommes est proche de 80 % en moyenne et a atteint ou dépassé 90 % en mars, avril et juin.

On observe en fait, au CRA de Lyon Saint Exupéry, une corrélation marquée entre le taux d'occupation et la longueur moyenne du séjour, ces deux données ayant tendance à augmenter de concert. Ainsi, en mars, lorsque 83 % des capacités totales étaient utilisées, la durée moyenne du séjour était supérieure à douze jours, alors qu'elle dépassait à peine neuf jours en juillet, quand le taux

d'occupation moyen était de 52 %. La durée moyenne de rétention en 2008 est de l'ordre de dix jours, chiffre équivalent à celui enregistré à Lyon entre 2004 et 2006, la moyenne s'étant établie à douze jours en 2007. Il est à noter que dix jours sont aussi la moyenne nationale enregistrée au cours des huit premiers mois de 2008, la moyenne la plus basse étant de six jours et demi au CRA de Sète et la plus élevée de treize jours et demi à Geispolsheim.

Selon l'expérience des responsables du CRA de Lyon, le taux d'exécution des mesures d'éloignement diminue lorsque le taux d'occupation dépasse 70 à 75 %. En effet, les bons résultats en termes d'éloignement sont le résultat d'un travail minutieux accompli par les 98 policiers qu'emploie le centre. Parmi eux, certains assurent la surveillance des retenus au sein de l'établissement, d'autres sont chargés des escortes (vers le tribunal, l'OFPRA, les consulats, le pays vers lequel l'éloignement est exécuté) – dix-sept agents en moyenne se consacrent aux escortes chaque jour –, tandis que les autres – 20 % des effectifs –, en civil, travaillent au greffe du centre. Celui-ci est organisé en plusieurs groupes qui s'occupent du suivi des procédures d'éloignement en lien avec les préfetures, de celui des éventuelles demandes d'asile, ou du dialogue avec les personnes retenues. Ce dernier aspect est essentiel car il permet d'obtenir plus d'informations sur elles, ce qui contribue à faciliter la procédure, et conduit parfois à un changement d'attitude de l'intéressé, qui finit par comprendre que son intérêt est de collaborer avec la police pour rentrer le plus dignement possible dans son pays.

Ce souci de la dignité des personnes, déjà sensible dans les conditions matérielles de leur rétention, est très présent dans l'organisation de l'éloignement. Si le retour au pays est presque toujours perçu comme un échec par l'étranger concerné, il est important de lui permettre de sauver la face. C'est pourquoi les responsables du CRA veillent à ce que les retenus soient vêtus correctement et accompagnés de leurs bagages ; c'est aussi pourquoi les étrangers qui acceptent leur retour rentrent chez eux comme de simples touristes. Contrairement à l'image qu'en donnent trop souvent les médias, il est rare que la police ait recours à la force pour obliger les étrangers à monter dans l'avion : à Lyon, ce ne serait le cas qu'environ cinq fois par an, le taux national étant de l'ordre de 10 % des mesures d'éloignement exécutées. En revanche, les compagnies aériennes exigent fréquemment que les personnes éloignées soient accompagnées par une escorte policière, y compris lorsqu'elles sont d'accord pour rentrer, dès lors que leur voyage comporte une escale. Dans ce cas, les policiers s'assurent qu'elles ont embarqué sur leur dernier vol puis les laissent finir seules leur voyage.

3) Perspectives

Votre Rapporteur a été très impressionné par le professionnalisme et l'humanité dont font preuve les policiers du CRA de Lyon Saint Exupéry dans l'accomplissement d'une tâche aussi difficile qu'importante. Il ne peut que les féliciter pour les très bons résultats qu'ils obtiennent, en collaboration avec les services des préfetures.

Modestement, les responsables du centre ne souhaitent pas que celui-ci soit érigé en modèle. Ils soulignent que, au-delà du socle juridique commun, les CRA devaient adapter leurs pratiques, notamment en fonction des exigences variables des juges de la liberté et de la détention. L'une des clés de l'efficacité du CRA lyonnais est la gestion de toute la procédure par la Police aux frontières, qui a une grande expérience de l'exécution des mesures d'éloignement. Six des centres qui étaient gérés par la Sécurité publique (sur un total de dix) sont d'ailleurs passés sous l'autorité de la PAF au cours de l'année 2008. Cela ne veut pas dire que les centres gérés par la Gendarmerie nationale sont nécessairement moins performants que ceux relevant de la PAF, comme le montre le tableau *supra*, mais il faut reconnaître qu'exécuter des mesures d'éloignement est une mission spécifique, relativement éloignée des missions plus traditionnelles de la Gendarmerie et de la Sécurité publique.

Par ailleurs, le suivi attentif, au sein de centre, des différentes étapes de la procédure par les policiers du greffe du centre joue un rôle essentiel dans la réussite des mesures d'éloignement. A partir de cette pratique, le ministère réfléchit à la constitution de « pôles interservices d'éloignement » dans lesquels des personnels des CRA rempliraient des fonctions aujourd'hui du ressort des préfectures, en collaboration avec ces dernières, qui en conserveraient certaines. Ainsi, par exemple, les préfectures continueraient à entretenir les relations avec les consulats étrangers, tandis que les CRA gèreraient directement les moyens de transport nécessaires à l'exécution d'une mesure. Il est envisagé d'expérimenter ces pôles dans quatre centres en 2009.

La politique de « sélection » des retenus pratiquée par le CRA de Lyon donne incontestablement de bons résultats, mais elle n'est possible que parce que le nombre de personnes en situation irrégulière dans la zone reste relativement modeste. Il est évident qu'elle ne pourrait pas être conduite de la même manière dans les CRA parisiens. De même, l'installation des retenus en fonction de leur origine ne peut être systématisée que dans un centre qui peut se permettre un certain taux de vacance. Dans les circonstances actuelles, elle ne peut être la règle au CRA du Palais de Justice de Paris. Ses responsables ont néanmoins indiqué à votre Rapporteur que les retenus ont tendance à changer de chambre pour se rapprocher de leurs compatriotes, et qu'ils les laissent faire.

Le fonctionnement du CRA de Lyon Saint Exupéry pourrait d'ailleurs, de l'aveu de ceux qui le dirigent, être amélioré. Par exemple, les escortes sont actuellement assurées indifféremment par des policiers affectés au centre et par leurs collègues en charge de l'aéroport. Cette coopération a atteint ses limites, les agents de la PAF de l'aéroport ayant d'autres missions à remplir qui ne doivent pas être sacrifiées au profit du CRA. C'est pourquoi il serait souhaitable que les effectifs propres du centre soient renforcés.

En revanche, les responsables du CRA ne jugent pas nécessaire la création d'une bibliothèque ou la réalisation d'autres aménagements de loisir au sein de l'établissement, étant donné la brièveté moyenne des séjours. Votre Rapporteur partage leur sentiment. Les efforts doivent se concentrer sur l'établissement de conditions matérielles dignes et de relations humaines sereines.

C'est aussi pourquoi il préconise d'éviter d'augmenter la capacité des centres au-delà d'une centaine de places, car les risques de tensions s'accroissent fortement au-delà d'un certain seuil, ce qui finit par avoir des répercussions négatives sur le taux d'éloignement. Les CRA de Vincennes seront ainsi reconstruits sous la forme de trois unités de 60 places chacune, au lieu des deux unités de 140 places.

Les responsables du CRA de Lyon ont formulé deux souhaits généraux pour améliorer la politique d'éloignement. D'abord, ils ont insisté sur le fait que, même dans le cas où le centre refuse l'admission d'un étranger – en particulier parce qu'il estime improbable son éloignement effectif –, la préfecture doit prononcer la mesure d'éloignement : elle ne sera certes pas exécutée dans l'immédiat, mais figurera dans le dossier de l'intéressé et aura une chance d'être exécutée ultérieurement, lorsque les circonstances seront plus favorables. Ensuite, ils considèrent qu'une pression plus forte devrait être exercée par les autorités françaises sur les pays qui refusent systématiquement la délivrance des laissez-passer consulaires ou les subordonnent à la réalisation d'enquêtes au pays qui n'aboutissent jamais dans le délai maximal de rétention administrative, rendant de fait impossible l'éloignement de leurs ressortissants en situation irrégulière. Un moyen de pression efficace pourrait consister à refuser de délivrer des visas aux citoyens de ces pays désireux de venir en France.

IV – DES IMMIGRÉS RÉGULIERS ACCUEILLIS DE MANIÈRE PLUS RATIONNELLE

La meilleure maîtrise des flux migratoires, qui constitue l'un des premiers objectifs du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, passe à la fois par une plus forte exécution des mesures d'éloignement et par un rééquilibrage en faveur de l'immigration professionnelle.

Un autre objectif important est la réussite de l'intégration des étrangers en situation régulière, laquelle peut les conduire à accéder à la nationalité française. Les moyens permettant de l'atteindre sont inscrits sur le programme Intégration et accès à la nationalité française, placé, à compter de 2009, sous la responsabilité du directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, le secrétaire général du ministère restant le responsable du seul programme Immigration et asile.

A – Des évolutions conformes aux objectifs du Gouvernement

1) La progression de l'immigration de travail

Dans la lettre de mission adressée en juillet 2007 par le Président de la République et le Premier ministre au ministre en charge de l'immigration figurait l'objectif « *que l'immigration économique représente 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France* ». Dans le projet annuel de performances pour 2009, le premier objectif du programme Immigration et asile est donc de « favoriser l'immigration du travail » et un indicateur a été ajouté, qui met en évidence le pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail (hors nouveaux Etats membres de l'Union européenne).

Cette part était de 10,4 % en 2006 et de 13,3 % en 2007 ; elle devrait atteindre 20 % en 2008 et 25 % en 2009, le taux de 50 % étant la cible pour 2012.

Les chiffres étaient globalement stables depuis 2003, la France accueillant environ 11 000 nouveaux travailleurs originaires de pays tiers chaque année et entre 2 000 et 3 000 issus des dix nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Dès 2007, ces derniers avaient déjà dépassé les 6 000 sous l'effet de la mise en œuvre de la liste des soixante et un métiers ouverts sans opposition de la situation de l'emploi en mai 2006. Au total, entre 2006 et 2007, le nombre d'admissions au séjour pour motifs professionnels toutes nationalités confondues est passé de 21 025 à 26 976, soit une progression de 28 %.

Les résultats disponibles pour les huit premiers mois de 2008 sont dans ce domaine très encourageants : selon les statistiques issues des visites médicales professionnelles de l'ANAEM, l'immigration professionnelle aurait progressé de 20,6 % par rapport à la même période de 2007. Elle représente 17 % du total des admissions au séjour, contre 15,4 % en 2007. La hausse est particulièrement marquée pour les personnes provenant des nouveaux Etats membres, la liste des métiers ouverts sans opposition de la situation de l'emploi ayant été élargie à quatre-vingt-neuf métiers supplémentaires en décembre 2007. Mais depuis cette date, les ressortissants des Etats tiers bénéficient eux aussi d'un accès au marché du travail sans opposabilité de la situation de l'emploi pour les trente métiers « en tension ».

Dans le même temps, on assiste à un tassement de l'immigration familiale de 3,2 % entre 2007 et 2008. Entre 2006 et 2007, le nombre d'admissions au séjour de ressortissants de pays tiers pour motif familial ⁽¹⁾ avait déjà chuté de plus de 10 %, passant de près de 96 000 à moins de 86 000.

Le mouvement est aussi à la décreue pour ce qui est des étrangers malades, dont votre Rapporteur s'inquiétait, dans son avis sur le budget pour 2008, de l'explosion du nombre entre 2000 et 2004. Alors que près de 7 200 ressortissants de pays tiers avaient obtenu un droit au séjour à ce titre en 2005, ils n'étaient plus que 6 460 en 2006 et 5 658 en 2007.

Le nombre des étudiants originaires de pays tiers est en revanche orienté à la hausse, à hauteur de 3,8 %, après la baisse constatée entre 2003 et 2006.

Au total, en 2007, la France a accueilli 180 736 nouveaux étrangers provenant de pays tiers ou des dix nouveaux Etats membres, alors qu'ils étaient plus de 200 000 en 2004. Les nationalités les plus représentées sont, de loin, les Algériens (26 713) et les Marocains (24 461) ; viennent ensuite les Chinois (11 581) et les Tunisiens (10 263).

Pour ce qui est des étrangers non européens détenteurs d'un titre ou d'une autorisation de séjour, ils étaient 2,28 millions en 2007, parmi lesquels 576 807 Algériens, 465 713 Marocains, 188 051 Turcs et 172 461 Tunisiens.

2) Le succès du contrat d'accueil et d'intégration et l'élargissement de cette démarche

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

(1) Il s'agit de familles de Français, de membres de familles d'étranger bénéficiant du regroupement familial, ou de personnes ayant des liens personnels et familiaux justifiant leur admission au séjour.

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 ⁽¹⁾. 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.

2007 a donc été la première année complète de mise en œuvre du CAI obligatoire. Les plates-formes de l'ANAEM ont organisé 6 750 séances d'accueil sur le territoire métropolitain à l'occasion desquelles ont été reçues 101 770 personnes, qui ont signé un CAI pour 99,5 % d'entre elles. Une formation linguistique a été prescrite à 25,8 % de ces signataires, ce qui représente plus de 7,65 millions d'heures de formation prescrites. 2 949 personnes ont obtenu le diplôme initial de langue française (DILF). 4 323 séances de formation civique, obligatoire pour les signataires, et 1 661 séances d'information sur la vie en France ont aussi été organisées.

Le léger tassement du nombre de CAI signé au cours des six premiers mois de 2008 (- 1,1 %) est le reflet de l'évolution des flux, puisque le taux d'adhésion progresse de 0,1 point. L'augmentation de l'immigration économique et le repli de l'immigration familiale expliquent la diminution du nombre des bénéficiaires de formations linguistiques, qui ne constituent plus que 21,7 % des signataires. En revanche, 5 572 personnes ont obtenu le DILF, ce qui conduit à une estimation de 11 000 succès pour l'ensemble de l'année. Depuis le printemps dernier, le CAI est mis en œuvre à La Réunion ; il est prévu qu'il s'applique en Guadeloupe et Martinique à partir de cet automne, et en Guyane à compter du 1^{er} décembre.

Selon les projections de l'ANAEM, en 2008, sur les 66 millions d'euros inscrits au budget, près de 52 millions d'euros seront engagés par passation de bons de commande d'heures de formation, et 37,2 millions d'euros seront payés, le solde des paiements étant reporté sur 2009. Sur ces paiements en 2008, 5,6 millions d'euros devraient financer les séances de formation civique et d'information sur la vie en France (dont le nombre est estimé à environ 5 900 en 2008), 28,9 millions d'euros environ seront consacrés au financement des formations linguistiques et 2,7 millions d'euros à l'organisation des examens du DILF (de l'ordre de 780 sessions en 2008).

(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.*

La loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ⁽¹⁾ a repris la logique qui avait présidé à la création du CAI et a élargi sa portée. Elle a d'abord créé 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 6). Elle a aussi prévu que devaient être formés à la langue française et aux valeurs de la République les étrangers qui demandent à venir en France pour rejoindre leur conjoint français (article 10) ou au titre du regroupement familial (article 1^{er}), dans le cas où un test aurait montré qu'une telle formation était nécessaire ; ces formations n'étaient jusqu'ici que proposé à travers le CAI après l'admission au séjour des personnes concernées. L'article 7 de la même loi a enfin généralisé la réalisation, jusqu'ici seulement optionnelle, d'un bilan de compétences dans le cadre du CAI.

Ces dispositions ne sont pas encore entrées en application, le décret nécessaire n'ayant pas encore été publié. Son élaboration a en effet été compliquée par le souci d'assurer une stricte égalité de traitement entre les personnes soumises au test de connaissance de la langue française et des valeurs de la République, quelle que soit leur langue. Ces difficultés ayant été surmontées, il devrait être en vigueur avant la fin de l'année.

Selon le projet annuel de performances, l'ensemble des tests et des formations à assurer dans les pays d'origine devrait s'établir à 2,495 millions d'euros, hors coût de la formation linguistique, qui aurait de toute manière été assurée à l'arrivée des personnes dans le cadre d'un CAI. L'accent est néanmoins mis sur le caractère approximatif de ce montant du fait d'une part des délais de montée en charge de ces prestations dans les pays où l'opérateur n'a pas d'implantations propres ⁽²⁾ et où il devra faire intervenir des prestataires nouveaux (les instituts culturels français, par exemple), d'autre part de la méconnaissance des marchés locaux de formation. Le coût de la formation pour le CAI familial devrait être limité à 0,2 million d'euros, tandis que celui du bilan de compétences obligatoire pourrait s'élever à 15 millions d'euros.

B – La création d'un opérateur unique, doté de ressources adaptées

Malgré la création récente de l'ANAEM et de l'ACSE sous leur forme actuelle, la répartition de leurs compétences dans le domaine de l'intégration, et en particulier de la formation linguistique, est rapidement apparue peu satisfaisante. C'est pourquoi devrait très prochainement voir le jour un nouvel opérateur qui regroupera l'ensemble des missions aujourd'hui remplies par l'ANAEM et la partie de celles confiées à l'ACSE qui concerne l'intégration.

(1) Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

(2) L'ANAEM dispose d'implantations propres au Maroc, en Tunisie, au Mali, en Turquie, au Sénégal, en Roumanie, en Pologne et au Québec.

1) Un organisme unique chargé de veiller à l'intégration des étrangers pendant les cinq premières années de leur séjour en France

Parmi les décisions prises le 4 avril 2008 par le Conseil de modernisation des politiques publiques figure en effet la « *création sur la base de l'ANAEM d'un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration, financé sur ressources propres, développant une politique individualisée afin de favoriser l'intégration des nouveaux immigrants et de leur famille* ».

Lors de la réunion interministérielle du 23 juillet dernier, ont été précisées les compétences qui seraient confiées à ce nouvel opérateur. Il s'agit d'abord de toutes les compétences actuelles de l'ANAEM, élargies en ce qui concerne l'intégration. En effet, alors que l'Agence s'occupe exclusivement des primo-arrivants, son successeur veillera au parcours d'intégration des étrangers allant de la signature et la mise en œuvre du CAI à des dispositifs spécifiques favorisant l'accès à une activité professionnelle, jusqu'à l'acquisition de la nationalité française ou la délivrance d'une carte de résident, sans que la durée de ce parcours excède cinq années à compter de la délivrance du premier titre de séjour. Au-delà, les dispositifs de droit commun continueront à s'appliquer. Le nouvel opérateur bénéficiera ainsi du transfert des missions actuellement exercées par l'ACSE pour ce qui est de l'apprentissage du français, des actions en faveur de l'accès à l'emploi, des actions complémentaires portant sur l'accès à la citoyenneté et le partage des valeurs de la République dans la limite des publics précités.

Les actions de l'ACSE relatives au plan de transformation des foyers de travailleurs migrants et les actions en faveur de l'accès au logement seront à attribuer. Elles seront exercées par la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté à compter du 1^{er} janvier 2009. L'ACSE ne sera ainsi plus un opérateur du programme Intégration et accès à la nationalité française. Il continuera à remplir ses fonctions qui relèvent du programme Politique de la ville de la mission « Ville et logement ».

Le transfert d'une partie des compétences de l'ACSE s'accompagnera de celui de 60 équivalents temps plein, selon des modalités qui devront être précisées et nécessiteront des dispositions législatives pour garantir aux salariés transférés le maintien de leurs clauses contractuelles. Il est prévu que 30 ETP soient transférés dans le courant de 2009, les autres en 2010. Dans le même temps, ou plus exactement entre 2009 et 2011, le nouvel opérateur devra parvenir à des gains de productivité lui permettant de réduire son plafond d'emplois d'une centaine d'ETP, dont 60 dès l'exercice 2009. Selon le directeur général de l'ANAEM, cette réduction d'effectifs pourra être réalisée par plusieurs voies : la réforme des ressources propres (voir *infra*) permettra de moderniser l'administration comptable, l'ANAEM pourrait cesser de mettre une quarantaine de personnes à la disposition des préfetures, les actions d'aide à l'expatriation pourraient être remplies par un autre organisme... Au total, son plafond d'emplois devrait passer de 920 ETP en 2008 à 890 en 2009.

Le nouvel opérateur devrait prendre le nom d'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII).

Il avait d'abord été envisagé de procéder au changement de nom de l'ANAEM et à l'adaptation de ses missions en loi de finances pour 2009. Mais ces dispositions auraient constitué des cavaliers budgétaires. Si le changement de nom peut être effectué par voie réglementaire après délégalisation de certaines dispositions du code du travail issues de la loi de cohésion sociale ⁽¹⁾, la définition des missions du nouvel Office et les dispositions relatives aux personnels sont de nature législative. Elles ont été introduites, par un amendement proposé par le Gouvernement, à l'article 22 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, adopté par le Sénat le 21 octobre dernier.

La loi de finances pour 2009 propose en revanche de modifier dès le 1^{er} janvier prochain les ressources de l'ANAEM, qui seront ensuite celles de l'OFII, afin de les moderniser et de les accroître.

2) Des ressources essentiellement fiscales

L'article 103 de la loi de finances pour 2008 a contribué à augmenter les ressources propres de l'ANAEM est portant de 30 à 45 euros la taxe sur les attestations d'accueil ; en était attendu un accroissement de ses recettes de 3,58 millions d'euros au minimum, sur des recettes propres totales estimées à 78,59 millions d'euros dans le budget prévisionnel de l'Agence. Ce même budget prévisionnel tenait compte d'une subvention de l'Etat de 55,32 millions d'euros (dont 44,61 millions d'euros inscrits sur la mission Immigration, asile et intégration). L'ensemble des recettes de l'Agence devait atteindre 139,42 millions d'euros, pour des dépenses prévues de 145,74 millions d'euros.

En exécution, les dépenses d'intervention ayant été très inférieures aux prévisions (à hauteur de près de 22 millions d'euros, sur plus de 81 millions d'euros prévus), les dépenses totales devraient être limitées à 124,2 millions d'euros pour l'ensemble de l'année 2008. Mais la subvention de l'Etat n'ayant été versée qu'à hauteur de 4,3 millions d'euros, malgré des ressources propres plus élevées que prévues (supérieure à 90 millions d'euros), les recettes devraient être limitées à 110,3 millions d'euros. Aussi, l'Agence devra couvrir une insuffisance de financement par une diminution de son fonds de roulement à hauteur de 14 millions d'euros.

Il est prévu que le futur Office parvienne à un taux de ressources propres encore plus élevé que celui de l'ANAEM. Pour cela, il bénéficiera de nouvelles recettes fiscales, la logique étant que les recettes issues de l'immigration

(1) Il s'agit principalement des articles 143 et 145 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

financent les actions liées à celle-ci et à l'insertion des nouveaux venus. L'article 62 du projet de loi de finances détermine ainsi les ressources propres du futur opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration. Elles seront affectées à l'ANAEM tant que le nouvel Office n'aura pas été créé, puis transférées à celui-ci.

Les taxes et redevances perçues par l'ANAEM seront redéfinies et leur régime simplifié : leur assiette sera élargie, les exemptions seront supprimées, et les redevances pour service rendu, dont le fondement est devenu obsolète, seront remplacées par des taxes. Une recette supplémentaire d'environ 18,5 millions d'euros en est attendue.

Le projet annuel de performances prévoit par ailleurs le versement d'une subvention pour charges de service public d'un montant de 15 millions d'euros, inscrits sur le programme Intégration et accès à la nationalité française. Elle contribuera à la mise en place des mesures nouvelles confiées à l'opérateur en matière d'intégration : au titre des missions qu'elle remplissait en matière d'accompagnement des primo-arrivants et de formations linguistiques, l'ACSE recevait en effet de l'ordre de 20 millions d'euros par an.

Si la subvention proposée est limitée à 15 millions d'euros, c'est que, comme le signale aussi le projet annuel de performances, l'ANAEM devrait disposer jusqu'à la fin 2009 d'un fonds de roulement prévisionnel (de l'ordre de 50 millions d'euros) très supérieur à son besoin de fonds de roulement prudentiel, estimé entre 15 et 17 millions d'euros. Cela lui permettra de faire face à ses charges pendant la période de mise en place des nouvelles ressources fiscales.

L'Office qui succèdera à l'ANAEM bénéficiera en outre, comme celle-ci, de crédits provenant du Fonds européen d'intégration, estimés à 5,37 millions d'euros en 2009. Ils sont destinés à cofinancer les prestations d'accueil aux nouveaux arrivants et en particulier la séance d'information « Vivre en France » dispensée dans le cadre du CAI, ainsi que les formations linguistiques qui leur sont offertes.

C – Des dispositifs d'aide à l'intégration en partie réorganisés

Les autres dispositifs d'aide à l'intégration des étrangers en situation régulière sont inscrits sur l'action 12 du programme Intégration et accès à la nationalité française. En 2008, cette action s'intitulait Intégration et lutte contre les discriminations et était dotée de 132,87 millions d'euros. Le recentrage de l'ACSE sur ses missions liées à la politique de la ville explique qu'elle ne reçoive plus ni subvention de fonctionnement ni crédits d'intervention de ce programme. L'intitulé de l'action sera, en 2009, « Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière ».

Une seule dépense de fonctionnement y figure encore : il s'agit de la subvention à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, à hauteur de 3 millions d'euros. Cet établissement public, dont le budget de fonctionnement était estimé à 7,375 millions d'euros en 2008, reçoit aussi des financements provenant de ses autres ministères de tutelle, ceux de la culture, de l'éducation nationale et de la recherche.

L'essentiel des crédits de cette action, soit 56,5 millions d'euros, est destiné, en 2009, à des dépenses d'intervention de deux types : les aides spécifiques relatives à l'intégration des demandeurs d'asile admis au statut de réfugiés et l'accompagnement du processus d'intégration des personnes résidant en France de manière régulière depuis plusieurs années.

1) Les mesures destinées aux seuls réfugiés statutaires

Afin de faciliter la sortie de CADA des personnes qui viennent de se voir accorder le statut de réfugiés, et pour répondre aux obligations découlant de la Convention de Genève, a été mis en place un dispositif spécifique d'hébergement des réfugiés. Il existe ainsi 28 centres provisoires d'hébergement, d'une capacité de 1 083 places. En 2008, elle est entièrement utilisée.

Le projet de budget propose de consacrer 12 millions d'euros au financement de ces centres, pour lequel 12,3 millions d'euros avaient été prévus en 2008. Ce montant a été fixé en appliquant un taux de revalorisation de 1,44 % aux dépenses enregistrées en 2007, soit 11,6 millions d'euros. Le coût d'hébergement par personne et par jour sera de 30,35 euros en 2009.

S'y ajouteront 2,39 millions d'euros au titre des aides et secours à des réfugiés. Une partie permettra de verser, par l'intermédiaire d'associations, des aides d'urgence et d'intégration à des réfugiés statutaires ou des bénéficiaires de la protection subsidiaire, ainsi que des bourses attribuées à des réfugiés poursuivant des études universitaires en France. 1 million d'euros sera consacré au financement d'une vingtaine de projets en faveur de l'accès au logement ou à l'emploi des réfugiés. Il s'agit notamment de mécanismes de solvabilisation de la demande de logement.

Ces actions destinées à aider l'intégration des réfugiés bénéficient aussi de financements du Fonds européen pour les réfugiés : 4,4 millions d'euros en sont attendus en 2009.

2) Les aides à l'insertion des personnes immigrées

Si l'ACSE ne bénéficiera plus, en 2009, de financements provenant du programme Intégration et accès à la nationalité française, celui-ci financera néanmoins toujours certains dispositifs mis en œuvre par l'Agence et des interventions dont celle-ci se chargeait auparavant, dans des domaines liés à l'insertion des personnes immigrées.

Il est ainsi prévu que 2 millions d'euros assurent la rémunération des immigrés demandeurs d'emploi suivant des stages de formation linguistique organisés et financés par l'ACSE. Cette somme correspond à 5 753 mois de stage, alors que 4,33 millions d'euros devaient financer 12 449 mois de stage en 2008. Ce dispositif est donc en perte de vitesse. Une réflexion sera en effet menée au cours de 2009 sur les mesures les plus efficaces afin de professionnaliser la langue française acquise par les étrangers et d'amplifier les actions d'intégration pour accéder à l'emploi.

Les interventions en faveur de la promotion sociale et professionnelle des personnes immigrées devraient aussi évoluer en profondeur au cours des prochains mois. Si seulement 28,1 millions d'euros sont ouverts en loi de finances pour 2009, c'est que 40 millions d'euros sont transférés vers le programme Équité sociale et territoriale et soutien de la mission « Ville et logement ». L'ensemble de cette politique sera ainsi confié à un seul responsable de programme, ce dont il est attendu une meilleure efficacité et une plus grande lisibilité.

La partie nationale de ces interventions permet de subventionner une quarantaine d'organismes afin qu'ils mènent des actions en faveur de l'intégration, de la lutte contre le racisme et la discrimination à l'embauche ou dans l'emploi des personnes immigrées ou issues de l'immigration. Des objectifs plus ciblés seront préférés en 2009 aux actions très généralistes.

L'année sera aussi consacrée à l'expérimentation de deux nouveaux dispositifs :

- une aide financière intitulée « parcours de réussite professionnelle » (PARP) et destinée à soutenir, en complément des bourses de mérite, pendant les trois ans de leurs études supérieures, les meilleurs étudiants étrangers s'engageant dans un parcours universitaire professionnalisant ;

- un projet « ouvrir l'école aux parents », mené en coopération avec le ministère de l'éducation nationale, pour faciliter l'apprentissage du français par les parents migrants d'enfants scolarisés, présents en France depuis longtemps et dont l'absence de maîtrise de la langue constitue un frein à l'insertion, notamment dans la recherche d'emploi.

Pour ce qui est du volet territorial, une réflexion est engagée pour la refonte et la relance en 2009 des Programme d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) et l'élaboration de Plans départementaux d'intégration (PDI) par les préfets. Enfin, il convient d'assurer en 2009 la relève des soutiens financiers de l'ACSE aux politiques d'intégration menées localement par de nombreuses associations, notamment en termes d'aide à l'accès à l'emploi, au logement, et dans le champ de la promotion de la citoyenneté...

Un financement complémentaire de l'ordre de 1,07 million d'euros est attendu du Fonds européen d'intégration pour l'ensemble de ces actions.

C'est aussi en conséquence du désengagement de l'ACSE de la conduite des politiques spécifiquement destinées aux migrants que le programme Intégration et accès à la nationalité française prendra directement en charge, en 2009, le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants et l'accompagnement des occupants de ces foyers.

Prorogé de 2007 à 2013, le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants vise à faire évoluer cette catégorie spécifique de logements-foyers vers un statut de droit commun par leur transformation en résidences sociales, ce qui implique d'importants travaux dans la très grande majorité des cas. Le programme ne finance par les travaux en eux-mêmes mais une partie du mobilier neuf, qui doit souvent être adapté aux besoins spécifiques des résidents immigrés vieillissants, les surcoûts liés aux incidences des travaux, telles que la baisse des loyers perçus pendant leur réalisation, et l'accompagnement social du projet.

Au titre de l'accompagnement des occupants des foyers de travailleurs migrants, le programme prend aussi en charge l'aide transitoire au logement (ATL), qui, depuis 1978, aide les résidents les plus défavorisés à payer leur loyer, lorsqu'ils ne perçoivent pas l'aide personnalisée au logement (APL) parce que leur logement ne respecte pas les normes requises. Le nombre de bénéficiaires de l'ATL diminue au fur et à mesure de la transformation des foyers en résidences sociales, qui, pour leur part, remplissent les conditions de l'APL.

La somme de 12 millions d'euros prévue pour 2009 est en repli de plus de 5 millions d'euros par rapport à celle qui a été engagée par l'ACSE en 2007 pour ces mesures. Elle tient compte de l'avancement du plan de traitement des foyers et du souci de maîtrise des dépenses sociales de l'Etat. Selon le projet annuel de performances, elle *« devrait néanmoins permettre de répondre à l'essentiel des besoins à la condition de s'appuyer sur une évaluation de l'efficacité des dépenses engagées les années antérieures qui permettrait un meilleur ciblage des dépenses »*.

Votre Rapporteur signale enfin l'inscription, sur l'action Aide au retour et à la réinsertion, de 1,5 million d'euros destinés à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Ces crédits sont réduits de moitié par rapport à la loi de finances pour 2008. En effet, il a été décidé de mettre en œuvre cette mesure, à titre expérimental, par accord bilatéral avec les principaux pays concernés. La négociation d'un tel accord est envisagée avec le Mali, mais son aboutissement demande un certain temps. La montée en charge du dispositif sera donc moins rapide que prévu en 2008.

CONCLUSION

Le projet de budget pour la mission « Immigration, asile et intégration » est volontariste, comme la politique conduite par le Gouvernement dans ce domaine.

Il donne au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire les moyens de poursuivre ses efforts en matière de maîtrise des flux d'immigration et d'intégration des étrangers en situation régulière. Pour ce qui est de l'asile, la hausse de la demande, de plus en plus sensible au fil des mois, n'a pas été complètement anticipée, mais elle n'était pas vraiment prévisible. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'elle se poursuive au même rythme en 2009. Si c'était pourtant le cas, certaines enveloppes risqueraient de s'avérer insuffisantes ; des gains de productivité et des redéploiements internes pourraient combler une partie au moins des besoins supplémentaires.

Votre Rapporteur tient à saluer l'efficacité de ce nouveau ministère qui a obtenu de bons résultats dès sa première année d'existence et qui n'a pas hésité à lancer des réformes ambitieuses sans attendre.

Il est donc favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2009.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a entendu, en commission élargie à l'ensemble des députés, M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2009, au cours de sa séance du mercredi 29 octobre 2008.

M. le président Didier Migaud. Monsieur le ministre, je suis heureux, avec Axel Poniatowski, président de la Commission des affaires étrangères, et Sébastien Huyghe, vice-président de la Commission des lois, de vous accueillir ici pour cette commission élargie portant sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » et sur les articles 62 et 63 rattachés du projet de loi de finances pour 2009. Les commissions élargies ont pour objet de permettre un dialogue vivant et direct entre le Gouvernement et les députés. Nos rapporteurs, qui travaillent tout au long de l'année en liaison étroite avec vous, ont déjà mis leurs projets de rapports à la disposition de leurs collègues.

M. le président Axel Poniatowski. Je commencerai par vous féliciter, monsieur le ministre, pour l'adoption dans quelques jours du pacte européen sur l'asile et l'immigration, qui sera une des réussites importantes de la présidence française de l'Union.

Pour ce qui est du budget, le Président de la République a fixé un objectif ambitieux de 50 % d'immigration professionnelle d'ici 2012. Des progrès importants ont déjà été enregistrés, puisque l'immigration professionnelle a augmenté de 35 % sur les sept premiers mois de l'année par rapport à la même période de l'année précédente. Elle représente aujourd'hui d'environ 20 % de l'immigration totale. Quelles sont les professions les plus représentées, et quels besoins ce type d'immigration doit-il satisfaire ?

D'autre part, le taux d'accord du statut de réfugié politique est proche de 17 % pour les huit premiers mois de l'année, contre 11,6 % pour la même période en 2007. Quels sont les nouveaux bénéficiaires : sont-ils principalement menacés pour leur appartenance à une minorité, ou pour des sujets plus politiques ? Par ailleurs, vous avez annoncé en juin que la France allait accueillir cinq cents réfugiés irakiens essentiellement issus de la minorité chrétienne, qui continue à être persécutée, comme l'ont encore montré les récents massacres de Mossoul. Les demandeurs d'asile issus de cette minorité sont-ils plus nombreux qu'auparavant, et une procédure accélérée est-elle prévue en leur faveur, comme c'est le cas en Suède ?

Par ailleurs, avec notamment la création de l'Office français de l'immigration et l'intégration, opérateur unique doté de ressources plus élevées

qu'auparavant, et les transferts de crédits de votre budget vers la mission « Ville et logement », la politique d'intégration est pleine réorganisation. Quel est l'objet de cette réorganisation et quels sont les moyens qui y sont associés ? En d'autres termes, le budget est-il en diminution ?

Enfin, si la politique des visas est une compétence que vous partagez avec le ministère des affaires étrangères, sa mise en œuvre ne relève que de vos services. Où en est-on de l'un de ses principaux enjeux, le développement des visas biométriques, qui devraient être délivrés dans 107 consulats d'ici la fin de l'année ?

M. le vice-président Sébastien Huyghe. Je vous demande tout d'abord d'excuser l'absence du président Warsmann, qui a dû rejoindre les Ardennes cet après-midi.

L'Assemblée a examiné l'an dernier pour la première fois, les crédits de l'immigration, de l'asile et de l'intégration, c'est-à-dire les crédits concernant une des politiques majeures du Président de la République. Ce dernier a d'ailleurs fait des questions migratoires l'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne, et les objectifs stratégiques de cette mission sont indissociables du pacte européen sur l'immigration et l'asile présenté à l'initiative de la France. La Commission des lois suit cette politique avec vigilance, comme en témoignent vos auditions régulières, monsieur le ministre, et la création d'une mission d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente.

J'aimerais connaître l'évolution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » dans le contexte général de la révision générale des politiques publiques, et savoir comment seront rationalisés les moyens et optimisées les ressources.

Par ailleurs, j'aimerais savoir dans quelles conditions a été passé l'accord selon lequel un repentis des FARC, qui a permis la libération d'un ancien député colombien, doit obtenir l'asile en France.

Mme Béatrice Pavy, rapporteure spéciale de la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Vous avez, monsieur le ministre, réussi depuis moins d'un an à mettre en place une administration efficace, agissant selon trois axes : le principe de souveraineté, avec une gestion concertée des flux migratoires ; le principe de justice, grâce au respect des règles de droit, qui rend possible l'égalité des chances ; et le principe de légalité qui vise à mettre fin à toute situation irrégulière par la reconduite à la frontière, de préférence volontaire. L'année 2009 verra deux réformes importantes : la création d'un nouvel opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, et la déconcentration de l'instruction des demandes de naturalisation vers les préfetures afin de réduire les délais d'instruction tout en garantissant l'égalité de traitement et en améliorant l'accès au statut de citoyen français.

Monsieur le ministre, pourriez-vous présenter les principales actions conduites par la présidence française de l'Union européenne en matière d'immigration et indiquer les grands axes du pacte européen sur l'immigration et l'asile ?

Il semble que la mission « Immigration, asile et intégration » prenne plus que sa part de l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Quels sont les facteurs de la baisse de 15 % des crédits de paiement ?

Le projet d'installation des services parisiens de votre ministère au 103, rue de Grenelle, dans le 7^e arrondissement, a fait l'objet de critiques de la part de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances. En conséquence, ils devraient être logés ailleurs, mais toujours dans le 7^e arrondissement. Une implantation en banlieue, dont j'avais souligné l'intérêt dans mon précédent rapport, a-t-elle été étudiée ?

J'ai visité en septembre la zone d'attente des personnes en instance – ZAPI – et la salle d'audience flambant neuve qui y a été aménagée. Celle-ci reste pourtant inutilisée. Pourriez-vous nous indiquer le coût de cette salle et son devenir ?

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. Monsieur le ministre, je souhaite vous féliciter pour l'efficacité de votre administration.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé que la mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas – compétence que vous partagez avec le ministre des affaires étrangères – serait désormais de votre seule responsabilité. À ce titre, les crédits relatifs au déploiement du système d'information Réseau mondial visa – RMV – seront transférés en 2009 de la mission « Action extérieure de l'État » vers la mission « Immigration, asile et intégration ».

Le Conseil a également décidé que les affectations de personnels dans les services consulaires feraient l'objet d'une concertation entre votre ministère et le département en charge des affaires étrangères. Pensez-vous que d'autres mesures, comme le transfert des personnels vers la mission « Immigration, asile et intégration » soient nécessaires ?

La demande d'asile, qui avait diminué de 45 % entre 2004 et 2007, a augmenté de 12,6 % sur les neuf premiers mois de l'année, rendant insuffisants les crédits destinés à l'aide temporaire d'attente et à l'hébergement d'urgence. Quel sera le besoin de financement pour ces deux postes à la fin de l'exercice 2008 et quelle partie pourrait être couverte par des redéploiements de crédits au sein de votre mission ? La tendance à la hausse de la demande d'asile va-t-elle se confirmer en 2009 ?

L'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière s'améliore et devrait dépasser l'objectif de 26 000 en 2008, mais elle se heurte encore au manque de diligence des pays d'origine ou de provenance. Des progrès ont-ils été obtenus sur ce point ?

M. Éric Diard, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le ministre, je vous félicite d'avoir réussi à mettre sur pied en moins d'un an une administration d'état-major et obtenu en parallèle des résultats tangibles.

Les crédits inscrits pour la mission « Immigration, asile et intégration » ne reflètent que partiellement les moyens engagés par l'État en vue de la maîtrise des flux migratoires et de l'immigration concertée, mais leur cohérence se trouve renforcée par la décision de transférer 40 millions destinés à la politique de la ville vers le programme 147 de la mission « Ville et logement ».

Des progrès pourraient être recherchés du côté de l'enveloppe prévue en faveur de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. En effet, il semble que les crédits de la mission participent indirectement au financement d'une politique de solidarité qui ne relève pas des compétences de votre ministère. Une clarification, monsieur le ministre, est nécessaire.

Pour renforcer la cohérence voulue par le Gouvernement, l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations est transformée en nouvel opérateur – interlocuteur unique du ministère pour l'intégration des étrangers. Il est satisfaisant de constater que le Gouvernement a tiré les enseignements des remarques formulées par les trois rapporteurs sur les ambiguïtés liées à l'imbrication de l'ANAEM et de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances – ACSE. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur les modalités juridiques de cette transformation ?

La mise en œuvre de l'autonomie budgétaire de la Cour nationale du droit d'asile est une autre clarification bienvenue. L'allongement des délais d'instruction – de 11 mois en 2007 à 13,5 mois en juin 2008 – montre l'urgence d'une réforme de son fonctionnement. La décision de lui affecter à titre permanent une dizaine de magistrats est louable mais qu'en est-il, Monsieur le ministre, des modifications législatives ?

S'agissant du coût de la rétention administrative des étrangers, je note qu'il n'est fait que très peu recours aux audiences délocalisées et à la visioconférence. La Cour de Cassation a jugé le 16 avril que les audiences délocalisées ne pouvaient avoir lieu dans des salles situées au sein des centres de rétention administrative. Outre le centre de Coquelles, seul celui de Marseille répond aux critères de la Cour. La non-utilisation de la salle d'audience de la ZAPI – qui échappe à cette jurisprudence – n'en est que plus choquante. Quelles mesures comptez-vous prendre pour remédier à cette situation ?

Quant à la visioconférence, seul le CRA de Lyon y a recours pour les audiences de l'OFPRA. Pourtant, la généralisation d'une telle procédure permettrait des économies d'environ 1,2 million d'euros, selon l'estimation de la police aux frontières. Quelles initiatives comptez-vous prendre dans ce domaine ?

Les accords sur la gestion concertée des flux migratoires et le développement solidaire intéressent de nombreux États partenaires et ont un effet réellement incitatif. Mais à ce jour, seul l'accord avec le Gabon est en vigueur. Les accords passés avec le Bénin et le Congo attendent d'être inscrits à l'ordre du jour du Sénat. Qu'en est-il des autres accords ?

Mme George Pau-Langevin. Sur le fond, nous ne partageons ni vos objectifs, ni votre volonté d'éviter l'immigration subie, ni votre souhait de rééquilibrer l'immigration de travail et l'immigration familiale. Mais nous nous contenterons aujourd'hui d'examiner si votre budget est de nature à vous permettre d'atteindre vos objectifs, ou si le flou qui le caractérise ne risque pas d'aggraver les crises déjà observées dans les centres de rétention. Nous attendons également avec intérêt les décrets d'application de la loi de novembre 2007 et espérons qu'ils ne subiront pas le même retard que les décrets de la loi de 2006.

L'intégration est un enjeu très important. Or, nous ne pouvons que constater que les crédits destinés à l'intégration et à l'accès à la nationalité sont en baisse, alors que ceux consacrés au contrôle des flux migratoires augmentent.

L'ACSE, créée en 2006, n'a été mise en place que l'année dernière. Et voici que la création d'un nouvel opérateur entraîne encore des bouleversements, alors que la mission d'évaluation de la loi de 2006 n'a pas encore rendu ses conclusions. Pourquoi le Parlement voterait-il des crédits si c'est pour se demander ensuite s'il est opportun de créer une nouvelle structure ?

Il est par ailleurs curieux de vouloir que l'immigration s'autofinance moyennant l'augmentation des taxes sur les étrangers et les entreprises qui les emploient. *A priori*, les personnes qui viennent travailler dans notre pays sont pauvres. Leur travail est utile à notre économie. Alourdir les taxes sur les immigrés en situation légale ne fait qu'encourager l'emploi de ces mêmes immigrés sans formalités légales. On s'est aperçu l'année dernière que des personnes travaillaient ainsi depuis de nombreuses années dans certaines entreprises. Après les mesures très fermes que vous avez prises, celles-ci se sont trouvées en difficulté et il a fallu procéder à des régularisations.

Autre sujet d'inquiétude, la diminution des crédits consacrés à l'asile alors que les demandes sont en augmentation. Considérez-vous, au rebours du droit international, que l'asile est une forme d'immigration comme une autre ? Pensez-vous qu'il est possible de planifier les catastrophes naturelles ou les crises politiques qui poussent les personnes à quitter leur pays ?

La France accueille les demandeurs d'asile avec beaucoup de réticence. Parfois, elle les renvoie chez eux. Et voilà qu'on s'apprête à faire venir dans notre pays des guérilléros d'Amérique latine qui n'avaient rien demandé à personne !

Enfin, la fermeture de neuf plateformes associatives d'accueil supplémentaires rendra l'accès à l'asile encore plus difficile et contribuera à engorger encore plus les régions frontalières et l'Île-de-France, qui reçoit déjà un nombre considérable de demandeurs dans des conditions très difficiles pour les collectivités territoriales.

Le groupe SRC se préoccupe également de la diminution des crédits affectés à l'allocation temporaire d'attente. À la suite d'une décision jurisprudentielle du Conseil d'État, il a fallu modifier le code du travail sur ce point. Pourtant, par un tour de passe-passe, vous avez réintroduit une restriction de même nature que celle qui avait été condamnée en exigeant un récépissé que les demandeurs issus des pays « sûrs » ne peuvent obtenir.

Malgré les drames survenus en 2008 dans les centres de rétention, notamment à Vincennes, vous persistez à vouloir construire des centres de grande taille alors que nous savons que c'est dans les structures de ce type que se posent les problèmes les plus graves, comme la mission d'information l'a constaté sur le terrain.

M. Michel Bouvard, vice-président de la commission des finances, suppléant le président Didier Migaud. Pourriez-vous synthétiser votre propos, ma chère collègue ?

Mme George Pau-Langevin. Je regrette que nous ayons à expédier un sujet aussi important en si peu de temps !

M. Michel Bouvard, président. Vous parlez depuis dix minutes. Je ne pense pas que vous auriez eu plus de temps en séance publique.

Mme George Pau-Langevin. Il me semble naturel, au vu des drames relatifs à l'immigration depuis un an, que la représentation nationale prenne le temps d'aborder le sujet !

Je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur l'appel d'offres que vous avez passé et qui met en péril les actions de soutien et d'information dans les centres de rétention. La restriction à une seule personne morale par centre est tout à fait inadaptée.

Enfin, nous ne disposons pas d'informations fiables sur le coût réel des reconduites à la frontière. Mme Pavy avait mis en doute les chiffres qui nous avaient été fournis l'année dernière car ceux-ci ne prenaient pas en compte les coûts très élevés de personnel.

M. Éric Ciotti L'an dernier, alors que le ministère nouvellement créé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire présentait son premier budget, beaucoup d'interrogations pesaient sur l'avenir de cette initiative. La France arriverait-elle à mettre sur pied en si peu de temps un grand ministère régalien doté d'une administration propre ? Comment la nouvelle politique d'immigration et d'intégration voulue par le Président de la République serait-elle mise en œuvre ? La coordination des politiques migratoires des pays membres de l'Union européenne serait-elle enfin possible ?

Dix-sept mois plus tard, les résultats sont là. Pourriez-vous, monsieur le ministre, dresser un premier bilan de l'action de votre administration ?

La France a su, en un temps record, élaborer et conduire une politique migratoire cohérente et équilibrée reposant sur trois piliers : la lutte contre l'immigration clandestine ; l'amélioration de l'intégration de tous les immigrés régulier ; la conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire avec les pays sources d'immigration.

Le programme « Immigration et asile », doté de 436 millions d'euros, vise à mettre en œuvre la politique d'immigration volontariste sur laquelle le Président de la République s'était engagé devant les Français au printemps 2007. Quels sont les moyens nécessaires à la poursuite de cette politique et à la mise en œuvre des objectifs du pacte européen sur l'immigration et sur l'asile ? Ce pacte a été adopté à l'unanimité par le Conseil européen du 16 octobre, et ce résultat en tous points remarquable est à porter à votre crédit : vous avez su convaincre tous les États membres de construire ensemble le socle d'une véritable politique commune. Grâce à vous, les engagements qui étaient ceux de la France depuis mai 2007 sont désormais ceux de l'Europe.

Premier pilier, la lutte contre l'immigration clandestine. Il y va là de la dignité des individus et du respect de la personne humaine. Les 42 millions d'euros prévus dans ce budget permettront de lutter efficacement contre les filières clandestines et de sanctionner les marchands de sommeil qui exploitent le désarroi et la misère humaine. Les indicateurs du projet annuel de performance attestent le succès des actions menées dans ce domaine, et le Gouvernement prévoit de nouvelles améliorations grâce à la généralisation de moyens modernes tels que la biométrie en matière de visas et la création d'un titre de séjour électronique.

Il est désormais inscrit dans le pacte européen que l'on n'aura plus recours aux régularisations massives et générales qui ont créé par le passé de véritables appels d'air. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

La dotation prévue pour les centres de rétention administrative est élevée : 28,8 millions d'euros. Il est démontré une fois encore que la réalité est très éloignée des approches démagogiques et caricaturales de certains. On a créé 116 places supplémentaires en 2008. L'année 2009 verra l'ouverture de deux CRA

de 120 places chacun. L'heure n'est donc plus aux polémiques. En matière de conditions et de durée de rétention, notre pays est en tous points exemplaire.

Le second pilier de ce budget repose sur le respect de notre tradition nationale d'accueil des réfugiés. Avec plus de 287 millions, la garantie de l'exercice du droit d'asile en constitue le premier poste ; la création de 500 places en centre d'accueil pour demandeur d'asile en 2010 et de 500 places en 2011 est d'ailleurs explicitement réaffirmée tout comme la réduction des délais de procédure dans l'examen des demandes. La mise en place, dès 2009, d'un bureau d'appui européen témoigne également de notre volonté commune de protéger les étrangers victimes de persécutions.

Le second programme, « Intégration et accès à la nationalité française », vise à réussir l'intégration d'émigrants légaux. À ce titre, ses 77,8 millions permettront d'appliquer les mesures édictées par la loi du 20 novembre 2007 s'agissant en particulier des tests et de l'apprentissage de la langue française, des contrats d'accueil et d'intégration pour la famille et de la généralisation du bilan de compétences.

Ce budget nous donne non seulement tous les moyens nécessaires afin de poursuivre la grande politique d'immigration dont la France a besoin mais il témoigne de la détermination du Gouvernement à défendre une nouvelle politique migratoire juste, humaine et cohérente. Le Groupe UMP le votera avec enthousiasme !

M. Jean-Paul Lecoq. Le droit d'asile est désormais considéré comme une composante quelconque des crédits relatifs à l'immigration et appréhendé comme un simple instrument de régulation des flux migratoires alors que la situation des demandeurs d'asile en France, mais également en Europe, est de plus en plus préoccupante, notamment en raison de nombreux conflits. Alors que les demandes ont augmenté de 5 % pendant les six premiers mois de l'année, les crédits diminuent de 12 millions. La France envisagerait-elle donc de dénoncer un certain nombre de traités ?

La dotation visant à soutenir des actions d'accompagnement des demandeurs d'asile « dans un contexte de régionalisation et de rationalisation des procédures d'accueil » diminuera quant à elle de 45 % : trois millions seulement sont prévus, dont 2,6 pour le financement des plateformes d'accueil et 400 000 euros pour le financement d'associations. À ce propos, le financement d'associations visant à prendre en charge un soutien médico-psychologique des demandeurs d'asile victimes de tortures ou des demandeurs d'asile hors CADA est dérisoire.

En ce qui concerne l'hébergement, les crédits prévus s'élèvent à 195 millions mais la création de nouvelles places de CADA n'est en rien envisagée. Les crédits attribués à l'hébergement d'urgence destinés à accueillir les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ou en « procédure Dublin » qui

ne disposent pas d'un titre de séjour provisoire n'augmentent pas et le maintien d'un financement en année pleine de 1 500 places prévu au titre du PLF 2009 demeure quant à lui insuffisant.

En outre, pouvez-vous apporter des précisions s'agissant de la baisse annoncée de 60 % du financement du pré-CADA de l'ADDSEA, celle-ci risquant de provoquer de surcroît des suppressions d'emplois qui ne manqueront pas d'aggraver les difficultés des demandeurs d'asile.

Six ans après la fermeture du camp de Sangatte, la Coordination française pour le droit d'asile (CFDA) a réalisé une enquête publiée sous le titre « La loi des jungles » dans laquelle il apparaît clairement que cette fermeture n'a en rien réglé le problème des « exilés » en transit dans le nord-ouest de la France. Dans un contexte de durcissement des contrôles aux frontières, les campements informels se sont multipliés sur les littoraux de la Manche et de la Mer du Nord. La CFDA a évalué à 1 500 le nombre de clandestins présents dans cette zone – certes dispersés, ce qui rend le phénomène moins visible. Pendant ce temps, les « exilés » se heurtent à quantité d'obstacles administratifs et juridiques qui les condamnent à l'irrégularité et à la misère. Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation désastreuse ?

En ce qui concerne la lutte contre l'immigration irrégulière, votre politique est irresponsable : les contrôles au faciès existent toujours – et sans doute ne sont-ils pas étrangers à l'attitude de certains jeunes dans les stades quand retentit notre hymne national. Il faut abandonner la course aux chiffres !

La dotation prévue pour les centres de rétention administrative (CRA) s'élève à 28,8 millions. À la mi-année, 1 538 places étaient gérées par la police et 434 par la gendarmerie, 2 030 places étant prévues au total pour 2009, et le coût moyen d'une place en rétention s'élevant à 38 euros par jour. La politique du chiffre, là encore, ne fait qu'augmenter les tensions ; je rappelle qu'en 2007, plus de 35 000 étrangers, dont 2 500 femmes et 240 enfants ont séjourné dans nos 24 CRA. Vous assurez que des solutions d'urgence sont en cours d'étude pour pallier le manque de places et que 60 places provisoires devraient être créées dans le courant de 2009 en région parisienne. Pouvez-vous apporter des précisions à ce sujet ? Les conditions élémentaires d'hygiène seront-elles assurées ?

Vous avez souhaité, monsieur le ministre, mettre fin au « monopole » de la CIMADE, seule association habilitée à entrer dans les CRA. Un appel d'offres a été lancé mais, pour qu'un organisme soit accepté, il devra désormais « s'engager à faire preuve de discrétion et à ne pas divulguer, en sa qualité de prestataire de l'État, des faits ou des informations sur les situations individuelles qu'il aurait à connaître ». Or, en démocratie, il ne faut pas avoir peur de la transparence ! Si, suite à l'arrêt rendu par le tribunal administratif de Paris, cet appel d'offres a été suspendu, le ministère est-il prêt pour autant à organiser une vraie concertation sur ce sujet ?

Quid, enfin, de la diminution considérable des crédits dédiés à l'intégration et à l'accession à la nationalité ?

M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Je remercie M. le président de la Commission des affaires étrangères, M. Sébastien Huyghe, représentant de la Commission des lois, ainsi que M. Ciotti, d'avoir rappelé l'adoption du pacte européen sur l'immigration et l'asile mais je suis un peu chagriné que Mme Paul-Langevin ne se soit pas associée à cet enthousiasme. Le vote a été en effet quasi unanime au Parlement européen, seuls deux socialistes français ayant voté contre.

M. Jean-Paul Lecoq. Il y a eu d'autres oppositions.

M. le ministre. Je rappelle également que mon administration a été créée récemment et que le ministère n'est pleinement actif que depuis le 1^{er} janvier dernier. C'est en effet un ministère d'état-major avec ses 609 agents, les autres personnels relevant d'autres administrations.

Je m'appuie sur deux opérateurs : l'ANAEM – laquelle n'a reçu en 2008 aucune subvention puisqu'elle dispose d'environ 80 millions de ressources propres, son fond de roulement s'élevant à 50 millions – et l'OFPRA –, qui bénéficie d'une subvention de 40 millions d'euros.

Comme l'ont noté Éric Ciotti et Axel Poniatowski, ce ministère obtient déjà des résultats, dont le premier concerne le rééquilibrage entre l'immigration au titre du regroupement familial et l'immigration professionnelle. Il existait en effet un profond déséquilibre entre les deux formes d'immigration. On peut être d'accord ou non sur la nécessité de le corriger, mais cette politique résulte de la lettre de mission qui m'a été adressée par le Président de la République.

Le rééquilibrage est donc en cours, même si les chiffres cités à ce sujet par Axel Poniatowski sont un peu optimistes. Sur les huit premiers mois, les visas de long séjour accordés pour motif professionnel ont enregistré une progression de 20,6 % par rapport à l'année précédente, tandis que l'immigration au titre du regroupement familial connaissait une amorce de chute : moins 3,4 %. Ces chiffres sont naturellement fondés sur les visites médicales de l'ANAEM. Je rappelle qu'en 2006, seulement 7 % des étrangers étaient admis au titre de l'immigration de travail. Ce taux atteint 17 % sur les huit premiers mois de l'année 2008. Il s'agit donc d'une tendance lourde.

Nous luttons également sans répit contre l'immigration irrégulière. Dans ce domaine aussi, il est inutile de pousser des cris d'orfraie : tous les pays d'Europe, sans exception, ont engagé une politique de cette nature. À cet égard, je signale aux députés socialistes que les ministres en charge de l'immigration en Espagne et au Royaume-Uni sont ceux qui expriment le plus de fermeté : ce dernier a même parlé de « fermeture ». Les partis au pouvoir dans ces pays font partie de l'Internationale socialiste : rien ne vous empêche donc de confronter vos

points de vue au sein de cette sympathique association. De toute évidence, tout le monde n'a pas la même position que vous.

Le résultat de notre action, c'est que sur les huit premiers mois de l'année, 21 263 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits – c'est naturellement le chiffre que la presse a tendance à retenir. Je précise que si nous fixons des objectifs chiffrés, c'est pour rendre le message compréhensible. Quand une autorité dit : « Attention, si vous venez sans y être autorisé, sans respecter notre législation, cela risque de mal se passer », le message est inaudible. Mais si elle dit : « Si vous venez sans nous demander l'autorisation, 25 000 d'entre vous repartiront », alors, le message est compris ; non seulement ici, mais aussi dans les pays d'origine – où je me rends fréquemment pour discuter avec les associations et expliquer pourquoi nous agissons ainsi.

Par ailleurs, il est intéressant de noter – car ce fait coupe court à toutes les tentatives de polémiques – que la part des retours volontaires est passée de 7 % à environ un tiers. Cela signifie que moins des deux tiers de ces étrangers reconduits le sont de façon contrainte : non seulement le message est lisible et compris, mais l'exigence de solidarité, qui nous préoccupe tous, trouve une concrétisation dans un accompagnement financier dont il ne faut pas négliger la portée. En effet, un certain nombre d'étrangers en situation irrégulière ont pu franchir nos frontières grâce à des concours financiers familiaux. Il convient donc d'éviter pour eux un retour humiliant. L'accompagnement financier permet à l'intéressé de se justifier auprès de ses proches. Le pécule permettra de démarrer une activité économique et de donner un nouvel espoir. Bien entendu, il peut se cumuler avec d'autres aides destinées à accompagner des projets, qu'il s'agisse de commerces ou de reconversions agricoles. Ainsi, ceux qui s'apprêtaient à faire un grand numéro sur les reconduites à la frontière vont devoir modérer leur discours : l'évolution actuelle montre que notre politique fonctionne et qu'elle est davantage comprise.

J'en viens à la lutte contre le travail illégal, un combat majeur, symbolique. Il faut lutter contre les patrons qui emploient des travailleurs en situation irrégulière. Quelles que soient nos tendances partisans, nous connaissons tous un petit employeur de BTP ou un restaurateur qui aimerait bien nous voir fermer les yeux sur de telles pratiques, mais je le dis clairement : il n'en est absolument pas question. Il n'y aura pas deux poids, deux mesures. Je comprends les démarches engagées par certains, mais je n'y répondrai pas favorablement. Et si nous devons faire un exemple – je pense notamment aux restaurateurs –, nous le ferons, même si cela doit prendre une connotation spectaculaire.

Dans ce domaine également, les chiffres sont clairs : 2 171 employeurs d'étrangers en situation irrégulière ont été interpellés, soit une augmentation de 27 %.

Enfin, nous restons fidèles à la tradition d'accueil des réfugiés politiques. Par rapport à l'année dernière, nous observons deux changements surprenants. D'une part, on assiste à une forte augmentation du nombre global de demandeurs de statut de réfugié ; et d'autre part, le pays d'où viennent le plus grand nombre de demandeurs est, de façon inattendue, la Russie. Dans le cadre de la Troïka, j'ai dîné avec le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice russes, de passage à Paris, et ces chiffres n'ont pas suscité un enthousiasme délirant de leur part. Un haut fonctionnaire a même pris la parole pour s'étonner de la situation, jugeant que s'il y avait un berceau des droits de l'homme, c'était bien son pays.

Nous avons admis près de 7 000 réfugiés sur les huit premiers mois de 2008, sachant que le nombre total de bénéficiaires de ce statut se situe autour de 135 000.

En ce qui concerne les outils d'intégration, le nombre de diplômes initiaux de langue française, que les étrangers passent en arrivant dans notre pays, a progressé de 400 % en une seule année. Fin juillet 2008, 6 691 diplômes avaient déjà été délivrés, contre moins de 3 000 pour toute l'année 2007. Il s'agit donc d'une véritable explosion.

Concernant le développement solidaire, nous n'avons pas signé moins de six accords depuis juin 2007, avec le Gabon, le Bénin, le Congo, le Sénégal, la Tunisie et l'Île Maurice. C'est un exploit, sachant à quel point la conclusion de telles conventions peut prendre du temps. Même avec des pays où les flux migratoires représentent un vrai défi – comme le Sénégal, qui dans un premier temps refusait de signer –, nous y sommes parvenus sans grandes difficultés.

J'en viens aux crédits du ministère. S'agissant de la mission « Immigration, asile et intégration », à périmètre constant, les autorisations d'engagements sont en baisse de 6,9 % et les crédits de paiement de 5,1 %. À l'inverse, le budget consacré au programme « Immigration et asile » augmente de 7,3 %.

Il est vrai que le programme « Intégration » diminue de 34 %. Mais tous ceux qui ont exercé des fonctions ministérielles le savent : on a trop souvent la tentation de lier la qualité d'un budget à son augmentation. Que s'est-il passé en l'espèce ? Fadela Amara est venue me voir pour que nous nous mettions d'accord sur une répartition de nos compétences, afin d'éviter les chevauchements. Elle a proposé que le ministère de l'intégration se préoccupe des primo-arrivants – ceux qui sont présents depuis moins de cinq ans sur le territoire, et pour lesquels il faut mettre en place des circuits de formation et d'apprentissage, etc. Puis au-delà de ce délai, que les immigrés relèvent de la compétence de son secrétariat d'État. J'ai accepté, et c'est ce qui explique un premier transfert de 40 millions d'euros.

Par ailleurs, on a transféré 17,5 millions d'euros au Conseil d'État afin d'assurer le fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile.

Enfin, on a choisi de recourir à des ressources extra-budgétaires. Nous avons ainsi décidé de réduire fortement la dotation versée à l'ANAEM en mobilisant son fonds de roulement – soit 50 millions d'euros – et en réformant les taxes qui lui sont affectées, ce qui rapportera l'année prochaine entre 18 et 20 millions. Autant de crédits qui ne sont pas inscrits au programme « Intégration » mais n'en serviront pas moins à financer l'intégration.

Grosso modo, la capacité d'action du ministère en matière d'intégration reste donc sensiblement équivalente à ce qu'elle était en 2008 : elle représente environ 78 millions d'euros. Je suis fidèle au principe fixé par le Président de la République et le Premier ministre : non pas dépenser plus, mais dépenser mieux.

Le cadre général ainsi présenté, passons au détail des questions. M. le président Poniatowski m'a interrogé sur l'accueil des minorités persécutées en Irak. Dans ce domaine, nous avons de grandes ambitions, de même que l'Allemagne. Le ministre de l'intérieur allemand, M. Schauble, souhaitait accueillir près de 30 000 réfugiés irakiens. Mais une première difficulté provenait de la structure administrative de l'Allemagne, cette question relevant en réalité des Länder. Par ailleurs, le premier ministre irakien, en visite à Berlin, a instamment demandé aux autorités allemandes – qui nous ont transmis le message – de ne pas désespérer ces populations. Il comprenait que l'on accueille les personnes pour lesquelles tout retour est impossible, parce qu'elles sont victimes de persécutions ciblées, de terrorisme, etc. Mais pour les autres, qui se trouvent souvent en Syrie et en Jordanie, il jugeait nécessaire d'attendre, l'intérêt des Irakiens étant que ces diverses populations puissent à nouveau concourir au redressement du pays.

Nous avons choisi de conserver un objectif de mille entrées, et 568 visas ont déjà été délivrés. Mais la question s'inscrit désormais davantage dans un cadre européen. Ainsi, Jacques Barrot, vice-président de la Commission, organise en novembre une mission destinée à rencontrer les réfugiés irakiens situés en Syrie et en Jordanie et à déterminer, avec d'autres pays européens, ceux que l'on peut accueillir.

Il y a, en France comme dans les autres pays d'Europe, deux catégories de professions concernées par l'accroissement de l'immigration professionnelle : les professions qualifiées, voire très qualifiées, comme celles d'ingénieur, d'informaticien, de cadre de la mécanique ou du BTP, et les professions moins qualifiées, notamment dans le secteur des services à la personne. N'est-il pas naturel, si l'on sait que 93 % des femmes qui arrivent en France dans le cadre du regroupement familial ne travaillent pas, de les encourager à aller vers l'emploi, et notamment vers ces métiers de service à la personne ? On leur donne ainsi des possibilités d'intégration, tout en répondant aux besoins de la société.

Or, il existe des listes de métiers ouverts aux étrangers, qui distinguent entre les différentes origines. Il y a d'abord les ressortissants de l'Union européenne, auxquels l'ensemble du marché du travail est désormais ouvert, selon la volonté du Président de la République. À l'autre extrémité, il y a la catégorie

des pays tiers : 30 métiers leur ont été ouverts. Enfin, j'ai imposé une troisième catégorie, celle des pays avec lesquels nous avons des liens historiques – coloniaux –, mais aussi affectifs et amicaux : je ne comprenais pas que leurs ressortissants soient confondus dans la masse des pays tiers. Ce signal a été reçu avec enthousiasme par nos interlocuteurs du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. La liste des métiers ouverts n'est pas fixée de façon unilatérale, mais par des accords bilatéraux, au terme de négociations parfois difficiles. Ainsi, l'accord avec le Sénégal prévoit l'ouverture de 108 métiers et celui avec la Tunisie de 77 métiers.

Pour la biométrie, monsieur Poniowski, l'idée est d'arriver à 100 % en 2010. L'an dernier, la proportion n'était que de 16,5 %, cette année elle devrait atteindre 35 %, et 78 % en 2009. Il faut bien sûr qu'un partenariat européen se développe. Tous nos partenaires n'avancent pas au même rythme ; cependant, on doit pouvoir développer le dispositif sur le modèle de ce qui a été mis en place pour la présidence slovène de l'Union européenne : celle-ci a utilisé notre réseau diplomatique, des conventions ont été conclues et la Slovénie nous a remboursé – modérément. Il n'y a pas de raison qu'on ne puisse pas appliquer de telles solutions à la biométrie. Il faut aller très vite. L'objectif est que l'affaire soit réglée à l'échelon européen en 2012.

S'agissant de la question, posée notamment par M. Huyghe, relative aux FARC, s'il s'agit de la délivrance d'une autorisation d'admission au séjour, je vous renvoie aux déclarations du ministre des affaires étrangères. Tout au plus puis-je vous dire ici que les conditions de son séjour sont examinées de façon ouverte (*Sourires*).

Mme Pavy et d'autres députés ont appuyé sur un point difficile en évoquant la situation invraisemblable de la salle d'audience de Roissy. C'est en juillet 1992 qu'a été promulguée la loi permettant sa création, mais le décret n'a pas été publié aussitôt. La salle a été construite en 2001 ; des travaux immobiliers supplémentaires ont été réalisés à la demande des magistrats et des avocats : une salle d'audience de 50 mètres carrés, trois bureaux pour les magistrats, deux pour les avocats. En 2007, nouveaux travaux pour 28 millions d'euros, avec la création d'une deuxième salle d'audience, l'amélioration d'un certain nombre de bureaux et la création de deux salles pour les magistrats, une salle de repos et une salle de restauration. Or, malgré tout cela, les magistrats du tribunal de Bobigny refusent toujours de s'y rendre. Cela n'est pas acceptable. Il appartient à l'autorité judiciaire d'utiliser cette salle d'audience seize ans après le vote de la loi qui a permis sa création.

J'en arrive au plan immobilier du ministère. Je voulais à l'origine installer les agents au plus près, dans le 7^e arrondissement, mais le prix du mètre carré y est élevé, et vous nous avez suggéré de nous installer en banlieue. Au fait, l'Assemblée nationale ne pourrait-elle montrer l'exemple ? Mais on a commencé à lire dans la presse que Brice Hortefeux aimait le luxe... Je fais pourtant observer que, 42 % des agents se trouvant à Nantes, où l'immobilier est beaucoup moins

cher qu'à Paris, le prix du mètre carré moyen par agent du ministère restait très raisonnable (*Sourires*). Finalement, une autre solution, domaniale, a été trouvée. Elle coûtera 3,3 millions d'euros, contre 3,5 pour la solution initiale. L'Assemblée nationale a donc parfaitement joué son rôle et je l'en remercie.

M. Michel Bouvard, président. La MEC, c'est encore mieux que la coproduction législative !

M. le ministre. Monsieur Cochet, le nombre de demandes d'asile a chuté de 40 % entre 2005 et 2007 mais, fin septembre 2008, cela était reparti à la hausse – plus 12,6 %. Pour l'année en cours, il a fallu un décret d'avance de 36 millions et, pour 2009, j'ai engagé une concertation avec le ministre du budget. Plusieurs solutions sont possibles – remise à niveau des dotations de gestion ou levée de la réserve de précaution du programme 303 – mais il est certain que le besoin de crédits excédera les estimations.

À propos de la délivrance des laissez-passer consulaire, je dirai simplement que des difficultés se posent mais j'aurais été plus loin si la réunion s'était tenue à huis clos. Le taux global est en baisse : 31 % contre 37 % au premier semestre 2007. Les liens avec les ambassadeurs et les consuls mettent un peu de liant et d'humanité mais cela ne suffit pas.

Il convient d'abord de continuer à signer des accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement – qui organisent l'immigration légale mais aussi le retour des personnes en situation irrégulière – et de se montrer très vigilant quant à leur application. Je note cependant que le rythme de ratification de ces accords est beaucoup trop lent, et que d'autre part, il importe de faire aboutir au plus vite les négociations en cours, notamment celles avec le Cap-Vert, petit pays de diaspora – la population émigrée est plus nombreuse que celle vivant sur le territoire –, où la langue française progresse – elle est devenue obligatoire en seconde depuis le 1^{er} septembre. La signature d'accords informels avec les pays les moins coopératifs est également envisageable.

Je n'entre pas dans le détail mais il faut aussi parfois avoir une discussion un peu virile avec le personnel diplomatique des pays d'origine, notamment au regard de leur train de vie, et prendre les décisions qui s'imposent... Avec le Maroc, pays ami et de bonne volonté, les résultats sont très inégaux d'une ville à l'autre.

Monsieur Diard, l'hébergement d'urgence constitue un sujet de préoccupation. Je rappelle qu'il relève des CADA, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, dont le nombre de places a été multiplié par quatre depuis 2002. Nous poursuivrons l'effort en créant 1 000 places supplémentaires en 2010 et 2011, ce qui implique naturellement une large concertation avec le ministère du logement et de la ville ainsi que d'autres partenaires.

Quel calendrier sera suivi pour la création effective de l'OFII, l'Office français de l'immigration et de l'intégration ? Le Sénat a adopté le 22 octobre un amendement du Gouvernement tendant à transférer du personnel de l'ACSE vers l'ANAEM. Le changement de dénomination de l'ANAEM en OFII sera traité par voie réglementaire.

Pour que des magistrats administratifs puissent être présents à la CNDA, la Cour nationale du droit d'asile, il faut modifier le code de la justice administrative. Le Premier ministre m'a confirmé qu'il entendait rattacher cette disposition au projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

Madame Pavy, s'agissant du recours aux audiences délocalisées, la loi votée en 1992 n'a fait l'objet d'un commencement d'application qu'en 2005. Des salles d'audience ont été aménagées à Coquelles, à Cornebarrieu et au Canet. À Coquelles, 250 audiences se sont tenues en 2007 et 130 au premier semestre 2008. À Marseille, un bâtiment actuellement en rénovation accueillera courant 2009 une nouvelle salle à proximité du centre de détention.

Je suis tout à fait favorable à la visioconférence, autorisée par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Une discussion a été engagée avec le cabinet de la ministre de la justice et je pense que nous pourrons mettre ce dispositif en place courant 2009. Ce sujet pourra être abordé par le CICI, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Monsieur Diard, je trouve très regrettable que les projets de ratification des accords de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement ne soient soumis au Parlement que plusieurs mois après leur signature : sur les six que j'ai signés, un seul a été ratifié.

M. Christophe Caresche. La faute à qui ?

M. le ministre. Cela met en cause notre crédibilité. Néanmoins, le Conseil des ministres a validé ce matin les projets de loi concernant la Tunisie et le Sénégal.

Madame Pau-Langevin, sans doute avez-vous lu une mauvaise traduction du rapport Mazeaud. Premièrement, il est très favorable à des contingents d'immigration professionnelle, précisément dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires. Deuxièmement, il encourage fermement la politique d'immigration européenne, ce qui correspond parfaitement à la position française et à l'orientation qu'elle a fait valider – du reste, le dirigeant européen qui a manifesté le plus d'enthousiasme face à cette proposition a été le ministre de l'intérieur de la République chypriote, qui est communiste, suivi de près par ses collègues espagnol et britannique, que personne ne songerait à taxer de « social-traîtres ».

Vous être très impatiente de voir publiés tous les décrets d'application de la loi de novembre 2007. Sur les neuf décrets nécessaires, cinq sont déjà parus, ce qui permet d'appliquer treize articles. Un sixième, relatif aux tests de français, vient d'être approuvé par le Conseil d'État et sera publié le 1^{er} novembre. Les trois derniers sont en cours de préparation.

Je n'écarte pas d'un revers de main votre remarque concernant l'ANAEM, qui aura fait l'objet d'évolutions importantes sur un laps de temps assez court, puisqu'elle a été créée en 2005 afin de fusionner l'Office des migrations internationales, l'OMI, avec le Service social d'aide aux émigrants, le SSAE. Cette fusion a été succès.

Mme George Pau-Langevin. Il faudra l'évaluer.

M. le ministre. Le moment est venu de passer à une autre étape pour clarifier la répartition des compétences entre l'ANAEM et l'ACSE, mais aussi dans un souci d'économies, ces deux organismes entrant manifestement en concurrence pour la formation linguistique des migrants. L'ACSE sera recentrée sur un autre sujet important, qui ne dépend pas de moi : le plan banlieue, placé sous l'autorité de Mme Boutin et de Mme Amara.

Mme George Pau-Langevin. Quand on restructure des organismes, il faut penser aux personnels.

M. le ministre. Bien sûr ; la concertation est engagée depuis quelque temps.

S'agissant de la réforme des taxes, le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé, pour des raisons d'efficacité, que le nouvel opérateur devait être autofinancé par des ressources liées à l'immigration. Nous appliquons également un principe d'équité : il existe trop d'exceptions et de niches dans le système actuel, qui est d'une grande complexité. Nous devons être plus justes.

Sur le fond, la question est de savoir si le coût de l'immigration doit être supporté par le demandeur lui-même ou par le contribuable français. C'est un vrai sujet de débat.

Mme George Pau-Langevin. C'est à celui qui profite de l'immigration de payer !

M. le ministre. Il me semble que cette charge revient plutôt au candidat à l'immigration.

Je précise également que la diminution des crédits affectés à la politique d'asile – 287 millions d'euros, contre 299 cette année – n'est qu'une conséquence du rattachement de la Cour nationale du droit d'asile au Conseil d'État. En réalité, la dotation de fonctionnement accordée à l'OFRA est en hausse.

Les crédits affectés aux CADA augmentent aussi : ils seront de 195,6 millions en 2009, contre 192,9 millions en 2008. Le nombre de places disponibles – 20 410 à ce jour – augmentera par ailleurs de 1 000 unités en 2010-2011.

Pour ce qui est de la réforme de l'allocation temporaire d'attente, nous tirons tout d'abord les conséquences de l'annulation partielle du décret de 2006 par le Conseil d'État : ainsi, elle sera désormais versée aussi aux ressortissants des pays sûrs. Conformément à la directive communautaire de 2003, l'ATA n'est versée que pour la première demande.

J'en viens à la question des centres de rétention administrative. Avant de nous jeter la pierre, il faudrait commencer par observer ce qui se passe chez nos voisins européens. En Grande-Bretagne, par exemple, des centres de 500 places ont été créés, et la moitié d'entre eux est concédée au secteur privé. Nous sommes très loin de mener une telle politique en France : à Vincennes, nous reconstruisons trois centres de 80 places chacun – le premier devant ouvrir le 10 novembre.

Par ailleurs, et contrairement à ce que l'on croit parfois, le phénomène de surpopulation ne concerne pas les CRA. Lors de l'incendie du centre de Vincennes, le taux d'occupation ne dépassait 87 %, alors que nous étions dans un pic de population !

Concernant les coûts d'éloignement, la plus grande transparence règne : au 31 juillet dernier, le total des frais de billetterie, d'hébergement et de déplacement s'élevait à 22,9 millions d'euros pour 17 212 éloignements, soit 1 331 euros par opération.

Mme George Pau-Langevin. Et le coût des missions de police ?

M. le ministre. Le rôle de la police est de lutter contre les infractions, ce qui inclut bien sûr les cas de séjour à titre irrégulier. On ne peut donc pas isoler ce coût.

Nous continuerons à subventionner les plateformes d'accueil, à l'exception toutefois de celles qui accueillent moins de deux demandeurs d'asile par semaine. Notre objectif est d'organiser l'accueil au sein des chefs-lieux de région, comme c'est déjà le cas en Basse-Normandie et en Bretagne.

Je voudrais remercier M. Éric Ciotti d'avoir insisté sur la totale cohérence de notre politique. On peut certes être en désaccord sur le fond, mais c'est un point incontestable.

Je reconnais qu'il subsiste des imperfections au sein de mon administration, mais il faut se souvenir que nous n'avons disposé que de quelques mois pour la mettre en place. Je rappelle également que nous avons reçu le Trophée de l'innovation à l'occasion des premières « rencontres de la modernisation de l'État », organisées par le magazine *Acteurs publics*, et que le

Centre Thomas More a attribué une note de 9 sur 10 à la politique que nous avons instaurée.

Pour répondre à M. Lecoq, je répète que le budget de la politique d'asile augmente, et je conteste l'idée selon laquelle nous nous placerions en dehors de la Convention de Genève. Vous devriez plutôt admettre que nous avons remporté un succès sans précédent en parvenant à mettre d'accord des pays qui ont une véritable tradition en matière d'asile, comme la France, des pays qui n'en ont pas, notamment en Europe centrale, et d'autres qui ont l'impression d'être submergés. Le taux de demandeurs d'asile est ainsi de 7 pour mille habitants à Chypre. Autre exemple des différences actuelles : pour l'accueil des demandeurs d'asile d'origine tchétchène, le taux d'accord était de 5 % en Pologne contre 58 % en France.

Le résultat obtenu à la faveur de la conférence organisée par la France n'est sans doute pas la panacée en matière d'harmonisation, mais la création d'un bureau d'appui à Bruxelles est déjà un succès formidable. Nous avons mis un pied dans la porte ! Il est regrettable que seule France Culture ait fait état de ce beau résultat, car c'est une preuve que l'Europe ne peut se résumer à un processus de nivellement par le bas. Il y a aussi des cas d'ajustement par le haut – je le dis à l'intention de M. Jacques Myard. Nous pouvons être fiers de ce que nous avons obtenu.

Pour ce qui est des étrangers qui se trouvent concentrés dans la communauté d'agglomération du Calais, vous savez bien qu'ils ne demandent ni l'asile ni le droit de séjourner en France : ils se souhaitent se rendre en Grande-Bretagne en dépit du peu d'enthousiasme de ce pays à leur égard. Le problème n'est certes pas entièrement réglé, mais il ne concerne plus qu'environ 500 personnes, alors qu'on en comptait plus de 3 000 à Sangatte. Nous avons renforcé le dispositif de sécurisation, et les autorités britanniques ont fait preuve d'une grande implication dans ce dossier. Je n'ai pas encore rencontré le nouveau ministre en charge de l'immigration, M. Phil Woolas, mais je sais qu'il est ferme et souhaite, lui aussi, que nous travaillions ensemble. La solution, c'est naturellement de renforcer la coopération avec le Royaume-Uni, notamment en matière de financement. J'ai pu constater, au cours de récentes discussions, que les autorités britanniques n'y étaient nullement hostiles.

En ce qui concerne enfin la CIMADE, la création des centres de rétention, en 1982, a été une très bonne chose, et j'en félicite le gouvernement de l'époque. Mais ce l'était moins d'autoriser la présence d'une seule association. Beaucoup d'autres pays ne le font pas : l'Espagne refuse toute présence associative. Dans notre pays, non seulement la CIMADE peut accéder aux centres, mais aussi les parlementaires français et européens, sans compter le nouveau contrôleur général des lieux de privation de liberté. On ne peut donc pas nous accuser de chercher à cacher quoi que ce soit ! Vous vous y êtes rendue vous-même, madame Pau-Langevin, et vous êtes trouvée aux prises avec des gens qui se sont comportés de façon scandaleuse. Il ne faut pas cautionner de telles

personnes, dont les objectifs réels sont bien éloignés de la défense des droits des étrangers.

Mais pour revenir à la CIMADE, et bien que ce soit une association très respectable, avec les dirigeants de laquelle j'entretiens des liens étroits, il ne me paraît pas sain qu'elle soit la seule à intervenir. Personne n'envisagerait qu'il n'y ait qu'une formation politique pour défendre les électeurs, et un seul syndicat pour les salariés ! C'est sans doute pour cela que, malgré les deux recours qui ont été déposés, cinq autres associations ont répondu à l'appel d'offres que nous avons lancé – dont Forum réfugiés et France Terre d'asile par exemple, dont les dirigeants ne sont pas réputés chercher à me faire plaisir.

Mme George Pau-Langevin. Et le collectif « Respect » ?

M. le ministre. On le prétend proche de l'UMP, bien que je ne le connaisse pas... Et alors ? La candidature de deux associations proches de la gauche, et même de la gauche de la gauche, n'a rien de problématique à vos yeux, mais celle de ce collectif est prétexte à lancer un débat ? Lancez-le, nous n'avons rien à craindre.

M. Michel Bouvard, président. Juste un mot sur ce sujet. Je suis sensible à votre souci d'éviter les superpositions de compétences des opérateurs, mais il faudra évaluer les taxes affectées, selon les conclusions unanimes de la commission des finances.

M. Jacques Myard. Pour ma part, je suis bien certain que ce ministère aura longue vie : il n'est qu'à lire le rapport de l'OCDE sur les flux migratoires pour comprendre qu'il s'agit d'un problème primordial, qui ne peut être traité que dans une approche globale.

En matière de décrets de naturalisation, il arrive que les avis des préfetures, qui mènent les enquêtes sur les candidats, ne soient pas suivis et que la nationalité soit accordée à des personnes problématiques. Il faut être attentif à cette question. Je voudrais par ailleurs savoir s'il existe des statistiques sur les pays d'origine des candidats et sur la durée de traitement des dossiers, et si les procédures de demande d'asile ont été accélérées.

Est-il par ailleurs opportun de n'attribuer nos cartes d'étudiant qu'à des gens ayant une bonne connaissance du français ? Nous venons encore de recevoir une délégation irakienne qui se plaignait de la difficulté d'envoyer des étudiants en France à cause de ce problème. Les Anglo-Saxons, eux, font venir les bons étudiants et leur donnent des cours intensifs de langue. Nous devrions, dans l'intérêt de notre stratégie d'influence, nous montrer plus souples pour pouvoir continuer à former dans nos écoles les élites des pays étrangers.

M. Étienne Pinte. Quelques observations. Les crédits du programme d'intégration et d'accès à la nationalité n'atteignent que 78 millions pour 2009,

contre 195 cette année. Même si l'on prend en considération les transferts qui ont eu lieu, le compte n'y est pas.

Quant à l'après-Sangatte, vous nous dites que la Grande-Bretagne serait prête à apporter une aide financière – mais laquelle ? Je trouve proprement scandaleux que l'étude au cas par cas des dossiers ne soit pas gérée par les Britanniques. C'est nous qui faisons le sale boulot : nous ne laissons pas partir ces gens, dont certains ont de la famille en Grande-Bretagne alors que selon nos propres règles, le regroupement familial devrait s'appliquer.

Lorsqu'un étranger est régularisé, mais que le dossier de ses enfants, qui sont en France, prend un peu plus de temps, les organismes sociaux refusent de verser les prestations familiales. Cela est anormal, et contraire aux directives de la HALDE.

Il arrive par ailleurs que des décisions de l'OFPPRA soient remises en cause, soit par les commissions départementales du titre de séjour, soit par des mouvements associatifs. Les préfets sont alors amenés, dans le cadre de leur pouvoir discrétionnaire, à régulariser des situations qui auraient pu l'être autrement.

Enfin, les derniers événements dont ont été victimes les chrétiens d'Irak ne doivent pas inciter ceux qui se sont réfugiés en Jordanie ou en Syrie à regagner leur pays. Les autorités irakiennes ont donc beau jeu de nous inciter à ne pas les accueillir alors qu'elles ne font par leur travail !

M. Christophe Caresche. À l'examen de votre budget, Monsieur le ministre, c'est-à-dire de l'adéquation entre vos objectifs et les moyens qui vous sont confiés, il semble qu'on vous ait chargé d'une mission impossible. Des moyens de plus en plus importants sont consacrés à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, pour des résultats qui restent très limités : le taux d'exécution des décisions de reconduite à la frontière, qui elles-mêmes ont augmenté, est passé de 29 % en 2006 à 20,7 % en 2007, pour les raisons que vous avez évoquées. Ces sommes sont donc utilisées pour une action sans grand résultat, mais qui crée des tensions importantes sur le plan humain et social. Peut-être seraient-elles mieux employées à améliorer les actions d'intégration ou à augmenter l'aide aux retours. Ces dernières paraissent plus nombreuses – sans doute moins à cause de la crainte qu'inspire votre politique que parce que ces gens ne trouvent pas en France ce qu'ils y cherchaient. Il faudrait donc réorienter les crédits vers d'autres pistes.

À vrai dire, votre politique semble parfois ubuesque. Les CRA ont été modernisés, des places ont été créées, les étrangers sont de plus en plus nombreux à y séjourner, mais ils en ressortent aussi plus rapidement puisqu'on ne parvient pas à les expulser.

Cette politique d'affichage coûte cher. L'un des intérêts du rapport de Mme Pavy est de demander une évaluation précise du coût complet d'une

reconduite à la frontière. L'indicateur donné dans le bleu n'est pas satisfaisant puisqu'il ne couvre qu'une partie du processus et ne tient pas compte des moyens humains mis au service de cette procédure. Il n'est pas normal que le fonctionnement des CRA ne soit pas compris et que seuls les billets d'avion et de train, ou la location de deux avions, soient décomptés. Une évaluation précise aboutirait à un coût peut-être dix fois supérieur aux 1 500 euros annoncés.

Il faut aborder ces questions de manière pragmatique et réaliste. Ce n'est pas ce qui caractérise votre politique, trop inspirée par un certain affichage idéologique.

M. Marc Goua. Je ne partage pas l'optimisme de certains de mes collègues sur le fonctionnement de votre politique. Dans le Maine-et-Loire, la préfecture a décidé depuis le 24 juillet de suspendre *sine die* les domiciliations, faute d'hébergement. Que comptez-vous faire pour remédier à cet état de fait ?

M. le ministre. Monsieur Myard, nous avons accru le pouvoir des préfets concernant les naturalisations par souci de simplification : l'avis du préfet sera retenu s'il est positif ; s'il est négatif, l'étranger pourra effectuer un recours auprès du ministre. Nous expérimenterons cette procédure en 2010. La priorité, en 2009, sera la résorption des dossiers en instance, pour laquelle nous avons recruté des vacataires. Je pose systématiquement la question aux personnes à qui je remets un décret de naturalisation et il me semble que le délai d'obtention est désormais compris entre dix-sept et dix-huit mois.

Monsieur Pinte, mon cabinet a reçu à deux reprises Mme Natacha Bouchard, maire de Calais. Estimant, à raison, subir une forte pression, elle demande un renfort budgétaire. Les Britanniques, de leur côté, sont prêts à financer les moyens techniques visant à empêcher l'entrée d'étrangers sur leur territoire. Il est vrai que nous sommes contraints de subir les inconvénients d'une politique qui n'est pas la nôtre.

Vous avez cité la HALDE. Mais je vous invite à lire la décision du Conseil constitutionnel – seule autorité qui vaille en la matière – qui a validé, en 2005, sur le rapport de Simone Veil, la réforme des allocations familiales versées aux étrangers en situation régulière. N'en déplaise à la HALDE, j'applique la loi, toute la loi et rien que la loi.

En réalité, monsieur Caresche, vous êtes très gêné. La baisse du taux d'exécution des mesures d'éloignement n'est que de 2 %. Vous occultez en outre la progression très sensible du nombre des éloignements mis à exécution. Fin septembre, nous étions déjà au-dessus du nombre total d'éloignements pour l'année 2007 tout entière.

Mme George Pau-Langevin. Y compris les Roumains ?

M. le ministre. Bien sûr ! Vous voudriez que je fasse une différence entre le Noir et le Roumain ? Pour moi, cela ne change rien !

Mme George Pau-Langevin. Il y a une différence entre les ressortissants européens et les autres.

M. le ministre. Les ressortissants de l'Union européenne ont le droit de circuler librement à deux conditions : le respect de l'ordre public et la justification de revenus réguliers. Lorsqu'ils ne respectent pas ces règles, ils sont reconduits comme les autres. Sur ce sujet, je ne fais pas de racisme à l'envers : je veux l'égalité totale pour tous !

M. Jacques Myard. Bravo !

Mme George Pau-Langevin. Sauf que les Roumains reviennent aussitôt !

M. le ministre. Concernant les aides au retour volontaire, j'en appelle à votre sens des responsabilités : elles sont un facteur de justice, d'équité et d'efficacité. N'oubliez pas non plus que certains de nos compatriotes sont dans des situations très précaires et ne saisissent pas forcément toutes les subtilités d'une générosité à laquelle, par ailleurs, je souscris totalement.

M. Christophe Caresche. C'est pour cette raison que vous ne donnez pas le coût exact de l'éloignement ?

M. le ministre. J'ai doublé le montant de l'aide au retour, qui s'élève maintenant au niveau de celle qui est délivrée par les Britanniques.

Vous dénoncez une politique d'affichage. Or, pour la première fois depuis une génération, le nombre d'étrangers en situation irrégulière sur notre territoire a baissé.

M. Christophe Caresche. Vous êtes bien incapable de le savoir !

M. le ministre. Il est très simple de le savoir ! Premier élément : le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État a baissé de 6,2 %. Deuxième élément : les reconduites ont augmenté. Troisième élément : l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant du statut de réfugié a pour effet mécanique la baisse du nombre de déboutés, et l'on sait très bien que les déboutés constituent une partie importante des étrangers en situation irrégulière. À partir de ces indicateurs, je puis affirmer que la baisse se situe aux alentours de 8 %.

Je suis favorable à l'organisation de l'immigration légale mais je veux aussi désorganiser l'immigration illégale car c'est celle-là qui est injuste. En fermant les yeux, on accompagne les personnes en situation irrégulière vers la clandestinité et donc vers l'indignité.

Vous avez évoqué des situations individuelles, monsieur Goua. Sachez que, dès lors qu'un parlementaire ou une association reconnue nous saisit, nous étudions chaque dossier à fond. Si le parlementaire se porte garant de la personne,

je lui donne presque toujours satisfaction car je sais qu'il prend ses responsabilités. C'est également le cas pour la quasi-totalité des grandes associations.

Pour terminer, je vous rappelle que le nombre de places en CADA a quadruplé depuis 2002 et continuera de croître.

M. Michel Bouvard, président. Monsieur le ministre, je vous remercie.

*

À l'issue de la commission élargie du 29 octobre 2008, la commission a examiné pour avis les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2009.

Suivant les conclusions du rapporteur, *la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2009.*

*

* *

ANNEXES

ANNEXE 1 :

**SYNTHÈSE DES DÉCISIONS DES TROIS PREMIERS CONSEILS
DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES RELATIVES AU MINISTÈRE**

- automatisation des contrôles aux frontières par l’installation de sas automatiques dans les grands aéroports ;
- réforme des modes de gestion et d’organisation des centres de rétention administrative pour en réduire les coûts ;
- mise en place auprès des préfets d’une cellule experte en matière de contentieux des étrangers pour améliorer le taux de réussite des reconduites à la frontière ;
- délivrance des visas : instruction et délivrance du titre de séjour concomitante pour les demandeurs d’un visa de long séjour qui ouvre droit à une autorisation de séjour ;
- demandes de naturalisation : suppression de la double instruction exercée actuellement par les préfetures d’une part et par la direction des populations et des migrations d’autre part ;
- accélération de l’externalisation du recueil des demandes de visa, les consulats se concentrant davantage sur du contrôle hiérarchisé ;
- suppression de l’utilisation d’unités mobiles pour assurer la garde des centres de rétention administrative ;
- suppression des unités de la police aux frontières dans des départements dans lesquels son activité est faible. Évaluation pendant un an sur d’autres départements de l’opportunité de supprimer la police aux frontières - PAF au bout d’un an ;
- clarification de la responsabilité en matière de visas entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l’Immigration ;
- passation d’un contrat d’objectifs et de moyens avec l’OFPRA permettant la résorption du stock de demandes d’asile et une plus grande réactivité aux situations de variation de l’activité ;
- création sur la base de l’ANAEM d’un nouvel opérateur en matière d’immigration et d’intégration, financé sur ressources propres, développant une politique individualisée afin de favoriser l’intégration des nouveaux immigrants et de leur famille ;
- mise en cohérence des systèmes d’information relatifs à l’immigration, sous le pilotage du ministère ;
- automatisation des contrôles aux frontières, y compris pour les ressortissants hors Schengen non munis d’un visa ;
- simplification des procédures administratives liées à l’immigration de travail et de la nature des ressources propres de l’opérateur chargé de la politique d’immigration et d’intégration.

Source : troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, 11 juin 2008.

ANNEXE 2 :

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

1) A Lyon (le 15 septembre 2008)

a) Au centre de rétention administrative (CRA) de Lyon Saint Exupéry

- Commissaire divisionnaire André Pichon, directeur zonal sud-est de la Police aux frontières ;
- Commissaire divisionnaire Didier Martin, chef de service de la Police aux frontières de l'aéroport Lyon Saint Exupéry ;
- Lieutenant Stéphane Goux, chef de centre, et leurs collaborateurs.

b) A la préfecture du Rhône

- Mme Michèle Denis, directrice de la réglementation ;
- M. Samuel Beauchamp, responsable du bureau accueil des étrangers à la direction départementale des affaires sanitaires et sociales ;
- Mme Gay, responsable de la sous-direction veille et action sociale ;
- Mme Evelyne Engmann, adjointe au chef de service main d'œuvre étrangère à la direction du travail, de l'emploi et de la fonction publique ;
- M. Stéphane Beroud, sous-directeur des étrangers ;
- Mme Catherine Fischer, adjointe au sous-directeur, chef de bureau de l'accueil et de l'admission au séjour ;
- Mme Véronique Beaud, chef de bureau des titres et des procédures particulières ;
- Mme Stakelborough, chef du bureau de l'asile ;
- Mme Chenel, chef du bureau des naturalisations ;
- Commissaire divisionnaire Farnaut, chef de l'Etat-Major de la direction départementale de la sécurité publique ;
- Lieutenant-Colonel Gouvard, adjoint au commandant du groupement de gendarmerie.

2) A Berlin (le 7 octobre 2008)

- Commissaire Jean-Luc Taltavull, attaché de sécurité intérieure à l'ambassade de France en Allemagne.

a) Au ministère fédéral de l'intérieur

- M. Michael Tetzlaff, directeur à la direction migration, intégration et asile, harmonisation des politiques européennes ;
- Mme Annette Zepp-Glinoga et M. Christoph Ehrentraut, ses collaborateurs.

b) A l'office fédéral pour la migration et les réfugiés

- Mme Elisabeth Bantel, chef de la mise en œuvre de la procédure d'asile et de la coordination régionale de l'intégration pour les zones du groupe B, incluant Berlin ;
- M. Meier, son adjoint, responsable pour Berlin ;
- Mme Hennequin, coordinatrice régionale.

c) Au centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Berlin :

- les responsables du centre.

3) En région parisienne

a) A l'OFPRA

- M. Jean-François Cordet, directeur général ;
- M. Pascal Baudouin, chef du service études et communication ;
- Mme Charlotte Macé et M. Pascal Lang, officiers de protection.

b) A la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

- M. H. Poyet, vice-président ;
- Mme Nadine Guilbaud, secrétaire générale.

c) Au centre de rétention administrative du Palais de justice de Paris

- M. Bruno Marey, chef du centre de rétention administrative de Paris 1, et ses collaborateurs ;
- M. Nicolas Lerner, chef de cabinet du préfet de police.

d) Au ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire

- M. Michel Bart, directeur de cabinet ;
- M. Guillaume Larrivé, directeur adjoint de cabinet ;
- M. Patrick Stefanini, secrétaire général ;
- M. Yves Bentolila, conseiller budgétaire ;
- M. Christophe Bay, directeur de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté ;
- M. Rémy-Charles Marion, chef du service des affaires générales et des finances ;
- M. Francis Etienne, directeur de l'immigration ;
- M. Jean-Pierre Guardiola, chef du service de l'asile ;
- Mme Sylvie Moreau, chef de service à la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté.