

N° 1974

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME III

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

PAR M. ÉRIC DIARD,

Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2009 pour le présent projet de loi de finances.

À cette date, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire avait transmis 56 réponses, soit 66 % des 85 questions posées. Ce pourcentage avait été porté à 100 % avant l'examen des crédits en Commission élargie.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. – DES ENJEUX LIÉS AUX MOUVEMENTS MIGRATOIRES AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DES POUVOIRS PUBLICS	9
A. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE À L'ŒUVRE.....	9
1. Des objectifs nationaux.....	9
2. Un cadre européen convergent	11
<i>a) Le pacte européen pour l'immigration : une vision commune d'inspiration française</i>	11
<i>b) Des normes communautaires qui ne révolutionnent pas le droit français de l'entrée et du séjour des étrangers et de l'asile</i>	12
<i>c) Des cofinancements non négligeables</i>	14
B. DES OUTILS ADMINISTRATIFS À PRÉSENT EN PLACE	15
1. Un ministère désormais installé dans le paysage institutionnel.....	16
<i>a) Une administration de mission, par définition peu coûteuse</i>	16
<i>b) Un déploiement de services en voie d'achèvement</i>	17
2. Une mission budgétaire qui ne retrace que partiellement la diversité des actions engagées par l'État.....	18
<i>a) La ventilation des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2010</i>	18
<i>b) La contribution d'acteurs et de ressources exogènes</i>	20
II. – UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 AU SERVICE D'UNE POLITIQUE EFFICACE	21
A. CONFORTER LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES : UNE PRIORITÉ ESSENTIELLE	22
1. Une fermeté payante face à l'immigration clandestine	22
<i>a) L'efficacité des services de l'État en matière d'interpellations, de refoulements et d'éloignements des immigrants irréguliers</i>	22
<i>b) Une lutte intensifiée contre les filières d'exploitation de l'immigration illégale et la fraude documentaire</i>	25

2. Le développement des moyens de rétention administrative	27
a) <i>La poursuite de l'accroissement des capacités d'accueil</i>	27
b) <i>Les crédits consacrés à l'assistance sociale et sanitaire des personnes retenues</i>	31
c) <i>La persistance d'une sous-utilisation chronique des audiences délocalisées et de la visioconférence</i>	31
3. La mise en place d'instruments plus performants de suivi et de contrôle des flux migratoires.....	33
4. Une amorce de rééquilibrage au profit de l'immigration professionnelle	34
a) <i>L'augmentation sensible des entrées pour motifs professionnels</i>	35
b) <i>Une immigration familiale contenue</i>	36
B. AMPLIFIER UN EFFORT DÉJÀ PRÉPONDÉRANT EN FAVEUR DU DROIT D'ASILE : UN DEVOIR AUTANT QU'UNE OBLIGATION JURIDIQUE	37
1. Une demande dynamique	37
2. Des conditions d'accueil et d'hébergement plutôt convenables	39
a) <i>Une régionalisation du premier accueil presque achevée</i>	39
b) <i>Un dispositif de centres d'accueil renforcé</i>	41
c) <i>Des dotations en faveur de l'allocation temporaire d'attente substantiellement réajustées</i>	42
d) <i>Un hébergement d'urgence qui reste le parent pauvre de la prise en charge des demandeurs d'asile</i>	43
3. La rationalisation du traitement des dossiers	44
a) <i>Les efforts de l'office français de protection des réfugiés et apatrides</i>	45
b) <i>Les changements apportés à la cour nationale du droit d'asile, dans un but d'optimisation de la durée des instances</i>	46
C. METTRE L'ACCENT SUR L'INTÉGRATION : UNE POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT NÉCESSAIRE	48
1. Les instruments mis en place pour l'accueil et l'intégration	48
a) <i>Un opérateur couvrant l'intégralité des aspects relatifs à l'accueil et l'intégration : le nouvel office français de l'immigration et de l'intégration</i>	48
b) <i>Le contrat d'accueil et d'intégration des primo-arrivants</i>	50
c) <i>L'amélioration des autres dispositifs en faveur de l'intégration</i>	52
d) <i>Les initiatives en faveur de l'insertion professionnelle</i>	54
2. La modernisation du processus de naturalisation et d'accès à la nationalité	56
a) <i>Une solennité accrue à travers les cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française</i>	56
b) <i>Des procédures allégées et simplifiées</i>	57

EXAMEN EN COMMISSION	59
AMENDEMENTS EXAMINÉS EN COMMISSION	95
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	97
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	99

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis trois ans, l'examen du projet de loi de finances initiale offre à la représentation nationale l'occasion d'avoir un débat sur les grandes orientations de la politique de notre pays en matière d'immigration, d'asile et d'intégration des étrangers. Ce rendez-vous annuel est assurément utile, tant ces questions préoccupent nos concitoyens.

Depuis le début de la XIII^{ème} législature, la France a sensiblement réorienté sa politique de maîtrise des flux migratoires et d'intégration autour de plusieurs principes essentiels destinés à compléter et à conforter son combat de longue haleine contre l'immigration illégale et les réseaux d'exploitation des migrants clandestins. En l'espèce, sur décision du Président de la République et du Premier ministre, il a été prévu :

– tout d'abord, de rééquilibrer les flux migratoires au profit de l'immigration d'origine professionnelle, de manière à permettre à des secteurs sous tension de bénéficier des savoir-faire de populations qualifiées ou à favoriser les installations d'activités créatrices d'emplois ;

– ensuite, d'amplifier notre tradition d'accueil des réfugiés politiques par un renforcement de nos capacités d'hébergement des demandeurs d'asile et une accélération du traitement de leurs demandes ;

– enfin, de promouvoir le développement solidaire, qui consiste à privilégier l'aide à projets de migrants susceptibles de fixer les populations candidates au départ dans leurs pays d'origine.

La mission budgétaire « *Immigration, asile et intégration* » (constituée des programmes n° 303 et 104) ainsi que le programme « *Développement solidaire* » (programme n° 301) reflètent depuis 2008 ces orientations qu'un ministère spécifique est chargé de mettre en œuvre. En l'espace d'un peu moins de trois ans, d'importantes réformes structurelles ont été adoptées et des résultats tangibles ont été obtenus.

Tout d'abord, la quantité de mesures d'éloignement de nos frontières d'étrangers en situation irrégulière qui ont été effectivement exécutées est passée

de quelque 23 000 à 30 000, près du tiers s'effectuant sur une base volontaire en contrepartie de l'octroi d'un pécule de départ. De même, le nombre d'aidants à l'immigration clandestine interpellés a cru d'un peu moins de 3 000 à plus de 4 300. Parallèlement, le volume de titres de séjour délivrés chaque année pour motifs professionnels a augmenté de 13 400 à 17 927. Enfin, preuve de la vitalité de l'attractivité de la citoyenneté française, le nombre des naturalisations a quant à lui progressé de 10 %, en avoisinant les 110 000.

La majorité parlementaire ne peut que se féliciter de ces succès qu'elle a elle-même favorisés en adoptant les mesures législatives indispensables à leur traduction dans la réalité. Pour autant, dans un contexte international marqué par la recrudescence des tensions et des mouvements migratoires de masse, les efforts ne sauraient cesser.

À la différence des deux précédents exercices, ponctués par la création de la mission « *Immigration, asile et intégration* », en 2008, et la transformation de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) en office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), assortie d'une refonte des ressources de cet opérateur, en 2009, le projet de budget pour 2010 ne s'illustre pas par de profondes réformes administratives ou budgétaires concernant l'exercice du droit d'asile, la maîtrise des flux migratoires ou les dispositifs d'intégration des étrangers en situation régulière sur notre sol. Il comporte malgré tout quelques novations notables, s'inscrivant pour la plupart dans le prolongement de la revue générale des finances publiques (RGPP).

Il en va ainsi de la déconcentration des décisions défavorables en matière de naturalisation, destinée à accélérer le traitement des dossiers à un coût moindre, et de la reprise des compétences du ministère chargé de l'intérieur par son homologue chargé de l'immigration, s'agissant de la dimension immobilière du parc des centres de rétention administrative (CRA).

L'essentiel réside cependant dans le comblement de certaines lacunes soulignées l'an passé par les trois rapporteurs des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* ». Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne l'abondement des moyens destinés à couvrir les obligations de la France en matière de garantie du droit d'asile. Les seuls crédits de paiement progressent en l'espèce de 10 %, de manière à tenir compte de l'augmentation tendancielle de la demande d'asile.

En définitive, le projet de loi de finances pour 2010 conforte donc les lignes de force de la politique conduite depuis 2007 en matière d'immigration, d'asile et d'intégration, tout en tirant les leçons de l'exécution des exercices budgétaires passés. Il s'agit là d'une démarche louable et pertinente, à laquelle la majorité parlementaire ne peut qu'adhérer.

I. – DES ENJEUX LIÉS AUX MOUVEMENTS MIGRATOIRES AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS DES POUVOIRS PUBLICS

La mise sur pied d'un ministère régalien spécifique ainsi que la création d'une mission budgétaire retraçant les efforts financiers de l'État pour améliorer les conditions d'accueil des populations que la France accepte de recueillir sur son territoire matérialisent un changement de degré dans l'importance accordée par les pouvoirs publics aux problématiques des flux migratoires et d'intégration des étrangers en situation régulière. Aujourd'hui, le tournant engagé au printemps 2007 produit quasiment tous ses effets, y compris au niveau communautaire où la vision française est désormais largement partagée.

A. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE À L'ŒUVRE

La France se situe désormais en position de pointe en Europe par son appréhension globale des problèmes migratoires et la définition de politiques à même d'y apporter des réponses appropriées. Elle a logiquement saisi l'opportunité de sa présidence de l'Union européenne pour faire progresser l'action communautaire en la matière, entraînant une dynamique salutaire pour le continent tout entier.

1. Des objectifs nationaux

Avant même son accession au sommet de l'État, le Président de la République avait esquissé, en sa qualité de ministre de l'intérieur, sa conception d'une politique de maîtrise de l'immigration tout à la fois ferme, équilibrée, juste et efficace. Ce volontarisme se retrouve dans les objectifs qu'il a assignés aux deux ministres chargés de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire qui se sont succédés depuis l'entrée en fonction du Gouvernement de M. François Fillon : en l'espèce, la politique menée depuis 2007 s'articule autour de cinq priorités fondamentales.

La première reste la maîtrise des flux migratoires. Elle suppose d'abord une lutte sans merci contre l'immigration illégale, notamment par le démantèlement des filières d'immigration clandestine mais aussi par l'éloignement effectif des ressortissants qui ne répondent pas aux critères posés par le droit de l'entrée et du séjour. Néanmoins, elle comporte aussi et surtout une dimension qualitative visant, d'une part, à rééquilibrer la nature des entrées pour un séjour supérieur à trois mois (de l'ordre de 180 000 par an) en accordant une plus large place aux motifs économiques ou professionnels et, d'autre part, à simplifier autant que possible les formalités imposées aux étrangers pour leur séjour en France, comme en atteste par exemple la mise en place du visa de long séjour valant titre de séjour par le décret n° 2009-477 du 27 avril 2007.

La deuxième priorité consiste à conforter notre tradition d'accueil des réfugiés politiques, exigence tout à la fois morale et politique. La France est le premier pays européen et le troisième au monde pour le nombre de demandes d'asile reçues. Actuellement, un demandeur sur trois obtient le statut de réfugié. Mais, en l'espèce, l'État doit assurer des conditions d'hébergement décentes aux demandeurs ainsi que des délais de traitement de leurs dossiers non exagérément longs.

Vient ensuite la question cruciale de l'intégration des étrangers vivant sur notre sol en situation régulière. En la matière, l'enjeu comporte une dimension tout à la fois socio-culturelle et économique. À cet effet, le législateur s'est évertué, depuis 2006, à mettre en place un véritable parcours d'intégration des candidats à l'immigration qui passe notamment par une formation linguistique et une initiation aux valeurs de la République. L'exécutif se charge en parallèle de mieux valoriser l'image de l'immigration légale et d'en accompagner l'insertion professionnelle, gage d'intégration réussie.

Quatrième priorité, la promotion de l'identité nationale s'exprime principalement par le maintien d'une ouverture réelle de l'accès à la nationalité, le nombre annuel de naturalisations concernant 4,4 % de la population étrangère résidant sur le territoire français contre 2,2 % en Espagne, 2 % au Royaume-Uni et 1,6 % en Allemagne. Outre le renforcement de la solennité de l'acquisition de la nationalité française, par l'intermédiaire de cérémonies officielles en préfectures, les initiatives en la matière visent surtout une amélioration du traitement des dossiers. Des réformes importantes trouveront leur concrétisation en 2010 à cet effet.

Enfin, la dernière priorité réside dans la gestion concertée des flux migratoires avec les pays d'émigration. Cet objectif s'appuie sur le concept de développement solidaire, c'est-à-dire l'aide publique à des projets concrets susceptibles de fixer les populations dans leurs pays d'origine, en échange d'un engagement des autorités locales à mieux prévenir l'émigration. À ce jour, neuf accords bilatéraux ont été conclus avec des pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb (Sénégal, Gabon, République du Congo, Bénin, Tunisie, Île Maurice, Cap Vert, Burkina Faso, Cameroun) et un arrangement administratif a été signé avec le Brésil ; seulement quatre de ces accords ont toutefois été ratifiés, le 14 mai 2009. Des discussions sont également en cours avec d'autres pays du continent africain (Mali, Guinée Équatoriale, Angola) et la Russie ; elles devraient être prochainement engagées avec la Chine, l'Inde et le Vietnam.

Cet ensemble d'objectifs traduit une politique globale, qui ne se borne pas à contrôler et, le cas échéant, à sanctionner. L'exécutif et la majorité parlementaire considèrent que l'immigration demeure un atout pour un pays comme la France, sous réserve qu'elle reste soutenable économiquement et socialement. Si l'État ne saurait se dégager de ses responsabilités à l'égard des réfugiés politiques et des étrangers qui ont pénétré légalement sur notre sol, il n'a pas pour autant vocation à

renoncer à définir le visage de l'immigration qu'il souhaite. Or c'est bien l'orientation prise depuis le début de la XIII^{ème} législature.

2. Un cadre européen convergent

Depuis le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, l'acquis de l'accord de Schengen (conclu en 1985 et complété en 1990) ainsi qu'une partie importante de la politique migratoire qui relevait jusqu'alors du troisième pilier ont été communautarisés. Néanmoins, dans un domaine aussi étroitement lié à la souveraineté nationale que l'immigration, les États membres de l'Union européenne ont longtemps manifesté une certaine réticence à voir s'établir une véritable politique commune, alors même que toute décision nationale peut avoir des répercussions sur les autres partenaires, notamment du fait de la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen. À l'initiative de la France, une impulsion déterminante a pourtant sensiblement fait évoluer ce contexte.

a) Le pacte européen pour l'immigration : une vision commune d'inspiration française

Un pacte européen pour l'immigration a été adopté par le Conseil européen des chefs d'État et de Gouvernement des 15 et 16 octobre 2008. Fruit d'une concertation engagée par la France avec ses partenaires, ce document définit à l'échelle des vingt-sept États membres cinq engagements qui, pour la plupart, s'inspirent des grandes orientations de la politique désormais conduite par notre pays.

Le premier de ces engagements consiste à mieux protéger l'Europe en contrôlant ses frontières extérieures dans un esprit de solidarité, à travers la généralisation de la délivrance de visas biométriques à compter du 1^{er} janvier 2011, la création progressive de centres communs de délivrance de visas ou de consulats européens communs, la mise en place d'un système d'enregistrement automatique des entrées et des sorties du territoire de l'Union et le renforcement significatif de l'agence FRONTEX, dont le budget est passé de 71,2 millions d'euros en 2008 à 83,8 millions d'euros en 2009. En février 2008, la Commission avait déjà présenté un paquet «*frontières*», esquissant notamment le développement de nouveaux outils pour la gestion intégrée des frontières extérieures et la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR).

Le deuxième engagement vise à organiser l'immigration légale en fonction des capacités d'accueil de chaque État membre dans un esprit de responsabilité, en s'engageant à renoncer aux régularisations massives et collectives, en promouvant une immigration choisie et concertée à caractère professionnel, en améliorant l'accueil des étudiants, en assurant une meilleure régulation de l'immigration familiale et en généralisant les dispositifs d'intégration des ressortissants de pays tiers.

Le troisième objectif porte sur l'éloignement effectif hors de l'Union européenne des étrangers qui y séjournent irrégulièrement, les États membres reconnaissant leur devoir d'appliquer plus systématiquement le principe, adopté en 2001, selon lequel une décision d'éloignement prise par l'un d'eux est applicable en tout lieu du territoire de l'Union. Outre la réaffirmation de la détermination de nos partenaires à lutter fermement contre l'immigration clandestine et les filières de traite des êtres humains, un recours plus important aux vols de retour conjoints ainsi qu'aux dispositifs d'aide au retour volontaire est également prescrit.

Le quatrième engagement s'applique à l'émergence d'une « *Europe de l'asile* », grâce à la mise en place de garanties communes et d'un statut de réfugié uniforme. Afin de préparer cette étape majeure, un bureau d'appui européen sera installé d'ici la fin de l'année 2009 – le projet de règlement l'instituant a déjà fait l'objet d'une première lecture par le Parlement européen, le 6 mai 2009 – et des équipes communes d'examen des demandes pourront instruire les cas d'immigrés arrivés massivement dans des zones frontalières. À plus long terme, l'Union devra s'être dotée d'une institution, d'une procédure et de critères communs d'examen des demandes d'asile et de reconnaissance du statut de réfugié.

Enfin, le dernier axe du pacte concerne la promotion du développement solidaire et de l'aide au développement en insistant sur la nécessité d'éviter le pillage des cerveaux des pays d'émigration et l'émigration définitive des plus qualifiés tout en en instaurant, à l'instar de la France avec les comptes et livrets de codéveloppement, des instruments facilitant la participation des migrants au développement de leur pays d'origine.

Avec le pacte européen pour l'immigration, l'Union européenne s'est dotée d'une stratégie homogène à l'égard de la maîtrise des flux migratoires. Un débat entre chefs d'État et de gouvernement devrait intervenir sur le suivi du processus pendant la future présidence espagnole de l'Union, soit au cours du premier semestre 2010. L'objectif est désormais de parvenir à des résultats concrets à l'échelle communautaire.

b) Des normes communautaires qui ne révolutionnent pas le droit français de l'entrée et du séjour des étrangers et de l'asile

Ces dernières années, les États membres de l'Union européenne se sont accordés sur un nombre significatif de textes harmonisant leurs législations internes en matière d'immigration légale. Ont plus particulièrement été adoptées des directives sur le regroupement familial ⁽¹⁾, le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ⁽²⁾, le statut des étudiants ⁽³⁾ ou l'admission de

(1) Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial.

(2) Directive 2003/110/CE du Conseil du 25 novembre 2003 concernant l'assistance au transit dans le cadre de mesures d'éloignement par voie aérienne.

(3) Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

ressortissants de pays tiers à des fins de recherche⁽¹⁾. La France s'est naturellement conformée à ses obligations communautaires en transposant ces directives, sans devoir pour autant revoir de fond en comble le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Plus difficile à trouver, le consensus sur les modalités de la lutte contre l'immigration clandestine n'a abouti que récemment avec l'adoption de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ce texte traduit une vision de la maîtrise des flux migratoires qui ne remet nullement en cause la politique menée par la France, bien au contraire. Nonobstant qu'il fixe à six mois la durée maximale de rétention des personnes en situation irrégulière, en deçà de laquelle notre pays se situe déjà depuis bien longtemps, il instaure surtout un processus privilégiant, dans un premier temps, le retour volontaire des intéressés puis, seulement dans un second temps, l'éloignement contraint. À bien des égards, cette démarche est déjà celle retenue au plan national, de sorte que la stratégie française en matière de lutte contre l'immigration légale a bel et bien inspiré les orientations désormais généralisées au niveau communautaire.

Dernièrement, enfin, deux nouveaux textes communautaires importants ont conforté la convergence de vues actuelle entre les instances communautaires et l'exécutif français sur le traitement des problématiques migratoires :

– il s'agit tout d'abord de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié. Ainsi que l'avait déjà souligné M. Thierry Mariani dans son rapport sur une proposition de résolution portant sur ce texte à son stade de projet : « *La France ne peut que se féliciter de l'accent ainsi mis sur l'accueil des travailleurs à fort potentiel qui rejoint sa propre politique dans ce domaine, notamment depuis l'adoption de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dont les principales dispositions dans ce domaine sont : - la création d'une carte "compétences et talents" d'une durée de trois ans, qui peut être délivrée aux personnes susceptibles de participer au rayonnement intellectuel, scientifique, culturel, humanitaire ou sportif de la France ou du pays dont il a la nationalité (...); - la création de la carte "salariés en mission", d'une durée de trois ans, destinée aux travailleurs détachés temporairement par un employeur établi hors de France et aux étrangers impatriés dans une entreprise française, disposant d'une rémunération au moins égale à 1,5 fois le SMIC* »⁽²⁾ ;

(1) Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique.

(2) Rapport n° 994 sur la proposition de résolution (n° 922) de M. Thierry Mariani, rapporteur de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la politique commune de l'immigration (E 3678, E 3679), 25 juin 2008, p. 11.

– il convient d'évoquer, ensuite, la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Dans son rapport sur une proposition de résolution sur le sujet, M. Guy Geoffroy a fort justement observé que : « *Le texte de la directive est cohérent avec les options prises par la France en matière de lutte contre l'emploi illégal et l'immigration clandestine. Notre pays est un de ceux qui ont les législations les plus en pointe sur cette question.* »⁽¹⁾. En l'espèce, tant les dispositions en vigueur dans le code du travail que celles résultant de la n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, s'agissant de la sanction pénale de l'emploi d'un étranger sans titre de séjour valable, s'inscrivent en cohérence avec les prescriptions européennes.

À la lumière de ces constats, il est permis d'estimer que la politique française en matière d'immigration et d'intégration des étrangers en situation régulière constitue une source d'inspiration majeure à l'échelon communautaire. Or, la généralisation aux vingt-six autres États membres de l'application des principes sous-jacents à cette politique ne peut qu'en accroître l'efficacité et donner des résultats concrets.

c) Des cofinancements non négligeables

Plusieurs fonds de concours européens abondent les crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* », illustrant par là même la convergence des actions nationales et européennes sur ces questions. Ils proviennent :

– du fonds européen d'intégration (FEI), créé par décision du Conseil de l'Union européenne du 25 juin 2007, dont l'objet consiste à soutenir les efforts des États membres pour permettre aux ressortissants de pays tiers issus de contextes économiques, sociaux, culturels, religieux, linguistiques et ethniques différents de remplir les conditions de séjour et pour faciliter leur intégration dans les sociétés européennes ;

– du fonds européen pour les réfugiés (FER), créé en 2000 afin de soutenir les efforts des États membres de l'Union européenne en apportant des cofinancements à la mise en place de plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile, aux dispositifs nationaux relatifs à leur accès au logement ou à l'emploi, au rapatriement volontaire des déboutés, notamment ;

– du fonds européen pour les frontières extérieures (FFE), créé par décision du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 23 mai

(1) Rapport n° 687 sur la proposition de résolution (n° 612) de M. Guy Geoffroy, rapporteur de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la proposition de directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (E 3534), 5 février 2008, p. 10.

2007 afin de faciliter la collecte et l'échange d'informations relatives aux flux aux frontières et de mieux coordonner l'action des services de contrôle ;

– enfin, du fonds européen pour le retour (FR), institué par décision du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007, destiné à promouvoir une gestion intégrée des retours d'immigrants dans leurs pays d'origine.

Les financements d'origine communautaire s'élèveront, en 2010, à plus de 32 millions d'euros, soit 6 % du total des autorisations d'engagement et 5,7 % de celui des crédits de paiement de la mission « *Immigration, asile et intégration* ». Loin de paraître négligeable, une telle contribution traduit l'implication grandissante de l'Union européenne dans la mise en œuvre des politiques nationales afférentes à l'immigration et à l'intégration.

**CRÉDITS DES FONDS DE CONCOURS EUROPÉENS AFFECTÉS À LA MISSION
« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » EN 2010**

Programmes	Fonds de concours mobilisé	Montant attribué en 2010
Immigration et asile (n° 303)		
Garantie de l'exercice du droit d'asile (Action n° 01)	<i>Fonds européen pour les réfugiés</i>	8 247 695 €
Lutte contre l'immigration irrégulière (Action n° 03)	<i>Fonds pour les frontières extérieures</i>	3 266 991 €
	<i>Fonds pour le retour</i>	1 396 991 €
Soutien (Action n° 04)		1 870 000 €
	<i>Fonds pour les frontières extérieures</i>	5 604 396 €
	<i>Fonds européen d'intégration</i>	2 170 000 €
	<i>Fonds européen pour les réfugiés</i>	847 500 €
	<i>Fonds pour le retour</i>	200 000 €
	<i>Réseau européen des migrations</i>	2 236 678 €
		150 218 €
Intégration et accès à la nationalité française (n° 104)		14 993 172 €
Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française (Action n° 11)	<i>Fonds européen d'intégration</i>	5 360 000 €
Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière (Action n° 12)	<i>Fonds européen d'intégration</i>	9 633 172 €
	<i>Fonds européen pour les réfugiés</i>	3 970 000 €
		5 663 172 €
TOTAL		32 112 254 €

B. DES OUTILS ADMINISTRATIFS À PRÉSENT EN PLACE

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est aujourd'hui pleinement opérationnel. Les services centraux et les outils budgétaires nécessaires à sa mission ont été installés dès le

1^{er} janvier 2008. Depuis, il a acquis une stature véritable au sein des administrations régaliennes.

1. Un ministère désormais installé dans le paysage institutionnel

La création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, même si elle ne s'est pas faite *ex nihilo*, s'est concrétisée de manière progressive : le regroupement de services et d'agences dépendant d'autres ministères en une administration centrale à part, dès le 1^{er} janvier 2008 : le rapprochement géographique des effectifs de leur ministre de tutelle à la fin du premier semestre 2009 ; une mise en cohérence de l'organisation déconcentrée, en cours.

a) Une administration de mission, par définition peu coûteuse

L'administration centrale du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est volontairement resserrée. Elle exerce des fonctions de pilotage et de suivi stratégique, et non de gestion en propre de tous les services de l'État qui concourent à la mise en œuvre de la politique définie par l'exécutif, qu'il s'agisse de ceux en charge des contrôles aux frontières (police aux frontières – PAF), de la gestion au quotidien des centres de rétention administrative (police et gendarmerie nationales), ou du traitement des demandes d'asile (office français de protection des réfugiés et apatrides – OFPRA, cour nationale du droit d'asile – CNDA) et des actions en faveur de l'intégration des étrangers (relevant de l'OFII).

Ceci explique que le plafond d'emplois du ministère soit fixé pour 2010 à 615 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une augmentation de seulement 2 ETPT par rapport à l'exercice en cours et de 7 ETPT depuis l'exercice budgétaire initial de 2008. Cette relative stabilité masque toutefois certains mouvements et transferts de personnels, puisque ce solde positif est le résultat :

– d'une part, de la suppression de 8 ETPT pourvus en 2009 au titre de la mission « *Immigration, asile et intégration* » ;

– d'autre part, du transfert de 3 ETPT de la mission « *Sécurité* » en faveur de la gestion des CRA, 4 ETPT de la même mission pour le cabinet du ministre, et 3 ETPT des missions « *Solidarité, insertion et égalité* », « *Justice* » et « *Sécurité* » en faveur de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV).

Seulement 569 ETPT sont affectés à l'administration centrale du ministère, le solde étant constitué d'agents mis à la disposition de l'OFPRA, de la CRRV, du Haut conseil à l'intégration (HCI) et de la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI).

La masse salariale, quant à elle, devrait augmenter plus substantiellement que le plafond d'emplois. Elle passera en effet de 36,4 millions d'euros à 38,5 millions d'euros. La raison tient à la poursuite de la transformation de postes de catégories B et C en postes de catégories supérieures, lesquelles bénéficieront également des créations nettes d'ETPT. Cette évolution n'est pas surprenante pour une administration d'état-majior, par définition mobilisatrice de « *matière grise* ».

ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'IMMIGRATION

Catégories	2009		2010		Évolution 2010/2009 ⁽²⁾	
	Nombre	Masse salariale ⁽¹⁾	Nombre	Masse salariale ⁽¹⁾	Nombre	Masse salariale ⁽¹⁾
A+	48	6,4	51	7,2	+ 6,2 %	+ 12,5 %
A	147	10,7	170	12,9	+ 15,6 %	+ 20,5 %
B	171	8,7	162	8,9	- 5,2 %	+ 2,3 %
C	247	10,6	232	9,5	- 6,1 %	- 10,4 %
Total	613	36,4	615	38,5	+ 0,3 %	+ 5,8 %

⁽¹⁾ En millions d'euros.

⁽²⁾ Comparaison projet annuel de performances 2010 / exécution 2009.

b) Un déploiement de services en voie d'achèvement

L'organisation du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été précisée par le décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007 et l'arrêté du même jour portant organisation de son administration centrale.

Sous l'autorité d'un secrétaire général, l'administration centrale se subdivise en trois directions et services fonctionnels (la direction de l'immigration, la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté, ainsi que le service de l'asile), deux services exerçant des fonctions support (les services de la stratégie ainsi que de l'administration générale et des finances), et deux services tournés sur la dimension internationale de ces questions (le service des affaires européennes et celui des affaires internationales et du développement solidaire).

Ces effectifs ne constituent pas un corps de fonctionnaires spécifique mais relèvent de conventions de gestion passées avec leurs ministères d'origine : le 6 janvier 2008 avec le ministère du budget, des comptes publics et de l'emploi ainsi que le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; le 4 février de la même année avec le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales ; le 21 mai suivant avec le ministère des affaires étrangères et européennes ; enfin, le 10 juillet 2008 avec le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports.

Depuis fin mai 2009, ces services centraux sont regroupés sur deux sites domaniaux rapprochés de l'Hôtel du ministre, dans le VII^{ème} arrondissement de Paris, pour un loyer budgétaire annuel de près de 5 millions d'euros. Les deux sites concernent un immeuble partagé avec les services du Premier ministre au

68 rue de Bellechasse et les anciens locaux occupés auparavant par une direction des finances au 3-5 rue Barbet de Jouy.

Au cours du premier semestre 2009, le prolongement de cette organisation au plan local a été initié à travers la décision de créer des services de l'immigration et de l'intégration dans les préfetures de région, celles des départements de l'Île-de-France et celles des autres départements particulièrement exposés aux enjeux migratoires volontaires, soit au total une quarantaine de préfetures. Cette démarche doit se concrétiser début 2010.

Issus du regroupement des personnels déconcentrés en charge des dossiers des étrangers avec les personnels des directions départementales des affaires sanitaires et sociales gérant les crédits d'hébergement des demandeurs d'asile et contribuant à l'instruction des demandes de naturalisation, ces services visent à permettre aux étrangers de mieux identifier les interlocuteurs compétents pour l'ensemble des démarches les concernant. Ils doivent en outre apporter aux représentants de l'État dans ces collectivités un traitement administratif plus cohérent et efficace de la mise en application des réglementations existantes.

Ainsi, moins de trois ans après la décision de l'exécutif d'ériger les questions migratoires et d'intégration des étrangers vivant sur le territoire de la République au rang des principales priorités gouvernementales, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a trouvé sa place, sur un plan aussi bien politique et institutionnel qu'administratif. Il s'agit là d'une prouesse remarquable, qui démontre que la réforme de l'État est avant tout affaire de volonté politique.

2. Une mission budgétaire qui ne retrace que partiellement la diversité des actions engagées par l'État

Les dotations de la mission « *Immigration, asile et intégration* » ont ceci de particulier que leur gestion est très largement déléguée à des opérateurs de l'État ou des associations. En outre, elles ne reflètent pas l'intégralité des efforts des pouvoirs publics en faveur de la maîtrise de l'immigration et de la prise en charge des étrangers désireux de s'installer en France.

a) La ventilation des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » pour 2010

La mission « *Immigration, asile et intégration* » se décompose en deux programmes (n° 303 « *Immigration et asile* » et n° 104 « *Intégration et accès à la nationalité* ») destinés à couvrir trois catégories de dépenses : le financement des procédures d'examen des demandes d'asile et l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés ; la mise en place de dispositifs de contrôle aux frontières et le fonctionnement des centres dévolus à la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière ; la subvention des différents aspects de la politique

d'intégration, des modalités d'accueil des primo-arrivants jusqu'à l'intégration professionnelle et civique des étrangers en situation régulière.

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2010 sont en augmentation tant pour le programme 303 (+ 9,8 % en crédits de paiement) que pour le programme 104 (+ 9,2 % en crédits de paiement). Les raisons tiennent principalement à la revalorisation des dotations concernant la garantie de l'exercice du droit d'asile affectée par la recrudescence des demandes depuis le second semestre 2008, au transfert des compétences du ministère de l'intérieur s'agissant de la dimension immobilière des CRA, ainsi qu'à la montée en charge des systèmes de gestion informatisée des flux migratoires et du coût des ajouts au parcours d'intégration par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

Programmes	Autorisations d'engagement ⁽¹⁾			Variation hors FDC et ADP (en %)	Crédits de paiement ⁽¹⁾			Variation hors FDC et ADP (en %)
	LFI 2009	PLF 2010	FDC et ADP 2010		LFI 2009	PLF 2010	FDC et ADP 2010	
Immigration et asile	434,7	488,9	17,1	+ 12,5 %	437,5	480,5	17,1	+ 9,8 %
Circulation des étrangers et politique des visas	2,6	2,6	—	—	2,6	2,6	—	—
Garantie de l'exercice du droit d'asile	289,1	318,0	8,2	+ 10,0 %	289,1	318,0	8,2	+ 10,0 %
Lutte contre l'immigration régulière	80,8	104,4	3,3	+ 30,2 %	80,8	94,4	3,3	+ 17,8 %
Soutien	62,2	63,9	5,6	+ 2,7 %	65,0	65,5	5,6	+ 0,8 %
Intégration et accès à la nationalité française	73,1	79,8	15,0	+ 9,2 %	73,1	79,8	15,0	+ 9,2 %
Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique	10,3	15,0	5,4	+45,6 %	10,3	15,0	5,4	+45,6 %
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière et des réfugiés	59,5	61,3	9,6	+ 3,0 %	59,5	61,3	9,6	+ 3,0 %
Aide au retour et à la réinsertion	1,5	1,5	—	—	1,5	1,5	—	—
Naturalisation et accès à la nationalité	1,8	2,0	—	+ 1,1 %	1,8	2,0	—	+ 1,1 %
TOTAL	508,4	568,7	32,1	+11,9 %	510,6	560,3	32,1	+ 9,7 %

⁽¹⁾ En millions d'euros.

NB : LFI : loi de finances initiale ; PLF : projet de loi de finances ; FDC : fonds de concours ; ADP : attributions de produits.

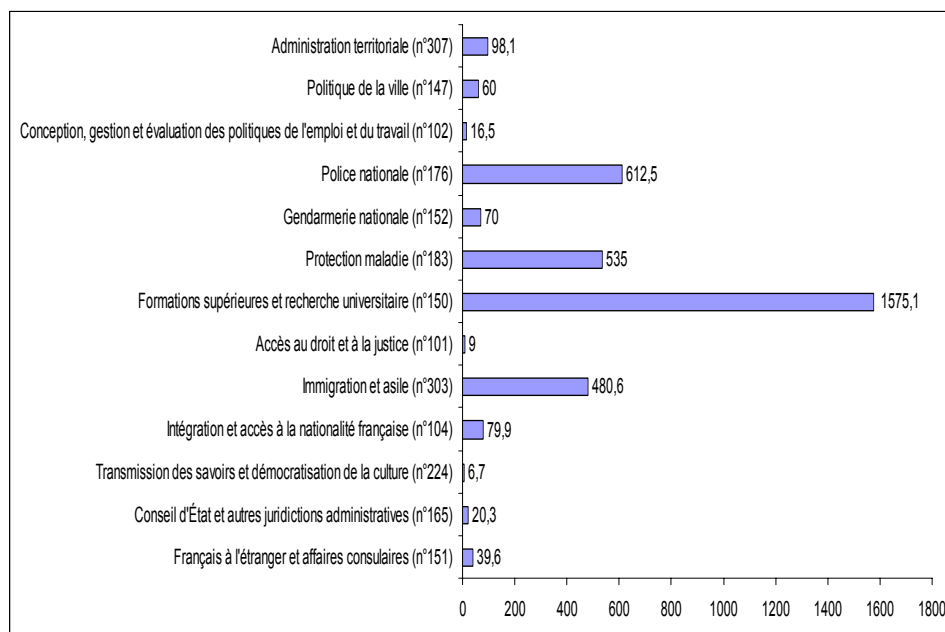
En masses, la répartition des crédits de la mission budgétaire « Immigration, asile et intégration » révèle une assez forte disparité entre postes de dépenses. Celles afférentes à la garantie de l'exercice du droit d'asile représentent à elles seules plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire prévue (56,7 %), en crédits de paiement. La lutte contre l'immigration irrégulière occupe

le deuxième rang (16,8 %), devant les dépenses d'intégration et d'accès à la citoyenneté (14,2 %) et le soutien (11,7 %).

b) La contribution d'acteurs et de ressources exogènes

L'enveloppe de la mission « *Immigration, asile et intégration* » ne donne qu'un aperçu incomplet de l'ensemble de la dépense publique engagée dans la lutte contre l'immigration illégale et dans l'accueil ainsi que l'intégration des étrangers en situation régulière. Pour mémoire, la politique française d'immigration et d'intégration mobilise, en tout ou partie, pas moins de treize programmes budgétaires placés sous la responsabilité de plusieurs ministres différents.

**VENTILATION, PAR PROGRAMMES BUDGÉTAIRES, DES CRÉDITS POUR 2010
CONCOURANT À LA POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION DE L'ÉTAT
(en millions d'euros)**



Le cas du contrôle des entrées et de la répression des filières d'immigration clandestine est à cet égard éclairant, puisqu'il relève essentiellement des crédits de la mission « *Sécurité* », qui couvrent notamment les frais de fonctionnement et les investissements matériels des services de la PAF. De manière plus générale, le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances souligne que les moyens de sécurité mobilisés par le contrôle des flux migratoires constituent le second poste de dépense de la politique d'immigration, avec près de 683 millions d'euros au total.

De même, s'agissant de la garantie de l'exercice du droit d'asile, les procédures de recours devant la CNDA contre les décisions de l'OFPRA sont financées sur le fondement de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* », la cour se trouvant rattachée au budget du Conseil d'État depuis le 1^{er} janvier 2009. Quelque 20,2 millions d'euros (fonds de concours et autorisations de produits inclus) sont prévus à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2010.

Enfin, il importe de souligner qu'un important volet de l'accueil et de l'intégration des populations étrangères ne figure pas dans la mission « *Immigration, asile et intégration* », à savoir la prise en charge des étudiants étrangers, dont le poids financier excède 1,5 milliard d'euros. En outre, une large part des dépenses de l'OFII en faveur de l'accueil et de l'intégration des personnes étrangères non étudiantes (75 millions d'euros) est assurée grâce aux recettes des taxes perçues lors de la délivrance du premier titre de séjour, du renouvellement des autorisations de travail ou des titres de séjour valant autorisation de travail et de la validation d'une attestation d'accueil. Le produit global de ces recettes devrait atteindre 102,9 millions d'euros cette année. Corrélativement, la subvention de l'État à l'opérateur pour charges de service public ne s'élève qu'à 15 millions d'euros dans le projet de loi de finances.

Au total, il convient de se garder de juger l'effort de l'État en faveur de sa politique d'immigration maîtrisée et d'intégration des étrangers en situation régulière à la seule aune de la mission « *Immigration, asile et intégration* ». Celle-ci, même significativement revalorisée, n'en constitue qu'une proportion minoritaire puisque l'enveloppe globale résultant des indications contenues dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances avoisine 3,6 milliards d'euros.

II. – UN PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 AU SERVICE D'UNE POLITIQUE EFFICACE

Le projet de loi de finances pour 2010 se veut résolument au service d'une politique d'immigration, d'asile et d'intégration efficace. S'il comporte des réformes un peu moins visibles que les budgets précédents, il n'en poursuit pas moins le processus de modernisation engagé en 2007. C'est ainsi, notamment, que la procédure de naturalisation fera l'objet de simplifications bienvenues, pour un meilleur service rendu aux étrangers concernés. De même, afin de conforter l'efficacité de la lutte contre l'immigration illicite, les différents systèmes d'information contribuant au suivi des flux migratoires bénéficieront d'investissements bienvenus tandis que les principaux aéroports se verront équipés de nouveaux systèmes de contrôles automatiques.

Sur le fond, les priorités ne changent pas et l'État leur accordera même des financements plus substantiels. Il reste que la réévaluation de certains postes de dépenses, tel l'hébergement des demandeurs d'asile ou le fonctionnement des opérateurs chargés de traiter de leurs dossiers, s'est également avérée

incontournable. En dépit d'une certaine continuité dans les objectifs de réduction des coûts, il s'agit bien là de tirer les conséquences d'une évolution de la demande d'asile que la France n'est pas en mesure de réfréner. De ce point de vue, les parlementaires ne peuvent qu'être satisfaits de constater que les interrogations qu'ils avaient pu formuler l'an passé ont été entendues.

A. CONFORTER LA MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES : UNE PRIORITÉ ESSENTIELLE

La maîtrise des flux migratoires constitue l'un des objectifs prioritaires de la politique conduite par le Gouvernement. Les résultats obtenus illustrent du bien-fondé des efforts budgétaires consentis. En 2010, l'État n'entend pas baisser la garde, comme le montre le contenu du projet de loi de finances qui y alloue 13,6 millions d'euros supplémentaires en crédits de paiement (soit une augmentation de 17,8 % par rapport aux dotations de 2009).

1. Une fermeté payante face à l'immigration clandestine

Le propre de tout pays souverain est de définir les modalités de venue et de résidence des populations étrangères sur son territoire. Les candidats à l'immigration qui ne se conforment pas aux règles instituées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile n'ont pas vocation à demeurer en France ; dès lors, il est logique que l'État s'évertue à faire respecter les règles posées par le législateur, en refoulant les étrangers en situation irrégulière ou en appliquant les décisions d'éloignement les concernant. Pour être efficace, cette démarche doit néanmoins s'accompagner d'une lutte sans faiblesse contre tous ceux qui profitent de la précarité des candidats à l'immigration en les incitant au séjour irrégulier. C'est justement l'ambition poursuivie par l'exécutif depuis plusieurs années maintenant, avec des succès notables à la clé.

a) L'efficacité des services de l'État en matière d'interpellations, de refolements et d'éloignements des immigrants irréguliers

Trois grandes catégories d'indicateurs permettent d'apprécier l'efficacité des services de l'État en matière de contrôle des flux aux frontières :

– en premier lieu, le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire national, c'est-à-dire dépourvus de documents leur permettant de séjourner en France ;

– en deuxième lieu, le nombre de refus d'admission sur le territoire français, qui retrace les notifications d'interdiction d'accès au sol national adressées soit au moment de la présentation des intéressés à la frontière, soit à l'issue de leur placement en zone d'attente ;

– enfin, en troisième lieu, les mesures administratives ou judiciaires d'éloignement (arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, arrêté d'expulsion

pour menace à l'ordre public, interdiction judiciaire du territoire ou obligation de quitter le territoire français) qui sont effectivement exécutées.

Pour ce qui concerne le premier de ces indicateurs, les chiffres montrent que l'activité des services de police a connu une forte hausse depuis 2004, avant de se stabiliser au début de cette année. L'essentiel des interpellations s'opère actuellement dans les départements du nord et de l'est de la France (52,4 % du total métropolitain en 2008, dont 36 874 pour le seul département du Pas-de-Calais), devant ceux du sud (21,8 % du total). Il convient en outre de souligner que l'année passée a été marquée par une évolution assez profonde des nationalités plus particulièrement en cause, avec l'arrivée aux premiers rangs des Afghans, des Érythréens et des Irakiens.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INTERPELLATIONS D'ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DEPUIS 2004

2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
44 545	63 681	67 130	69 879	82 557	42 188

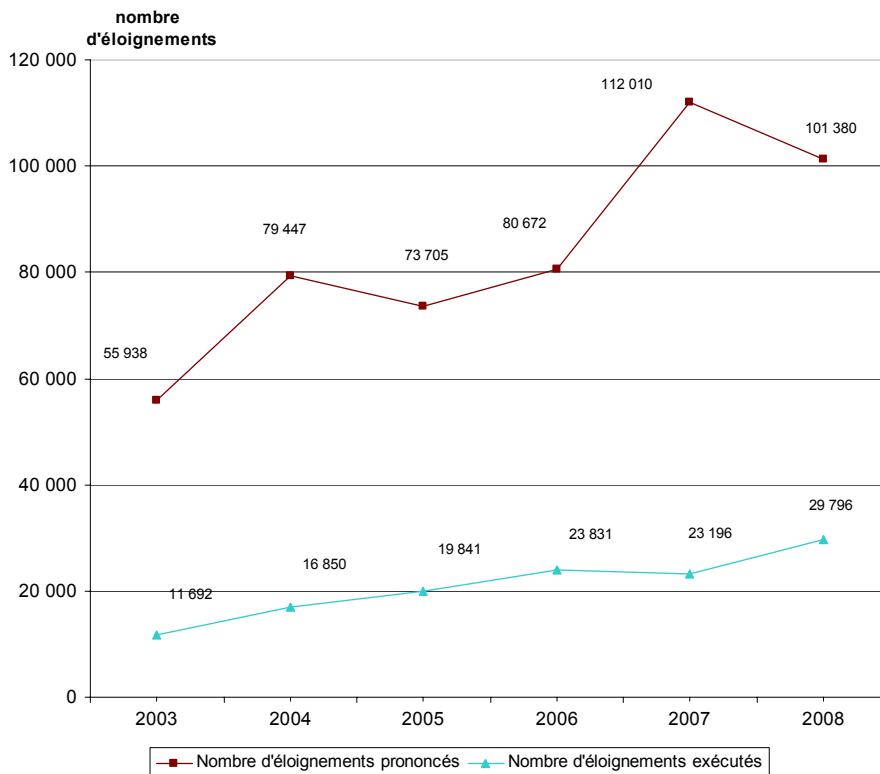
Le deuxième indicateur a connu une évolution assez contrastée ces dernières années, comme l'illustre le tableau ci-après. Toutefois, depuis 2007, il est de nouveau dans une phase positive. Cela est plus particulièrement significatif s'agissant des réadmissions simplifiées, qui concernent les renvois simples effectués sans délai par les services de police, par délégation de l'autorité préfectorale sans qu'aucune formalité particulière ne soit mise en œuvre : non comptabilisées dans les mesures d'éloignement alors qu'elles contribuent de la même manière à garantir l'application du droit français de l'entrée et du séjour, elles ont cru de 16 % en 2008.

ÉVOLUTION DES REFUS D'ADMISSION DEPUIS 2001

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
Nombre de refus d'admission	22 408	26 787	20 278	20 893	23 542	21 235	16 374	17 628	9 373
Nombre de réadmissions simplifiées	16 155	16 156	11 945	12 339	12 379	12 892	10 219	11 844	5 853
Total	38 563	42 943	32 223	33 232	35 921	34 127	26 593	29 472	15 226

L'indicateur relatif aux mesures d'éloignement effectivement exécutées, quant à lui, a connu une progression plus constante sur la même période puisqu'il est passé de 9 227 éloignements réalisés, en 2001, à 29 796, en 2008 (soit une hausse de 223 % en huit ans). Abstraction des retours volontaires (12 418 en 2008, dont 10 191 dans le cadre de l'aide au retour humanitaire et 2 227 dans le cadre de l'aide au retour volontaire, soit 33 % des cas), l'amélioration du taux d'application des décisions des autorités compétentes a tout de même atteint 116 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS D'ÉTRANGERS DEPUIS 2003



Pour 2009, les objectifs fixés par le projet annuel de performances, de l'ordre de 27 000 mesures exécutées, devraient être tenus puisque 17 350 éloignements avaient effectivement été mis en œuvre par les services de l'État fin juillet (dont 4 824, soit 28 %, sous une forme volontaire). Il reste que, en dépit d'une nette tendance à l'amélioration, beaucoup de mesures demeurent inexécutées. Deux raisons principales l'expliquent :

- en premier lieu, la faiblesse récurrente du taux de délivrance des laissez-passer consulaires (31 % des causes d'échec des éloignements en 2008). Ce taux se situait à 30,11 % au premier semestre 2009, soit bien moins que les 45,7 % enregistrés en 2005. Pour remédier à cette situation, l'exécutif met l'accent sur la négociation avec les pays signataires d'accords de gestion concertée des flux migratoires. L'expérience montre néanmoins que la spécialisation des services en charge des procédures produit également des résultats tangibles, comme l'illustre notamment l'unité centrale d'identification de la PAF qui, s'agissant des 38 pays à représentation consulaire unique, obtient un taux de délivrance des laissez-passer consulaires avoisinant 40 % ;

– en second lieu, les refus par le juge de la détention et des libertés de demandes de prolongation de rétention (26,4 % des causes d'échec des éloignements) et les annulations par le juge administratif de mesures ou décisions fixant le pays de renvoi (7,9 % des échecs). En réponse à ces difficultés, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a mis en place, au 1^{er} janvier dernier, un dispositif expérimental de pôles interservices éloignement (PIE) au sein des CRA de Cornebarrieu, Lille, Lyon-Saint-Exupéry et Saint-Jacques-de-la-Lande, de manière à garantir une représentation de l'État devant les juridictions et à mieux suivre les personnes retenues susceptibles de faire l'objet d'un éloignement.

b) Une lutte intensifiée contre les filières d'exploitation de l'immigration illégale et la fraude documentaire

Les filières d'immigration clandestine constituent une forme spécifique de la criminalité organisée, la plupart des réseaux œuvrant souvent quasi-exclusivement à cette activité. Les officines qui opèrent sont de mieux en mieux structurées et proposent aux candidats à l'émigration tout type d'acheminement, du voyage « *clés en main* », depuis le recrutement dans le pays source jusqu'à l'entrée dans le pays de destination, au périple fragmenté, où se succèdent des structures indépendantes les unes des autres. Ce type d'immigration clandestine, par le biais du remboursement du prix du voyage, génère de fait une économie souterraine, grâce notamment au travail dissimulé.

Conformément aux priorités qui leur ont été assignées par le Gouvernement, les services compétents de l'État se sont attachés à entraver les nuisances de ces filières en agissant tout à la fois sur leurs réseaux, leurs débouchés (travail illégal) et leurs moyens (documents falsifiés).

En 2007, l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titres (OCRIEST) a ainsi recensé 96 filières d'immigration illégales démantelées en France (75 par les services territoriaux de la PAF et 21 par l'office lui-même). Ce résultat s'est amélioré en 2008, avec 101 structures annihilées (61 par les services territoriaux de la PAF, 19 par l'office, 19 par la gendarmerie nationale et 2 par la préfecture de police de Paris). Cette tendance s'est poursuivie au premier semestre 2009, puisque 77 filières ont été mises hors d'état de fonctionner par les services de l'État.

Cette intensification de l'activité répressive à l'égard des filières criminelles s'est naturellement répercutée sur le nombre d'arrestations de trafiquants. En 2008, elles ont augmenté de 25 % par rapport à 2007. Avec 3 043 interpellations de trafiquants de migrants – dont 1 104 passeurs, 221 organisateurs de filières, 632 fournisseurs de logements pour ces filières, 173 fournisseurs de moyens illicites et 57 conjoints de complaisance – entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2009 (en hausse de 12,7 % par rapport à 2008), l'objectif de 5 000 arrestations est désormais accessible.

**ARRESTATIONS DE TRAFIQUANTS DE MIGRANTS
EN MÉTROPOLE PAR LA DCPAF**

	2006	2007	2008	7 premiers mois de 2009
Trafiquants de migrants interpellés	2 920	3 456	4 314	3 043
- dont organisateurs	154	173	282	221
- dont passeurs	1 258	1 341	1 562	1 104
- dont logeurs	597	694	861	632

Depuis le début de l'année, la circulaire du 5 février 2009 permet à des étrangers victimes de traite d'êtres humains de bénéficier d'une régularisation de leur séjour en contrepartie d'une coopération avec les services compétents dans la lutte contre les filières qui les ont exploités. Cette procédure, mise en œuvre en application de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, relative à l'immigration et à l'intégration, et du décret n° 2007-1352 du 13 septembre 2007, a bénéficié à 22 victimes de traite d'êtres humains au second semestre 2008 et à 35 autres au premier semestre 2009.

Corrélativement, les services de police et de gendarmerie ont accru leurs résultats en matière de lutte contre le travail d'immigrés en situation irrégulière. Quelque 1 220 opérations conjointes avec les services de l'inspection du travail, les URSSAF, les services fiscaux et ceux de la répression des fraudes ont été menées en 2008. Sur le seul premier semestre de l'an passé, ces actions ont permis de découvrir 321 personnes en situation régulière mais sans titre de travail et 491 en situation irrégulière, dont 227 ont été l'objet de mesures d'éloignement effectives.

Ainsi que le révèle le cinquième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, l'infraction de l'emploi d'étrangers sans titre de travail tend à prendre une part grandissante parmi les infractions relatives au travail illégal : alors qu'elles représentaient 9,2 % du total en 2005, elles ont atteint les taux de 11,4 % en 2006 et 12 % en 2007. Il y a donc tout lieu de ne pas relâcher l'effort, de manière à priver les filières d'immigration clandestine de l'une de leurs principales justifications aux yeux des candidats à l'émigration.

**RÉPARTITION PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ DES INFRACTIONS
RELATIVES À L'EMPLOI D'ÉTRANGER SANS TITRE EN 2007**

Secteurs d'activité	Nombre d'infractions	Pourcentage d'étranger sans titre
Agriculture	1 026	10 %
Industrie	1 317	14 %
Hôtels, cafés, restaurants	3 478	14 %
Bâtiment, travaux publics	6 557	15 %

Source : cinquième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, décembre 2008, p. 110.

Dernier axe important de l'action des services compétents, la lutte contre la fraude à l'identité a pris une place nouvelle depuis l'adoption du plan national adopté en la matière par le comité interministériel de contrôle de l'immigration le

5 décembre 2006. En la matière : « *La fraude à l'identité ne se limite pas à la seule fraude documentaire, qui se traduit par la modification matérielle d'un document, mais se manifeste également par une fraude plus complexe, fondée sur l'usurpation de l'identité d'un tiers (français ou étranger) ou l'utilisation d'une identité fictive.* »⁽¹⁾. Paramètre plus complexe à appréhender, ce critère fait l'objet de résultats variables d'une année sur l'autre, comme en atteste le tableau ci-après. Pour autant, l'implication des services de l'État reste élevée et elle s'est révélée efficace en 2007 comme en 2008.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES MISES EN CAUSE
POUR FAUX DOCUMENTS D'IDENTITÉ DEPUIS 2005**

	2005	2006	2007	Premier semestre 2008
Total des personnes mises en cause	8 288	7 617	7 759	4 085
Étrangers mis en cause	4 870	4 424	4 454	2 350
Part des étrangers, en %	58,8 %	58,1 %	57,4 %	57,5 %

2. Le développement des moyens de rétention administrative

En amont des éloignements, les centres et les locaux de rétention administrative (CRA et LRA) jouent un rôle essentiel en empêchant les étrangers soupçonnés d'être en situation irrégulière de se placer dans la clandestinité avant que les mesures nécessaires à leur départ aient été organisées. Depuis 2005, l'État s'est engagé dans une extension et une réhabilitation des capacités de rétention administrative, de manière à accompagner l'intensification de l'engagement des services chargés des contrôles sur le terrain. Cette démarche est appelée à se poursuivre, notamment en raison d'incidents qui ont frappé certains centres mais aussi en raison de besoins avérés.

a) La poursuite de l'accroissement des capacités d'accueil

La rétention administrative s'effectue principalement dans des centres respectant un certain nombre de normes et dont la liste est fixée par arrêté ministériel. Toutefois, lorsque le nombre de places est insuffisant ou lorsque les circonstances géographiques l'exigent, il peut être recouru aux LRA, dont les conditions d'ouverture et de fonctionnement sont beaucoup plus souples que pour les CRA.

Ce sont les articles R. 553-5 et R. 553-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui définissent les conditions de création des LRA et en précisent les équipements. Un recensement de ces structures a été mené à la fin de l'année 2008 : au nombre de 45 en métropole (soit 255 places) et de 4 outre-mer (soit 31 places), elles ont hébergé 6 860 personnes en métropole et 2 407 en outre-mer. Alors que la durée de rétention en LRA ne peut excéder 48 heures, elle

(1) Cinquième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, décembre 2008, p. 114.

avoisinait l'an passé 32 heures dans les structures permanentes et 43 heures dans les structures temporaires.

S'agissant des CRA, l'article R. 553-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit actuellement que les crédits relatifs à leur construction et à l'entretien immobilier sont inscrits aux budgets des ministères chargés de l'intérieur et de la défense. Par interprétation *a contrario*, les dépenses de fonctionnement courant (hébergement et restauration à l'exception des charges de personnel) sont prises en charge sur le budget du ministère chargé de l'immigration. Le projet de loi de finances pour 2010 met fin à cette situation pour le moins paradoxale, en rendant le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire pleinement responsable de la gestion des places de rétention. Sont ainsi prévues :

– une dotation de 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 14 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la réhabilitation de certains centres existants et la création de places nouvelles ;

– une enveloppe de 31,4 millions d'euros destinée à couvrir le coût journalier moyen de chaque place de CRA, sur la base d'une durée moyenne de rétention de dix jours.

Le nombre de places en CRA est passé de 1 071 en juin 2005 à 1 659 au 31 juillet 2009. Cette évolution a surtout concerné les capacités d'hébergement en métropole, passées de 944 à 1 515 places, alors que celles des départements et territoires d'outre-mer n'ont augmenté que de 127 à 144 places. En effet, sur le territoire hexagonal, de nouveaux établissements ont été mis en service à Plaisir (32 places), Marseille – Le Canet (136 places), Cornebarrieu (126 places), Lille Lesquin II (96 places), Paris II (140 places), Nîmes (128 places), Rennes (70 places), Perpignan (48 places), Hendaye (30 places) et Metz (95 places). Outre-mer, seule la capacité du centre de Morne Vergain, en Guadeloupe, a été revalorisée de 20 à 40 places.

Cette extension du parc immobilier des CRA s'est dernièrement heurtée à des incidents qui ont frappé trois centres : le 22 juin 2008, tout d'abord, avec l'incendie des CRA de Paris I et II à Vincennes, qui s'est traduit par la destruction de 280 places ; le 19 janvier 2009, ensuite, du fait de l'incendie du centre de Bordeaux, d'une capacité de 20 places. Des fermetures ont également dû intervenir en raison de la vétusté de certaines installations. Le CRA de Nantes (20 places) a fermé en janvier 2009 pour être reconstruit d'ici le premier trimestre 2010. De même, celui de Toulouse (39 places) a été déclassé en février 2009.

Il reste que, grâce aux efforts consentis par la puissance publique ces dernières années, les CRA ne se trouvent plus en situation de saturation. En moyenne, leur taux d'occupation a atteint 63 % au premier semestre 2009. En outre, les incendies ayant affecté les capacités d'hébergement de la région parisienne n'ont pas pour autant engorgé les centres de la petite couronne.

D'ailleurs, depuis le mois de septembre, le centre de Paris I dispose à titre temporaire d'une extension de 60 places tandis que le centre du Mesnil Amelot II offre un nombre identique de lits.

En 2010, le parc immobilier des CRA devrait atteindre un total de 2 058 places, avec d'une part, la réouverture des centres de Nantes et de Bordeaux, ainsi que, d'autre part, la mise en service de l'intégralité des deux centres du Mesnil Amelot (de 120 places chacun) et des deux centres de Vincennes (Paris I et II, de 60 places chacun).

ÉTAT DES CAPACITÉS DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE AU 15 JUILLET 2007

Centre de rétention	Service gestionnaire	Capacité Théorique	Taux d'occupation théorique	
			Année 2008	1 ^{er} semestre 2009
MÉTROPOLE				
Bobigny	Police aux frontières	55	83 %	88 %
Bordeaux	Police aux frontières	24	71 %	0 % ⁽¹⁾
Coquelles	Police aux frontières	79	85 %	66 %
Geispolsheim	Gendarmerie	36	79 %	74 %
Hendaye	Police aux frontières	30	58 %	34 %
Le Mesnil Amelot	Gendarmerie	140	90 %	90 %
Lille Lesquin 1	Police aux frontières	39	14 %	0 % ⁽³⁾
Lille Lesquin 2	Police aux frontières	96	69 %	39 %
Lyon Saint-Exupéry	Police aux frontières	120	76 %	72 %
Marseille Canet	Police aux frontières	136	69 %	67 %
Metz	Gendarmerie	95	71 %	52 %
Nantes	sécurité publique	8	84 %	0 % ⁽⁴⁾
Nice Auvare	Police aux frontières	43	88 %	92 %
Nîmes	Police aux frontières	128	33 %	31 %
Palaiseau	Police aux frontières	40	71 %	65 %
Paris 1	préfecture de police	60	93 %	89 % ⁽²⁾
Paris 2	préfecture de police	140	92 %	0 % ⁽²⁾
Paris 3	préfecture de police	40	61 %	81 %
Perpignan	Gendarmerie	48	66 %	74 %
Plaisir	Police aux frontières	32	67 %	61 %
Saint Jacques de la Lande	Gendarmerie	70	52 %	52 %
Rouen Oissel	Police aux frontières	72	58 %	60 %
Sète	Police aux frontières	30	42 %	58 %
Comebarrieu	Police aux frontières	126	46 %	59 %
Toulouse	Sécurité publique	37	0 %	0 % ⁽⁵⁾
OUTRE-MER				
Mayotte	Police aux frontières	60	NC	118 %
Guadeloupe	Police aux frontières	40	NC	8 %
La Réunion	Police aux frontières	6	NC	12 %
Guyane	Police aux frontières	38	NC	79 %
		1 691	—	64 %

⁽¹⁾ Fermé pour incendie le 19 janvier 2009 ; ⁽²⁾ Fermés le 22 juin 2008, pour cause d'incendie criminel ; ⁽³⁾ Ouverture ponctuelle ; ⁽⁴⁾ Fermé pour reconstruction ; ⁽⁵⁾ Déclassement pour vétusté.

Dans une communication adressée en juin 2009 à la commission des Finances du Sénat en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des Comptes a évalué à 5 550 euros le coût individuel d'une rétention administrative d'un étranger en situation irrégulière en métropole, ce montant diminuant à 3 850 euros déduction faite des charges d'investissement⁽¹⁾. Ramené au nombre d'éloignements forcés, cette somme atteint 13 220 euros par retenu effectivement reconduit. Ces dépenses peuvent paraître conséquentes, mais elles sont le prix à payer pour montrer la détermination de notre pays à ne pas laisser pénétrer et vivre sur le territoire de la République des populations d'origine étrangère qui ne se conforment pas aux règles édictées par le législateur.

Nonobstant des dispositions budgétaires pour 2010 favorables, le Parlement ne peut que se réjouir que les récentes recommandations de la mission d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente, présidée par M. Thierry Mariani⁽²⁾, aient été reprises à son compte par l'exécutif. À cet égard, il convient de relever plus particulièrement que :

– la totalité de la gestion des CRA va progressivement être confiée à la direction centrale de la PAF alors que cette compétence était jusqu'à présent partagée avec la direction centrale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale. Il s'en suivra une plus grande professionnalisation des personnels concernés, ainsi qu'une optimisation des coûts, la Cour des comptes ayant démontré dans sa communication précédemment mentionnée que les centres gérés par la PAF étaient ceux dont le coût de revient était le moindre. D'ores et déjà, la sécurité publique a cessé de gérer les CRA depuis 31 janvier 2009 ; la gendarmerie nationale devrait lui emboîter le pas d'ici décembre 2011. Seuls les centres de Paris demeureront gérés par la préfecture de police ;

– la configuration des nouveaux CRA s'attache à favoriser l'existence de modules à taille humaine (de 60 à 80 places), comme en atteste la reconstruction des centres de Paris I et II, de 140 places chacun avant l'incendie de 2008, en centres autonomes de 60 places ;

– l'île de Mayotte sera prochainement dotée d'un CRA lui permettant d'accueillir dignement les étrangers en instance d'éloignement. Le budget d'investissement correspondant à la construction d'un centre de 140 places, soit 10 millions d'euros, a été programmé. La livraison de cet établissement est envisagée pour le début de 2012.

(1) *Cour des comptes : communication à la commission des Finances du Sénat en application de l'article 58.2 de la LOLF sur la gestion des centres et des locaux de rétention administrative*, juin 2009, p. 58.

(2) *Rapport d'information n° 1776 de M. Thierry Mariani : « Centres de rétention administrative et zones d'attente. Bien ! Mais peut encore mieux faire »*, 24 juin 2009.

b) Les crédits consacrés à l'assistance sociale et sanitaire des personnes retenues

Les personnes en rétention administrative doivent bénéficier, en application de l'article R. 553-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, de prestations d'information, de soutien et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, prodiguées par l'OFII. Elles bénéficient également d'une assistance juridique destinée à leur permettre d'exercer leurs droits ainsi que d'une prise en charge sanitaire, sur le fondement de conventions passées avec les hôpitaux situés à proximité.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, 5,5 millions d'euros sont inscrits afin de financer les frais d'hospitalisation des personnes retenues et de mettre aux normes les services de santé des CRA. L'enveloppe prévue, en hausse de 10 %, doit aussi servir à couvrir l'accompagnement sanitaire et social dans l'ensemble des zones d'attente, alors que celle de l'aéroport de Roissy en était exclue jusqu'à présent.

Pour ce qui concerne le financement de l'accompagnement juridique des personnes retenues, le projet de budget prévoit une dotation globale de 6 millions d'euros. Cette somme a été revalorisée de 20 % pour trois raisons :

– en premier lieu, le nombre de CRA augmente et, par conséquent, le volume des personnes à accompagner est potentiellement plus important (cette appréciation devant toutefois être nuancée par le constat d'une diminution du taux d'occupation des centres sur les derniers mois) ;

– en deuxième lieu, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a posé des exigences plus fortes en matière de qualification des personnels intervenants (un diplôme de licence en droit constituant désormais le minimum requis) ;

– enfin, en troisième lieu, dans l'attente du jugement au fond sur les nouveaux marchés d'aide aux droits des étrangers résultant du décret n° 2008-817 du 22 août 2008 que le Conseil d'État a confirmé le 3 juin dernier, l'État doit inscrire à titre prévisionnel une provision, même partielle, pour le versement éventuel d'indemnités aux titulaires dont le contrat serait remis en cause par la justice administrative ⁽¹⁾.

c) La persistance d'une sous-utilisation chronique des audiences délocalisées et de la visioconférence

La présentation des mis en cause devant le juge ou l'office français de protection des réfugiés et apatrides suppose des transferts, assortis d'escortes policières coûteuses. Sur l'ensemble de l'année 2008, la direction centrale de la

(1) Outre la CIMADE, les associations Forum Réfugiés et France Terre d'Asile, l'Association Service Social Familial Migrants, l'Ordre de Malte et le Collectif Respect ont été retenus.

police aux frontières évalue la charge financière de cette mission à environ 1,3 million d’euros, dont plus de 850 000 euros pour les seules escortes jusqu’aux juridictions administratives ou judiciaires.

Pour diminuer les contraintes financières, matérielles et humaines de ces obligations, le législateur a autorisé la tenue d’audiences dans des salles à proximité immédiate des centres de rétention (article L. 552-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile) ainsi que le recours à la visioconférence, sous réserve que les locaux utilisés soient spécialement aménagés à cet effet. Par une jurisprudence assez restrictive, la Cour de cassation a par ailleurs fixé la limite d’édification des salles d’audience ou de visioconférence au-delà de la barrière périphérique des centres ⁽¹⁾.

Seul le site de Coquelles répondait, en 2008, aux exigences combinées du législateur et de la Cour de cassation. Le tableau ci-après dresse un bilan des audiences délocalisées qui s’y sont tenues depuis le 1^{er} janvier 2009.

ORDONNANCES PRISES PAR LE JUGE DES LIBERTÉS ET DE LA DÉTENTION S’AGISSANT DE PERSONNES RETENUES AU CRA DE COQUELLES, ENTRE JANVIER ET JUILLET 2009

	Nombre d'étrangers présentés	Échecs à la prolongation/ prorogation de la rétention administrative	
		Nombre	Taux
Au siège du tribunal de grande instance de Boulogne sur mer	144	29	20,1%
Délocalisées au CRA de Coquelles	924	49	5,3%

Compte tenu des avantages évidents de la généralisation des salles d’audiences délocalisées (économie de moyens ; pas de recours à la contention du fait de la brièveté des trajets ; durées d’attente réduites ; désengorgement des sites des tribunaux), l’État a saisi l’opportunité de travaux de réhabilitation ou de modernisation en cours dans d’importants CRA pour les conformer aux attentes de l’institution judiciaire.

C’est ainsi que, depuis mars 2009, le CRA du Canet dispose d’une salle d’audience implantée en bordure du site et close d’un mur d’enceinte l’isolant des autres bâtiments. Du 2 mars au 31 juillet, quelque 1 004 étrangers y ont comparu devant le juge des libertés et de la détention et 65 ont été libérés (soit 6,47%). De même, sur le site du Mesnil-Amelot, l’abandon du projet d’implantation d’un cantonnement de gendarmerie sur un terrain mitoyen des futurs CRA a permis d’engager les travaux d’aménagement de deux salles d’audiences délocalisées, qui devraient être livrées au mois d’avril 2010.

Au regard du nombre d’audiences d’étrangers retenus auquel il est procédé chaque année dans les tribunaux, ces délocalisations demeurent malgré tout bien

(1) Cass., 1^{ère} civ. : « M. Nourddine X et autres c/ préfet des Bouches du Rhône » (n° 559), « Mme Christina X et autres c/ préfet des Hautes-Alpes » (n° 560), « M. Mehdi X et autres c/ préfet du Vaucluse » (n° 561).

limitées. Au demeurant, les économies à en attendre restent pour l'instant assez imprécises. En janvier 2009, une étude a conclu à un gain d'environ 459 000 euros par an sur le site du Mesnil-Amelot, pour les seules charges de fonctionnement directes de la police aux frontières (masse salariale et charges de véhicules) ; or, cette estimation ne tient pas compte des coûts d'investissement et de fonctionnement des salles d'audience.

Pour ce qui concerne la visioconférence, seuls les CRA de Lyon-Saint-Exupéry, Plaisir, Lille Lesquin II et Cornebarrieu sont équipés d'un système permettant l'enregistrement des audiences. Pour autant, au regard des restrictions apportées par la jurisprudence de la Cour de cassation, ces moyens matériels n'ont été utilisés que pour la tenue d'entretiens avec des agents de l'OFPRA, dans le cadre de l'instruction de demandes d'asile. Entre le 14 février 2008 et le 30 juin 2009, 147 entretiens de ce type ont été conduits à Lyon ; corrélativement, 441 000 euros de frais d'escorte ont été économisés.

Selon les estimations de la direction centrale de la police aux frontières, la généralisation de la visioconférence nécessiterait un investissement initial de 576 000 euros (soit 216 000 euros pour l'acquisition du matériel et 360 000 euros pour les installations dans les centres), auquel il conviendrait d'ajouter 84 000 euros annuels au titre du fonctionnement courant (du fait des frais de maintenance d'abonnement et de communication). Au regard des crédits mobilisés par les escortes pour la seule PAF (de l'ordre du double), un tel investissement serait justifié pour autant que les magistrats consentent à l'utiliser.

Compte tenu de la configuration de leurs salles d'audiences, les CRA de Cornebarrieu, d'Hendaye et du Mesnil-Amelot offriront bientôt la possibilité d'expérimenter le procédé en toute sécurité juridique. Il sera alors possible de comparer les estimations de gains avec les économies effectivement réalisées.

3. La mise en place d'instruments plus performants de suivi et de contrôle des flux migratoires

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire s'est doté d'un schéma directeur informatique destiné à améliorer l'exploitation, l'interopérabilité et la maintenance des applications interministérielles existantes. Près de 15 millions d'euros, hors fonds de concours, sont inscrits en crédits de paiement pour les seuls investissements nécessaires en 2010 à la modernisation des moyens techniques de contrôle et de suivi des flux migratoires sur notre territoire.

L'essentiel des dépenses (6,35 millions d'euros de crédits de paiement) concernera la refonte de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), créée par décret le 29 mars 1993 et recensant actuellement près de 5 millions de dossiers individuels. Ce projet, anciennement dénommé GREGOIRE et désormais intitulé AGDREF 2, vise à élargir le nombre de services pouvant avoir accès aux données (en y incluant les consulats, les

organismes sociaux, Pôle emploi) et à adapter le système à l'exploitation de données biométriques, à des fins de lutte contre la fraude. Une expérimentation dans deux préfectures et un CRA pilotes devrait avoir lieu à partir de septembre 2010.

Mais les crédits du programme 303 couvrent d'autres projets importants. C'est ainsi que les dotations pour 2010 devraient permettre :

– le déploiement de 8 nouvelles bornes de prises d'empreintes digitales de demandeurs d'asile en préfecture (EURODAC), qui permettent d'obtenir une réponse dans les 20 minutes de la prise d'empreintes, ainsi que la maintenance des 43 bornes existantes (540 000 euros). À ce jour, toutes les préfectures de région, sauf celle de Corse, ainsi que toutes les préfectures de la région Île-de-France en sont dotées ;

– l'extension du recueil de données biométriques par les consulats (cas de 48 % des visas délivrés fin 2009) et l'interconnexion du réseau mondial visas avec AGDREF 2 (2,5 millions d'euros) ;

– la généralisation des instruments de contrôle biométriques aux frontières (VISABIO) ainsi que l'augmentation de leur capacité de traitement (3 millions d'euros), 17 points d'entrée et 435 portiques étant déjà opérationnels à cet effet en France ;

– l'installation de sas de contrôles automatiques pour les passages aux frontières (PARAFES), assortis de contrôles biométriques avec interrogation à distance des fichiers de police, 10 nouveaux sas étant appelés à compléter les 15 équipant déjà les aéroports internationaux parisiens (1,7 million d'euros).

Tous ces outils ont vocation à favoriser des contrôles plus sûrs et immédiats, grâce à une interconnexion des systèmes d'information nationaux et à leur mise en relation avec les banques de données communautaires (système C-VIS, notamment). Par voie de conséquence, l'action des services de l'État s'en trouvera facilitée et notablement renforcée.

4. Une amorce de rééquilibrage au profit de l'immigration professionnelle

Dans sa lettre de mission du 31 mars 2009, le Président de la République a réitéré au nouveau ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, l'objectif de parvenir à une immigration économique équivalant à 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France d'ici 2012. Cette ambition d'un rééquilibrage entre les différentes composantes de l'immigration est très forte puisque, en 2006, seulement 7 % des quelque 191 475 titres de séjour délivrés l'ont été pour des motifs économiques.

a) L'augmentation sensible des entrées pour motifs professionnels

Depuis trois ans, le législateur s'est évertué à mettre en place plusieurs dispositifs destinés à rendre plus aisée l'immigration à des fins professionnelles. Parmi les instruments juridiques favorisant cette réorientation de la politique migratoire de notre pays vers l'immigration professionnelle, il convient plus particulièrement de mentionner trois nouvelles cartes de séjour créées, pour les deux premières, par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et, pour la troisième, par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie :

– la carte « *salariés en mission* », qui vise à renforcer l'attractivité du territoire national pour les groupes internationaux en facilitant la mobilité de leurs salariés dans leurs établissements situés en France, grâce à une durée de résidence de trois ans, renouvelable. En 2008, 1 839 étrangers en ont bénéficié et sur les sept premiers mois de l'année 2009, elle a été délivrée à 1 247 personnes ;

– la carte « *compétences et talents* », attribuée pour trois ans à des personnes dont le projet peut contribuer au développement économique de la France ou à son rayonnement. Le dispositif a concerné 470 ressortissants étrangers en 2008 et 326 autres sur les sept premiers mois de l'année en cours ;

– la carte de résident délivrée pour une contribution économique exceptionnelle, enfin, qui concerne les entrepreneurs et les investisseurs étrangers désireux de localiser des capitaux productifs en France. Offrant une durée de résidence de dix ans, elle a surtout vocation à accroître l'attractivité de notre territoire à l'égard des investissements.

Parallèlement, les procédures d'introduction de la main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail ont été assouplies dans les secteurs en tension, la situation de l'emploi ne se trouvant plus, jusqu'au 1^{er} janvier 2012, opposable aux ressortissants des seules Bulgarie et Roumanie ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers pour respectivement 150 et 30 métiers rencontrant des difficultés de recrutement, conformément aux deux listes distinctes publiées dans une circulaire du 20 décembre 2007 et un arrêté ministériel du 18 janvier 2008. Dans le même ordre d'idées, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a ouvert la possibilité de régulariser, à titre dérogatoire et exceptionnel, des étrangers en situation irrégulière se prévalant d'une embauche dans un secteur en tension.

Cette politique a déjà fait la preuve de son efficacité. Ainsi, alors que l'immigration professionnelle équivalait à 16 % de l'immigration familiale en 2003, elle en représente désormais une proportion de 33 %. En 2008, l'immigration pour motifs professionnels a progressé de 54,5 % par rapport à son niveau de 2007. L'an passé, le nombre d'immigrés parvenus sur le territoire national pour occuper un emploi de salarié dépassait même le total des immigrés pour motifs professionnels cinq ans plus tôt.

L'ÉVOLUTION DE L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLE DEPUIS 2003

Motifs	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Compétences et talents	—	—	—	—	5	182
Actif non salarié	475	488	681	804	1 100	980
Scientifique	1 376	1 274	1 318	1 404	1 594	1 948
Artiste	420	328	340	241	285	293
Salarié	8 014	7 121	7 567	7 479	11 210	16 593
Saisonnier ou temporaire	5 248	4 917	4 573	4 542	3 925	7 998
TOTAL	15 533	14 128	14 479	14 470	18 119	27 994

Toutefois, du fait de la conjoncture économique, il est à craindre que la tendance observée en 2008 ne s'infléchisse cette année. Pour l'heure, le reflux reste malgré tout mesuré puisque, entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2009, le nombre de titres de séjour délivrés pour motifs professionnels n'a diminué que de 1,8 %. D'autre part, les prémices de la reprise commençant à se faire sentir, il est probable que l'immigration pour motifs professionnels reparte à la hausse dès 2010.

b) Une immigration familiale contenue

L'immigration familiale retrace l'entrée sur le territoire national des familles de Français (conjoint, parents d'enfants français, mineurs et ascendants à la charge de Français), la venue de familles d'étrangers au titre du regroupement familial et la présence des étrangers dont les liens personnels et familiaux en France sont tels qu'un refus d'autoriser leur séjour porterait une atteinte disproportionnée au respect de leur vie privée et familiale.

Grâce à divers dispositifs adoptés par le législateur depuis 2003, les flux d'immigration familiale ont décliné de 13,4 %.

On rappellera pour mémoire que la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, a renforcé les contrôles des conditions de logement et de ressources ainsi que ceux de la validité des mariages, qu'elle a alignés sur la durée de résidence de droit commun (cinq ans) l'exigence de présence régulière sur le territoire national pour l'obtention d'une carte de résident et, enfin, qu'elle a imposé à l'étranger souhaitant faire venir sa famille en France un plancher de ressources équivalent au salaire minimum interprofessionnel de croissance.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, quant à elle, a fixé à 18 mois (contre 12, auparavant) la durée de séjour préalable avant toute demande de regroupement familial et exclu les prestations sociales de l'assiette des ressources prises en compte. Parallèlement, la loi n° 2006-1376 du 14 novembre 2006 relative au contrôle de la validité des mariages a institué des contrôles plus rigoureux à l'encontre des mariages de complaisance ou forcés. Dernièrement, la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 a modulé les critères de revenu en fonction de la taille des familles et soumis la délivrance de la carte de séjour remise au titre des liens personnels et familiaux à la connaissance des valeurs de la République.

**ÉVOLUTION DES FLUX DE L'IMMIGRATION FAMILIALE ENTRE 2003 ET 2008,
CONSTATÉE SUR LA BASE DU NOMBRE DE TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS**

Composantes de l'immigration familiale	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007
Familles de Français	60 747	59 140	56 646	55 656	50 552	49 054	- 3,0 %
Regroupement familial	23 808	23 744	23 502	19 929	19 704	18 469	- 6,3 %
Liens personnels et familiaux	11 289	13 724	14 542	22 759	17 463	15 473	- 11,4 %
TOTAL	95 844	96 608	94 690	98 344	87 719	82 996	- 5,4 %

Tous les aspects de l'immigration familiale ont accusé une diminution sensible depuis 2006. La baisse est la plus accentuée s'agissant des entrées en raison de liens personnels et familiaux (- 32 %), mais elle affecte aussi de manière assez prononcée l'immigration de familles de Français (- 11,9 %). Il faut y voir le succès d'une politique volontariste et ambitieuse même si, d'une année sur l'autre, la tendance peut être amenée à ralentir ou à s'inverser temporairement.

**B. AMPLIFIER UN EFFORT DÉJÀ PRÉPONDÉRANT EN FAVEUR DU DROIT
D'ASILE : UN DEVOIR AUTANT QU'UNE OBLIGATION JURIDIQUE**

La garantie du droit d'asile est une tradition républicaine réaffirmée au plus haut niveau de notre ordonnancement juridique par l'alinéa 4 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et dont la valeur constitutionnelle a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993 sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. Notre pays ne peut se soustraire à cette exigence autant morale que juridique. Ceci explique qu'il y consacrera plus de 318 millions d'euros en 2010, soit plus de la moitié des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* ».

1. Une demande dynamique

L'examen des demandes d'asile présente un coût financier important pour l'État, qu'il s'agisse du financement de l'instruction des dossiers par l'OFPRA et, éventuellement, par la CNDA, ou de l'hébergement des personnes aspirant au statut de réfugié. Toute évolution du volume de demandes comporte ainsi de fortes incidences budgétaires.

En 2003, un effort très significatif a été engagé pour la remise en ordre des procédures d'examen des demandes, à travers leur centralisation auprès de l'OFPRA par la loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. Cette action a donné des résultats rapides et spectaculaires : les stocks de demandes en souffrance sont ainsi passés de 22 900 fin 2003 à 8 248 en 2007, avec en parallèle une réduction des délais globaux d'examen des dossiers à 15 mois (contre 30, en 2003) ; dans le même temps, les premières demandes ont déchu de 52 204 à 23 804.

Depuis l'été 2008, la tendance s'est toutefois inversée. L'an passé, la demande d'asile a augmenté de 20 % par rapport à 2007. Si les demandes de mineurs accompagnants ont été les plus dynamiques, en s'accroissant de 49 %, les réexamens et les premières demandes ont également accusé des hausses respectives de 17 % et 14 %. Sur le premier semestre 2009, le volume des premières demandes, qui ont les répercussions budgétaires les plus lourdes pour l'OFPRA, a continué de progresser sur un rythme de 25,3 %.

ÉVOLUTION DES DEMANDES D'ASILE ET DES DÉCISIONS PRISES PAR L'OFPRA DEPUIS 2004

	Demandes d'asile				Décisions de l'OFPRA				Admissions globales	
	1ères demandes	Mineurs	Réexamens	Total	Total	Accord	Rejet	% Accord	Accords post annulations CRR	Total accords
2004	50 547	7 998	7 069	65 614	68 118	6 358	61 760	9,3 %	4 934	11 292
2005	42 578	7 155	7 069	59 221	51 272	4 184	47 088	8,2 %	9 586	13 770
2006	26 269	4 479	9 488	39 332	37 715	2 929	34 786	7,8 %	4 425	7 354
2007	23 804	5 583	6 133	35 520	29 323	3 401	25 922	11,6 %	5 380	8 781
2008	27 063	8 341	7 195	42 599	31 801	5 153	26 648	16,2 %	6 288	11 441
2009 (*)	15 844	3 572	2 923	22 339	16 835	2 357	14 478	14,0 %	2 772	5 129

(*) Données provisoires.
Source : OFPRA.

Au 31 décembre 2008, la population placée sous la protection de l'OFPRA s'élevait à 139 212 personnes, soit une progression de 38,1 % par rapport à 2003. L'Asie reste le premier continent de provenance des réfugiés (41 % du total), suivie par l'Europe (29 %), l'Afrique (27 %) et l'Amérique (3 %). Seul le nombre de réfugiés statutaires en provenance d'Asie est demeuré stable sur la période tandis que celui des trois autres continents a fortement augmenté (de 69 % pour l'Amérique à 73 % pour l'Europe et l'Afrique).

À présent, la France est devenue le premier pays européen destinataire de demandes d'asile. Alors qu'en 2008 le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède et la Grèce ont recensé une forte diminution des demandes qui leur sont adressées, notre pays a enregistré la plus importante augmentation, après la Suisse.

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE AU SEIN DES PRINCIPAUX PAYS D'ACCUEIL EN EUROPE

Pays	Nombre de demandes reçues en 2007	Nombre de demandes reçues en 2008	Évolution 2008/2007, en %
France	35 520	42 599	+ 19,9 %
Royaume-Uni	42 355	41 215	- 2,7 %
Allemagne	30 303	28 018	- 7,5 %
Suède	38 347	24 860	- 35,2 %
Grèce	26 735	20 000	- 25,2 %
Suisse	10 387	16 606	+ 59,9 %
Autriche	11 879	12 809	+ 7,8 %
Belgique	11 115	12 252	+ 10,2 %

En dépit d'un contexte de tension aigue sur le volume de demandes d'asile auxquelles il faut faire face, les autorités françaises se sont engagées dans trois programmes importants de réinstallation de réfugiés qui illustrent l'attachement de la France à la protection des personnes persécutées dans le monde à raison de leurs convictions personnelles ou de leur action en faveur des droits de l'homme.

Le premier de ces programmes repose sur un accord cadre signé le 8 février 2008 avec le Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR) et a conduit à l'installation de 204 personnes en 2008. Le deuxième résulte de la décision du Président de la République, en 2007, d'accueillir des ressortissants irakiens menacés : concernant un total de 1 222 bénéficiaires, il a permis jusqu'à présent l'arrivée sur notre sol de quelque 800 personnes en grande vulnérabilité. Le troisième a été mis en œuvre au début de l'année 2009 par le ministre chargé de l'immigration, en application du pacte européen sur l'immigration et l'asile, afin de faire jouer la solidarité de la France à l'égard de l'île de Malte, dont le régime d'asile est soumis à des pressions spécifiques et disproportionnées : 80 réfugiés ont ainsi été transférés sur le territoire français.

2. Des conditions d'accueil et d'hébergement plutôt convenables

En application de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et de la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, la France est tenue d'assurer une prise en charge sociale des demandeurs d'asile pendant la durée de l'instruction de leur demande et, éventuellement, du recours exercé à l'encontre de la décision de l'OFPRA. Cette prise en charge intervient soit par un hébergement en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), catégorie spécifique d'établissements sociaux et médico-sociaux, soit par l'attribution d'une allocation temporaire d'attente (ATA) pour ceux qui ont sollicité un tel hébergement mais ne peuvent en bénéficier faute de place.

Depuis plusieurs années, la France s'attache à améliorer notablement ce dispositif. Le projet de loi de finances pour 2010 conforte ce dessein.

a) Une régionalisation du premier accueil presque achevée

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 a engagé une démarche de régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile qui, après une phase d'expérimentation menée à bien, s'est concrétisée définitivement pour six régions (Poitou-Charentes, Franche-Comté, Auvergne, Picardie, Limousin et Lorraine) et a été élargie à huit autres régions (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Centre, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) par plusieurs arrêtés des ministres chargés de l'immigration et de l'intérieur, publiés les 19 et 20 mars 2009.

Cette réforme vise à conférer aux préfets de région la compétence exclusive pour délivrer ou refuser l'autorisation provisoire de séjour aux

demandeurs d'asile, après prise d'empreintes sur les bornes EURODAC, mais aussi pour engager éventuellement une procédure de remise à un autre État membre en application du règlement (CE) 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit « *Dublin II* »⁽¹⁾, ou pour faire une offre en hébergement en CADA. Les compétences des préfets de département, quant à elles, restent alors résiduelles (demandes présentées par des étrangers dont une première demande a fait l'objet d'un rejet définitif, notamment). L'objectif est de favoriser une plus grande spécialisation des agents des services des étrangers des préfectures dans l'application du règlement Dublin II et d'engendrer des économies de déploiement des bornes EURODAC.

En cohérence avec ces évolutions de compétences, il a été procédé à une réforme des modalités de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Un schéma a été défini à cet effet, avec pour objectifs, d'une part, de supprimer progressivement le financement d'un certain nombre de plates-formes d'accueil associatives, et d'autre part de conférer une dimension plus centrale à l'office français de l'immigration et de l'intégration dans l'accueil des demandeurs d'asile.

Cette réforme a été mise en œuvre au début de l'année 2008 : elle s'est notamment traduite par la fermeture de 32 plates-formes d'accueil (23 en 2008 et 9 en 2009) localisées dans des départements recevant les plus faibles flux de demandeurs d'asile. Le nombre de plates-formes d'accueil est ainsi passé de 49 à 28. Corrélativement, l'OFII s'est vu reconnaître une responsabilité plus importante dans le pilotage du dispositif, dont la traduction concrète se fera réellement sentir à compter du 1^{er} janvier 2010.

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire entend poursuivre en 2010 la rationalisation engagée, dans un souci de corrélation plus étroite de la cartographie des plates-formes avec la régionalisation de l'admission au séjour des demandeurs d'asile. L'an prochain, l'implantation des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile correspondra ainsi aux points d'entrée retenus pour leur admission au séjour, ce qui équivaut à 32 sites, dont 23 sous la responsabilité de structures associatives conventionnées par l'OFII.

La disparition de la ligne consacrée aux dépenses des plates-formes de premier accueil du projet de loi de finances est la traduction budgétaire logique de cette réforme. Dès lors que l'OFII se voit confier la responsabilité de financer cette mission, la charge financière s'en trouve diluée dans les actions couvertes par cet opérateur. Il s'agit néanmoins d'une attribution qui justifie la pérennisation d'une subvention de l'État pour charges de service public.

(1) Règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

b) Un dispositif de centres d'accueil renforcé

Au titre de l'aide sociale des demandeurs d'asile, l'État finance un dispositif national (DNA) regroupant 271 CADA, deux centres de transit et un centre d'accueil et d'orientation des mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) : 202,6 millions d'euros sont provisionnés à cet effet dans le projet de loi de finances. Au 31 décembre 2008, le DNA comportait :

– 20 410 places en CADA, soit 15 128 places de plus qu'au 1^{er} janvier 2001 et 410 de plus que l'objectif posé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ;

– 246 places en centres de transit ;

– 33 places en CAOMIDA, créées en 1999 afin de répondre plus efficacement au problème de la prise en charge de certains mineurs isolés demandeurs d'asile.

ÉVOLUTION DU DNA DEPUIS 2001

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CADA									
Capacités	5 282	10 317	12 480	15 460	17 470	19 410	20 410	20 410	20 410
Nombre	83	151	181	222	245	268	274	271	271
Centres de transit									
Capacités	126	126	146	186	186	246	246	246	246
Nombre	2	2	2	2	2	2	2	2	2
CAOMIDA									
Capacités	33	33	33	33	33	33	33	33	33
Nombre	1	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	20 689

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 les moyens d'accueil en Île-de-France mais également ceux 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 l'ensemble du territoire.

En 2010, un millier de places supplémentaires sera créé en CADA. Un montant de 4,7 millions d'euros est inscrit dans ce but dans le projet de loi de finances, pour une livraison effective au second semestre.

Depuis 2006, les pouvoirs publics s'efforcent d'améliorer le taux de rotation des personnes hébergées en CADA, afin d'en optimiser le coût de fonctionnement. La mobilisation des services préfectoraux et la mise en place par l'OFII du système informatique sur le dispositif national d'accueil (DN@), qui relie les différents gestionnaires aux préfetures, aux directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales et à l'office lui-même, ont produit des effets tangibles puisque le nombre d'admissions de demandeurs d'asile

a augmenté de 7,8 % en 2008 (12 402 recensées contre 11 507 en 2007). En outre, le taux d'occupation des places existantes se situait, au 30 juin 2009, à un niveau supérieur à 98,4 %.

Il reste néanmoins que la durée de séjour dans ces centres a augmenté de 1,6 % l'an passé, en se situant à 557 jours (soit une hausse moyenne de 9 jours). Cet allongement résulte de celui des délais d'instruction des recours formés contre les décisions de l'OFPRA mais aussi de difficultés persistantes en matière de solutions de sortie pour les personnes n'ayant plus leur place en CADA, qu'elles soient admises au statut de réfugié (3,5 % de la population hébergée en CADA au 30 juin 2009, contre 3,1 % six mois plus tôt) ou déboutées (5,2 % de la population hébergée au 30 juin 2009, contre 5,1 % six mois plus tôt).

Afin de favoriser la sortie des réfugiés occupant indûment des places en CADA, l'État encourage le développement de partenariats permettant l'accès au logement et à l'emploi de ces publics. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a par ailleurs lancé, pour la deuxième fois en 2009, un appel à projet relatif à des actions d'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés. Par ailleurs, des projets associatifs d'ampleur nationale, tels que les projets RELOREF (« *rechercher un logement pour les réfugiés* ») ou Clefs de France, conduits par l'association France terre d'asile, sont subventionnés et reçoivent des cofinancements du fonds européen pour les réfugiés. En outre, pour développer et prolonger la mission d'accompagnement prévue par l'OFII, il a été décidé de généraliser progressivement la méthode du projet Accelair, porté par l'association Forum réfugiés depuis 2002 dans le département du Rhône, et dont les résultats en matière d'accès à l'emploi et au logement des réfugiés sont particulièrement encourageants.

Pour ce qui concerne les déboutés, la solution passe par une diligence plus grande des préfetures dans la mise à disposition d'un hébergement du dispositif de droit commun, en cas de régularisation, et par une plus grande mobilisation des possibilités offertes par l'aide au retour volontaire (3 500 euros pour un couple, 2 000 euros pour un adulte, 1 000 euros pour un enfant mineur jusqu'au troisième enfant et 500 euros par enfant supplémentaire), en cas de reconduite à la frontière.

c) Des dotations en faveur de l'allocation temporaire d'attente substantiellement réajustées

Les demandeurs d'asile qui ne peuvent être hébergés en CADA alors même qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur était faite se voient verser une allocation tout au long de l'instruction de leur demande, y compris en cas de recours devant la CNDA. Au 30 juin 2009, 17 100 étrangers, dont 16 986 demandeurs d'asile (soit 61 % du total des allocataires) en bénéficiaient.

La gestion de l'allocation est confiée, y compris pour ce qui concerne son attribution ou la notification de son rejet, au Pôle emploi qui, pour ce faire,

s'appuie toutefois sur les informations détenues par les services du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, l'OFII, l'OFPRA, les préfetures et les gestionnaires de CADA.

Conséquence logique de la diminution de la demande d'asile entre 2004 et 2007 et de l'accroissement, en parallèle, des capacités d'hébergement des CADA, le coût budgétaire de cette allocation a très nettement diminué jusqu'en 2008. Avec la recrudescence des demandes adressées à l'OFPRA, en hausse de 20 % l'an passé et de 16,5 % sur le premier semestre 2009, cette amélioration est désormais révolue.

ÉVOLUTION DU COÛT DE L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE DEPUIS 2004

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Provisions en lois de finances	161,7	117,6	79,0	38,0	28,0	30,0
Exécution budgétaire	187,6	153,9	108,3	53,9 ⁽¹⁾	64,5 ⁽²⁾	56,0 ⁽²⁾

⁽¹⁾ Total des montants inscrits aux programmes n° 102 et 104, au titre de l'allocation d'insertion et de l'ATA.

⁽²⁾ Total des montants inscrits aux programmes n° 102 et 303 au titre de l'ATA.

Pour le seul programme n° 303, la consommation des crédits budgétaires s'est établie à 50,4 millions d'euros en 2008, contre 47,1 millions d'euros en 2007. De même, il est acquis que le montant inscrit dans la loi de finances pour 2009, de 30 millions, ne suffira pas à couvrir les besoins, évalués aux alentours de 67 millions d'euros.

Dans ce contexte, il est heureux que le projet de loi de finances pour 2010 provisionne une enveloppe de crédits plus conforme au niveau des dépenses actuelles. Avec 53 millions d'euros, celle-ci est en croissance de 77 % par rapport à l'exercice budgétaire en cours. Il est toutefois permis de s'interroger sur l'adéquation de ce montant aux besoins prévisibles, étant entendu que même si la demande d'asile se stabilisait au niveau qu'elle a atteint aujourd'hui, il faudrait attendre un semestre avant de bénéficier à plein de l'ouverture de places nouvelles en CADA. Dans l'intervalle, l'enveloppe dévolue à l'ATA sera donc fortement sollicitée et il n'est pas exclu que les dispositions du projet de loi de finances s'avèrent *in fine* insuffisantes.

d) Un hébergement d'urgence qui reste le parent pauvre de la prise en charge des demandeurs d'asile

Le dispositif d'hébergement d'urgence est destiné à accueillir à titre transitoire des demandeurs d'asile préalablement à leur admission en CADA ainsi que, si nécessaire et pour une durée limitée, les personnes sortant de ces mêmes centres sans autre solution d'hébergement. Il permet en outre d'accueillir des demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier ni d'un hébergement en CADA ni de l'allocation temporaire d'attente, notamment ceux qui sont placés en procédure prioritaire.

Il s'agit donc d'un dispositif d'une capacité variable en fonction des besoins et dont il est difficile de connaître de façon précise les conditions d'occupation, les personnes prises en charge l'étant en majorité pour des périodes très limitées. En 2009, la dotation inscrite en loi de finances initiale, d'un montant de 30 millions d'euros, a servi au financement de 3 722 places sur l'année au niveau local (hôtel ou structures collectives), en plus des 1 500 places d'urgence du dispositif national gérées par l'association Adoma.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'ASILES HÉBERGÉS
DANS LE DISPOSITIF D'URGENCE, DEPUIS 2007**

2007	2008	Premier semestre 2009
32,3 %	27,1 %	18,8 %

Depuis 2003, les crédits inscrits en loi de finances n'ont jamais permis de couvrir l'intégralité des dépenses liées au financement de ce dispositif d'hébergement d'urgence. Si les écarts entre prévisions et exécution budgétaire se sont fortement réduits depuis 2006, ils n'en persistent pas moins. Sur le seul premier semestre de l'année 2009, le besoin de crédits supplémentaires a d'ailleurs quasiment atteint un niveau identique à ce qu'il était à la fin de l'année précédente.

**ÉCARTS CONSTATÉS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION BUDGÉTAIRES RELATIVES AU
FINANCEMENT DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE DES DEMANDEURS D'ASILE**

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Premier semestre 2009
Dotations en loi de finances	19 029 917 €	27 994 292 €	27 994 292 €	44 500 000 €	40 369 782 €	35 300 000 €	30 000 000 €
Exécution	124 316 950 €	143 775 492 €	140 892 202 €	103 723 237 €	57 160 338 €	53 090 762 €	45 404 303 €

Compte tenu de la recrudescence sensible de la demande d'asile dans notre pays, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de l'enveloppe prévue dans le projet de loi de finances pour 2010, qui reconduit les 30 millions d'euros inscrits en 2009. Certes, tout porte à croire que si le besoin s'en faisait sentir, des abondements supplémentaires pourraient intervenir en cours d'exercice, par redéploiements internes ou décrets d'avance. Cependant, outre que ce calcul est contestable du point de vue de l'exigence de sincérité des projets de loi de finances soumis au Parlement, il est révélateur d'une réalité regrettable : en l'occurrence, le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile constitue une variable d'ajustement budgétaire alors même qu'il relève des mêmes impératifs moraux et juridiques qui justifient l'existence du DNA.

3. La rationalisation du traitement des dossiers

Le coût global de la prise en charge par l'État de la demande d'asile formulée sur notre sol dépend pour une grande part de la diligence avec laquelle

les dossiers peuvent être instruits et traités par les organismes en charge de cet examen (OFPRA en premier ressort et, en cas de recours, CNDA). Jusqu'à présent, les résultats obtenus en la matière ont été satisfaisants s'agissant de l'office, mais perfectibles pour la cour. L'avenir s'annonce toutefois plus difficile, en dépit d'efforts réels pour améliorer l'efficacité de cet opérateur public et de cette juridiction.

En soi, le budget de fonctionnement de ces institutions n'est pas très élevé, puisqu'il se situe à 32 millions d'euros pour l'OFPRA et à près de 17 millions d'euros (hors fonds de concours) pour la CNDA.

a) Les efforts de l'office français de protection des réfugiés et apatrides

Les dotations de l'État à l'OFPRA dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 correspondent aux engagements pris dans le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'établissement le 9 décembre 2008 pour la période 2009-2011. Elles reconduisent par ailleurs un plafond d'emplois de 412 ETPT (324 titulaires et 88 contractuels), auquel s'ajoutent 22 ETPT correspondant à des agents de catégorie C mis à disposition par le ministère des affaires étrangères et européennes.

Les dépenses de personnel représentent 68,6 % des charges de l'office, devant les charges locatives (14,7 %), les frais d'interprétariat (6 %), les dépenses postales (0,9 %) et les investissements informatiques (0,3 %).

Conformes au contrat du 9 décembre 2008, ces moyens ont néanmoins été définis sur la base d'hypothèses d'activité optimistes au regard de la tendance actuelle de l'évolution de la demande d'asile.

HYPOTHÈSES RETENUES PAR LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS 2009-2011 EN MATIÈRE D'ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DE L'OFPRA

2009	2010	2011
<p><u>Prévisions</u> : + 7 % de la demande, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 43 000 demandes (dont 27 000 premières demandes) ; - 45 000 décisions (dont 2 000 en réduction de stock) ; - 5 000 avis à la frontière. <p><u>Réalisations</u> : hausse de 16,5 % de la demande globale sur le premier semestre.</p>	<p><u>Prévisions</u> : + 5 % de la demande, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 000 demandes (dont 28 500 premières demandes) ; - 46 500 décisions (dont 1 000 en réduction de stock). 	<p><u>Prévisions</u> : stabilisation de la demande, soit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 45 000 demandes (dont 28 500 premières demandes) ; - 46 500 décisions (dont 1 000 en réduction de stock).

Sur le seul premier semestre 2009, la demande d'asile a connu une augmentation supérieure de 10 points aux anticipations. L'exercice 2008, quant à lui, a donné lieu à une hausse effective de 6 points supérieure aux prévisions.

Pour contrebalancer ce contexte, des progrès continus ont certes été enregistrés sur le plan de la productivité de l'office. En 2008, et à effectifs constants, l'établissement a non seulement su faire face à une augmentation de 20 % de la demande, mais il est également parvenu à ramener son délai moyen de traitement de 105 à 100 jours. Pour autant, il est permis de penser qu'un pallier ait été atteint et que l'année 2009 ne se traduise par un léger relâchement des résultats.

En atteste, le fait que pour les huit premiers mois de l'année actuelle, le délai moyen de traitement d'une demande d'asile est passé à 118 jours. Conforte également ce sentiment le constat d'une reprise assez nette du stockage de dossiers à examiner, depuis un peu moins de deux ans.

ÉVOLUTION DES STOCKS DE DOSSIERS PENDANTS DEVANT L'OFPPA

Années (au 31 décembre)	Nombre de dossiers en stock	Évolution, en %
1999	18 000	—
2000	28 000	+ 55,5 %
2001	34 550	+ 23,4 %
2002	34 590	+ 1,1 %
2003	22 900	- 33,8 %
2004	11 630	- 49,2 %
2005	11 755	+ 1,1 %
2006	8 411	- 28,4 %
2007	8 248	- 1,9 %
2008	10 991	+ 33,2 %
2009 ⁽¹⁾	13 600	+ 23,7 %

⁽¹⁾ Stock au 31 septembre 2009.

Tous ces signaux laissent également entrevoir que les ambitions affichées pour les années 2010 et 2011 par le projet annuel de performances en matière de délai d'examen d'une demande d'asile (respectivement 90 et 85 jours) sont sans doute inatteignables en l'état, alors même qu'elles sont cruciales pour alléger le coût de la prise en charge en amont des demandeurs (en CADA ou par versement de l'ATA). Perspective envisageable grâce aux clauses de réajustement du contrat d'objectifs et de moyens du 9 décembre 2008, un rebasage du nombre d'officiers de protection semble devoir s'imposer à terme pour enrayer l'accroissement des stocks de dossiers et raccourcir effectivement les délais moyens de traitement des demandes.

b) Les changements apportés à la cour nationale du droit d'asile, dans un but d'optimisation de la durée des instances

L'ancienne commission de recours des réfugiés, devenue CNDA aux termes de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 jouit désormais d'une autonomie statutaire et budgétaire totale par rapport à l'OFPPA, en application de la loi de finances n° 2008-1425 pour 2009 et du décret n° 2008-1481. Rattachée au

programme n° 165 de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* », elle a engagé un processus de rapprochement de son fonctionnement avec les autres juridictions administratives spécialisées.

Depuis le 1^{er} septembre 2009, la cour comporte 10 magistrats à temps plein exerçant les fonctions de président de section : 3 relèvent de l'ordre judiciaire et 7 de l'ordre administratif. Le plafond d'emplois est fixé à 252 ETPT, sans toutefois être atteint.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA CNDA DEPUIS LE 31 DÉCEMBRE 2008

	31 décembre 2008	Début de l'exercice 2009	Prévision au 31 décembre 2009	Prévision au 31 décembre 2010
Magistrats	0	0	10	10
Fonctionnaires	219,9	212,5	220,8	227
Total	219,9	212,5	220,8	237

En termes d'activité, la cour est confrontée, depuis le 1^{er} juillet 2008, à une augmentation du nombre des recours qui lui sont adressés (en moyenne, 84 % des demandeurs déboutés par l'OFPPA forment un recours devant la CNDA). La comparaison des premiers semestres 2008 et 2009 fait en effet ressortir une augmentation de 11 %. Eu égard aux tendances observées par l'OFPPA sur les douze derniers mois, cette évolution est appelée à s'accroître très sensiblement. Cette perspective est d'autant plus inquiétante qu'elle aura nécessairement des répercussions sur l'apurement des stocks de dossiers en instance. Or, sur les sept dernières années, la durée moyenne du traitement des dossiers a plus que doublé.

ÉVOLUTION, ENTRE 2002 ET 2008, DE LA DURÉE MOYENNE DE TRAITEMENT DES DOSSIERS PAR LA CNDA

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Délai moyen de traitement	6 mois et 23 jours	8 mois et 21 jours	9 mois et 22 jours	9 mois et 12 jours	10 mois et 23 jours	11 mois et 24 jours	13 mois et 16 jours
Délai médian de traitement	5 mois et 28 jours	7 mois et 27 jours	8 mois et 18 jours	8 mois et 2 jours	8 mois	10 mois et 16 jours	12 mois et 7 jours

Pour remédier aux difficultés rencontrées par la cour, plusieurs mesures ont été récemment engagées. Ainsi, les 10 magistrats professionnels à temps plein mis à disposition, qui devraient assurer une plus grande fluidité de l'activité et harmoniser la jurisprudence, devraient être rejoints en 2010 par 5 rapporteurs et des secrétaires d'audience supplémentaires. De même, les modalités de programmation des audiences ont été assouplies par un arrêté interministériel du 20 juin 2008, de manière à favoriser un traitement plus rapide des affaires complexes en évitant autant que possible les renvois pour audiences tardives. Enfin, le travail de numérisation des dossiers devrait lui aussi, à terme, faciliter le déroulement des instances.

Le projet annuel de performances cible à six mois l'objectif de délai prévisible moyen de jugement des recours en stock à l'horizon 2011. Sans doute,

grâce aux changements opérés, la CNDA rattrapera-t-elle une partie du retard accumulé d'ici la fin de cette année et en 2010 mais, là aussi, au regard du contexte actuel de la demande d'asile, il est permis de se demander si une telle perspective n'est pas trop ambitieuse, du moins en l'état des moyens alloués à la cour.

C. METTRE L'ACCENT SUR L'INTÉGRATION : UNE POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT NÉCESSAIRE

L'intégration des populations étrangères s'établissant sur le territoire national a particulièrement retenu l'attention des pouvoirs publics ces dernières années car une immigration socialement acceptée est indissociable d'une capacité d'intégration suffisante. Le projet de loi de finances pour 2010 conserve à cet objectif son caractère prioritaire, en y allouant des moyens conséquents (79,8 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 9,2 % par rapport à 2009).

1. Les instruments mis en place pour l'accueil et l'intégration

Depuis 2003, la politique française d'intégration des primo-arrivants s'articule principalement autour d'un parcours individuel d'intégration, formalisé entre l'intéressé et les opérateurs de l'État compétents au travers d'un contrat. Eu égard à ses résultats, cette démarche a progressivement été étendue et généralisée avec succès par le législateur. Ces dernières années, elle a fait l'objet de compléments spécifiques et ciblés, misant plus particulièrement sur la promotion sociale et professionnelle des étrangers en situation régulière.

a) Un opérateur couvrant l'intégralité des aspects relatifs à l'accueil et l'intégration : le nouvel office français de l'immigration et de l'intégration

Le comité de modernisation des politiques publiques a décidé, le 4 avril 2008, de créer un nouvel opérateur public compétent en matière d'immigration et d'intégration, afin de rationaliser les interventions respectives de l'ancienne agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et de l'agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). Ce nouvel opérateur a été créé en plusieurs phases successives.

Dans un premier temps, la loi n° 2008-1425 de finances initiale pour 2009 a réformé le système des ressources propres de l'ANAEM pour remplacer les redevances qu'elle percevait par des taxes et supprimer les exonérations devenues obsolètes. Le décret n° 2009-2 du 2 janvier 2009 relatif au montant des taxes prévues aux articles L. 311-13, L. 311-14 et L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a précisé les conditions d'application de cette réforme financière, qui a conduit à une majoration des recettes prévisionnelles de l'opérateur en charge des problématiques d'immigration et d'intégration de 13,01 millions d'euros.

Dans un second temps, l'article 67 de la loi n° 2009-313 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a défini les compétences du nouvel office français de l'immigration et de l'intégration en adjoignant aux missions de l'ANAEM les compétences de l'ACSE en matière d'intégration des migrants primo-arrivants et de formation des étrangers à la langue française. Autrement dit, au titre de ses missions d'intégration, l'OFII est chargé :

– de l'accueil des étrangers titulaires d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de l'organisation de leur parcours individuel d'intégration durant les cinq premières années de leur séjour ;

– de participer aux actions administratives, sanitaires et sociales relatives à l'entrée et au séjour d'étrangers pour une durée inférieure à trois mois, ainsi qu'à l'intégration des étrangers venant en France au titre du regroupement familial à travers l'organisation de tests et de formations linguistiques dans leurs pays d'origine.

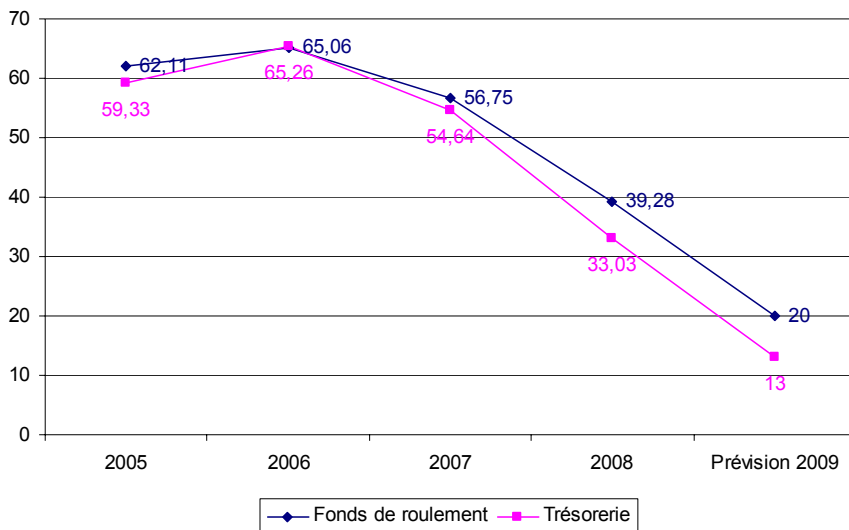
L'OFII a tenu son premier conseil d'administration le 22 avril 2009. L'ensemble des marchés de formation linguistique en faveur des étrangers est passé sous la compétence de l'office au 1^{er} juillet 2009. De même, le décret n° 2009-331 du 25 mars 2009 a substitué dans tous les textes législatifs et réglementaires la nouvelle dénomination de l'opérateur à son ancien intitulé. Ultime étape, un contrat d'objectifs et de performances devrait être signé entre l'établissement public et l'État d'ici la fin de l'année 2009.

Cette évolution des structures s'accompagne d'une réorganisation des ressources humaines à travers la réduction du plafond d'emplois de 890 ETPT à 870 ETPT en 2010 puis 850 ETPT en 2011 et l'intégration de 60 ETPT de l'ACSE d'ici le 31 mars prochain. De fait, il apparaît peu probable que l'ensemble des transferts en provenance de l'ACSE puisse avoir lieu, ce qui laisse entrevoir une réduction de 100 ETPT sur trois ans pour l'OFII, en dépit d'un élargissement substantiel de ses missions.

Parallèlement, les ressources financières de l'établissement se trouvent davantage mobilisées, sous le double effet de l'extension de ses champs d'intervention et du non-versement, jusqu'à présent, des subventions pour charge de service public provisionnées en loi de finances.

Alors que le fonds de roulement et la trésorerie disponible permettaient jusqu'alors de faire confortablement face aux dépenses, cela n'est plus tout à fait le cas. D'ailleurs, l'exercice 2009 donnera lieu au versement de quelque 5 millions d'euros de subvention par l'État, l'enveloppe prévue à cet effet par le Parlement en loi de finances s'élevant à 15 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU FONDS DE ROULEMENT ET DE LA TRÉSORERIE DE L'OPÉRATEUR EN CHARGE DE L'ACCUEIL ET DE L'INTÉGRATION DEPUIS 2005



Le projet de loi de finances pour 2010 comporte à l'intention de l'OFII une subvention pour charges de service public de 15 millions d'euros. Il y a tout lieu de penser que, cette fois-ci, cette enveloppe devra être davantage consommée que les années précédentes.

b) Le contrat d'accueil et d'intégration des primo-arrivants

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) constitue la première étape du parcours d'intégration des étrangers obtenant pour la première fois un titre de séjour les autorisant à s'installer durablement en France, c'est-à-dire exclusion faite des étudiants, des salariés en mission au sein d'un groupe ou d'une entreprise et des travailleurs saisonniers.

C'est la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui a fixé ses bases juridiques et décidé sa généralisation à l'ensemble du territoire national, effective depuis septembre 2006. La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a rendu obligatoire sa signature pour tout étranger primo-arrivant en France âgé d'au moins 16 ans. Enfin, aux termes de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, les parents d'enfants bénéficiaires du regroupement familial sont également tenus de s'engager contractuellement auprès de l'État et de suivre une formation sur leurs droits et leurs devoirs en France

Comme la France, certains pays européens ont créé des programmes similaires, comprenant notamment une formation linguistique et une initiation à la

société du pays d'accueil qui sont obligatoires (soit environ 630 heures de cours en Allemagne, un « *programme d'introduction* » d'une durée maximale de trois ans au Danemark, ou encore une formation de 600 heures aux Pays-Bas).

Entre le 1^{er} juillet 2003 et le 30 juin 2009, quelque 464 885 CAI ont été signés. Ces deux dernières années, chaque bénéficiaire a systématiquement fait l'objet d'une évaluation linguistique pour déterminer s'il était capable de s'exprimer et de comprendre correctement le français ou non : pour illustration, 7 979 plates-formes ont été organisées à cet effet en 2008.

Au titre de leurs obligations, les migrants ont également dû suivre une formation civique (4 961 séances en 2008, durant lesquelles ont été présentés les principes de la République française en fonction d'un programme défini par le Haut conseil à l'intégration), ainsi qu'une session d'information sur la vie en France (2 053 séances de présentation pratique et concrète des démarches utiles en matière de logement, de santé, d'emploi et de scolarité) et, éventuellement, au terme de l'évaluation préalable, une formation linguistique (de 304 heures en moyenne) ou, le cas échéant, un bilan de compétences professionnelles. Agissant pour le compte de l'État, l'OFII a délivré ces formations et prestations gratuitement.

BILAN DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION ET DES PRESTATIONS LIÉES

	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾	2005 ⁽³⁾	2006 ⁽⁴⁾	2007 ⁽⁵⁾	2008 ⁽⁵⁾
Nombre de personnes auditées	9 252	41 721	71 914	99 703	101 770	104 336
Nombre de signataires de CAI	8 029	37 633	66 450	95 693	101 217	103 952
<i>Taux de signature du CAI</i>	86,8 %	90,2 %	92,4 %	96,0 %	99,5 %	99,6 %
Nombre de personnes inscrites en formation civique	8 010	37 264	65 292	94 534	99 705	102 441
Nombre de formations linguistiques prescrites	2 299	11 600	17 826	25 346	26 121	22 338
<i>Taux de prestations linguistiques prescrites</i>	28,6 %	30,8 %	26,8 %	26,5 %	25,8 %	21,5 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information « Vivre en France »	1 426	8 119	12 467	21 537	38 858	37 660
<i>Taux de bénéficiaires de la journée d'information « Vivre en France »</i>	17,8 %	21,6 %	18,8 %	22,5 %	38,39 %	38,2 %
Nombre de bénéficiaires du suivi social	498	2 971	5 361	10 304	6 900	4 558
<i>Taux de signataires à qui a été prescrit un suivi social</i>	6,2 %	7,9 %	8,1 %	10,8 %	6,82 %	4,4 %

⁽¹⁾ Pendant 6 mois, de juillet à décembre, dans 12 départements ; ⁽²⁾ Dans 26 départements, au 31 décembre ; ⁽³⁾ Dans 61 départements, au 31 décembre ; ⁽⁴⁾ Dans 95 départements, au 31 décembre (seuls la Haute Corse et les DOM étant exclus) ; ⁽⁵⁾ Dans tous les départements français. Source : OFII.

Pour la seule année 2008, les séances d'accueil organisées sur les plates-formes de l'OFII ont concerné 104 336 personnes, dont 99,6 % (103 952 exactement) ont signé un CAI. Une formation linguistique, sanctionnée par un diplôme initial de langue française (DILF) reconnu par le ministère chargé de l'éducation nationale, a été prescrite à 21,5 % de ces signataires, soit à 22 338 immigrants. Au cours de l'année passée, 11 123 DILF ont été délivrés à

l'issue de 858 sessions, attestant d'un taux de réussite de seulement 49,8 % (loin des prévisions de 64 %) ; cependant, le taux d'entrée effective en formation a atteint 70 %, contre 50 % un an plus tôt.

S'ils proviennent de plus de 150 pays, les signataires sont plus particulièrement originaires du Maghreb (41,4 %) et d'Afrique subsaharienne (16,2%). Les personnes originaires de Russie et de Chine représentent des proportions marginales, avec respectivement 2,3% et 3,3 % des signataires.

Naturellement, le coût moyen du CAI varie fortement selon la nature des prestations de l'OFII et les formations prescrites. Le rapport entre CAI de base et CAI assorti de formations va ainsi de 1 à 8, comme en atteste le tableau ci-après.

COÛT MOYEN D'UN CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

	Formations prescrites	Coût total
CAI de base	Formation civique, session vie en France, bilan de compétences professionnelles	261,27 euros
CAI assorti de formations	Formation civique, session vie en France, bilan de compétences professionnelles + Formation linguistique (300 heures) et DILF	1 982,46 euros

Source : OFII.

Le montant des engagements financiers effectués en 2009 au titre du CAI devrait atteindre 57,2 millions d'euros, dont : 32,9 millions d'euros pour les actions de formation linguistique ; 2,9 millions d'euros au titre des bilans réalisés sur les plates-formes de l'OFII ; 6,4 millions d'euros pour les formations civiques ; 13 millions d'euros pour les bilans de compétences professionnelles ; 212 500 euros pour les formations relevant d'un CAI conclu dans le cadre d'un regroupement familial. Les estimations pour 2010 sont du même ordre.

c) L'amélioration des autres dispositifs en faveur de l'intégration

Les mesures financées par l'État en faveur de l'intégration des immigrés ne se limitent pas au CAI. Les crédits du programme 104 de la mission « *Immigration, asile et intégration* », couvrent en effet d'autres dispositifs ciblés sur les populations les plus en difficultés d'intégration.

Parmi eux, figurent notamment les agents de développement local pour l'intégration (ADLI). Né en 1996, ce type de dispositif paraît particulièrement bien adapté pour répondre, au plus près du terrain, aux difficultés d'intégration que peuvent rencontrer certaines communautés d'immigrés récemment installés en France et pour lesquelles un accompagnement renforcé et de nature collective se justifie, au-delà de la phase d'accueil. Actuellement, 22 ADLI sont présents dans un certain nombre de départements (Ain, Alpes-maritimes, Bas-Rhin, Bouches du

Rhône, Charente-Maritime, Corse du Sud, Guyane, Gironde, Hauts-de-Seine, Hérault, Territoire de Belfort, Isère, Loire, Loire-Atlantique, Oise, Paris, Rhône, Somme, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis et Var) : une quinzaine est financée grâce aux crédits de l'État ; la rémunération du solde est couverte par des dotations du fonds européen d'intégration.

**FINANCEMENT DES AGENTS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL
POUR L'INTÉGRATION EN 2008 ET 2009**

	2008	2009
Mission « Immigration, asile et intégration »		
Programme 104 :		
- Crédits budgétaires nationaux :	316 814 €	519 914 €
- Crédits du fonds de concours FEI :		165 210 €
ACSE	203 100 €	—
Collectivités locales	76 000 €	76 000 €

En 2010, aucun poste nouveau d'ADLI ne sera créé, de sorte que la dotation budgétaire prévue à cet effet sera reconduite à son niveau de 2009. L'accent sera plus particulièrement mis sur leur mise en cohérence, au niveau territorial, avec les priorités locales de la politique d'intégration dans le cadre d'une nouvelle génération de programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) et de programmes départementaux d'intégration opérationnels. Ces dispositifs devraient permettre d'impliquer davantage les collectivités territoriales dans la définition des priorités locales et dans le financement de ces emplois.

Autre dispositif particulièrement important, le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants en vue de leur transformation en résidences sociales constitue l'un des principaux postes de dépenses du programme 104. Outre son soutien budgétaire à la rénovation immobilière des foyers, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire finance des mesures d'accompagnement social des travailleurs migrants pendant la durée des travaux de réhabilitation. Au total, quelque 12,7 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, traduisant un effort en augmentation de 6,2 %.

Le programme 104 contribue également aux besoins des 28 centres provisoires d'hébergement des réfugiés existants (soit une capacité de 1 083 places). Ces établissements, qui sont destinés à assurer une certaine transition dans la phase d'intégration des personnes placées sous protection internationale, sont des structures hétérogènes, dont les coûts de fonctionnement sont très variables. Au 31 décembre 2008, leur taux d'occupation atteignait 99,3 %. Pour autant, aucune création de place supplémentaire n'est prévue en 2010, le projet de budget reconduisant la dotation de 2009, moyennant une revalorisation équivalente au niveau de l'inflation (soit 12,7 millions d'euros). Les associations apportant des aides et secours aux réfugiés statutaires et agissant en

faveur de leur promotion sociale se verront allouer, quant à elles, une subvention de 2,4 millions d'euros.

Il convient enfin de mentionner le projet « *Ouvrir l'école aux parents* », mené en coopération avec le ministère de l'éducation nationale. Dans ce cadre, des formations spécifiques ont été mises en place dans 12 départements à titre expérimental lors de l'année scolaire 2008-2009, afin d'aider les parents d'élèves d'origine étrangère peu familiarisés avec le fonctionnement de l'institution scolaire à mieux accompagner la scolarité de leurs enfants. Ces parents, présents depuis longtemps en France, ont ainsi pu améliorer leurs connaissances de la langue française et de l'école de la République. Dispensées par des enseignants volontaires ou par des intervenants extérieurs dans une cinquantaine d'établissements au total, de telles formations ont bénéficié à 771 parents, pour un coût de 220 000 euros. Une extension du dispositif à 31 départements est intervenue lors de la rentrée dernière ; un budget prévisionnel de 1,34 million d'euros est inscrit à cet effet dans le projet de loi de finances, sur le programme n° 104.

d) Les initiatives en faveur de l'insertion professionnelle

Ainsi que le souligne le cinquième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration : « *L'accès à l'emploi constitue un élément essentiel du parcours d'intégration des immigrés. Or, on constate, à travers un taux de chômage nettement plus élevé, que les immigrés rencontrent dans leur parcours d'insertion professionnelle plus d'obstacles que les Français d'origine, et que cette situation tend à perdurer chez les personnes issues de l'immigration. De même, leur progression professionnelle, une fois dans l'entreprise, est souvent plus lente et difficile.* »⁽¹⁾. Face à ce constat, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a engagé plusieurs initiatives concrètes.

Tout d'abord, il a sollicité plusieurs branches professionnelles à forts besoins de recrutement (BTP, transport et logistique, services à la personne) pour faciliter l'emploi des signataires de CAI. C'est ainsi qu'un protocole d'accord triennal a été signé le 11 juin 2008 avec l'agence nationale des services à la personne (ANSP), en vue de la formation de 10 000 primo-arrivants aux métiers de ce secteur chaque année, et qu'un accord cadre en entreprise a été conclu le 5 février 2009 avec le groupe Vinci. Des accords similaires sont en préparation dans les domaines du transport logistique, de l'hôtellerie-restauration et l'économie sociale.

Dans le même ordre d'idées, des actions plus spécifiques ont été conduites en faveur des jeunes migrants. Un dispositif de parrainage de 6 000 d'entre eux chaque année a ainsi été mis sur pied, 60 % accédant à un emploi ou à une formation qualifiante au bout de six mois. Par la suite, un accord cadre pluriannuel a été conclu avec Pro-BTP, le groupe de protection sociale des professions du

(1) Cinquième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, décembre 2008, p. 160.

bâtiment et des travaux publics, afin de développer la formation des parrains et les supports d'animation. Plus récemment, lors de la rentrée universitaire 2009, a été mis en place un dispositif d'aide financière intitulé « *Parcours de réussite professionnelle* » (PARP), visant à soutenir pendant trois ans, en complément des bourses au mérite, les meilleurs étudiants étrangers s'engageant dans un parcours universitaire professionnalisant.

Ensuite, le ministère a noué des partenariats avec des acteurs spécialisés dans l'aide aux créateurs d'entreprises (l'agence pour la création d'entreprises, l'assemblée permanente des chambres de métiers, divers réseaux œuvrant dans le domaine du microcrédit, comme France-Initiative ou Entreprendre). En effet, alors que les étrangers représentent 13 % des créateurs d'entreprises en France, la pérennité de leur activité est souvent moindre que la moyenne. L'objectif est donc de les aider à mobiliser les ressources financières et les services utiles pour inscrire leurs initiatives dans la durée.

Enfin, le ministère s'est évertué à promouvoir la diversité dans le recrutement des entreprises, afin de lutter contre une discrimination encore trop présente en fonction des origines. En plus des partenariats conclus avec de grandes entreprises, les réseaux consulaires, des structures du monde économique, des syndicats et des associations pour prévenir les discriminations à l'emploi, deux grandes actions ont plus particulièrement été engagées en 2008 :

– d'une part, la conclusion d'un protocole d'accord pluriannuel le 28 janvier 2008 avec le groupement des entreprises mutuelles d'assurances et l'union de syndicats et groupements d'employeurs dans l'économie sociale, en vue d'un recensement des besoins et d'une sensibilisation sur la prévention des discriminations. Le 2 avril suivant, un autre protocole d'accord a été signé avec la fondation MACIF pour une mobilisation de l'économie sociale sur ces questions et l'attribution d'un prix récompensant les meilleurs projets en matière de prévention des discriminations ethniques ;

– d'autre part, en partenariat avec l'association nationale des directeurs de ressources humaines, la mise en œuvre à l'automne 2008 d'un label sur la diversité dans la gestion des ressources humaines, qui permet aux entreprises et employeurs publics et privés de faire certifier leurs procédures de recrutement et de gestion de leur personnel. À ce jour, 28 entreprises se sont vues délivrer ce label par l'AFNOR. Le Gouvernement se fixe l'objectif d'une centaine attribués ou en cours d'instruction d'ici la fin de l'année, les préfets ayant été sollicités à cet effet par voie de circulaire en février 2009.

Toutes ces initiatives vont assurément dans le bon sens. Leurs effets ne se mesureront toutefois qu'avec le temps.

2. La modernisation du processus de naturalisation et d'accès à la nationalité

Il existe actuellement trois voies d'accès à la nationalité française :

– l'acquisition de plein droit, à la naissance sur le territoire national ou dans la lignée immédiate d'au moins un citoyen Français ou à la majorité pour les enfants de deux parents étrangers ayant séjourné de manière continue sur le territoire national pendant cinq ans, à partir de l'âge de 11 ans (article 21-7 du code civil) ;

– l'acquisition par déclaration, pour les jeunes nés en France de parents étrangers justifiant d'une résidence en France de cinq années depuis l'âge de 8 ans et aussi pour les conjoints de Français après quatre années de vie commune ;

– enfin, l'acquisition par décret du Premier ministre, sur proposition du ministre chargé des naturalisations, pour les étrangers possédant un titre de séjour et remplissant certaines conditions de résidence et d'insertion sociale.

Pour les étrangers vivant en situation régulière sur le territoire national, cette acquisition de la nationalité française constitue indéniablement une étape majeure du parcours d'intégration. Il est donc justifié d'y accorder le plus grand intérêt.

a) Une solennité accrue à travers les cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française

Depuis la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, l'ensemble des personnes acquérant la nationalité française bénéficie d'une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté dans les six mois qui suivent (article 21-8 du code civil).

Sur la base d'une enquête statistique réalisée auprès des préfetures, il est possible d'indiquer que 98,7 % des 77 préfetures ayant répondu ont organisé ce type de cérémonies sur une périodicité variable (hebdomadaire pour 4 %, mensuelle pour 20 %, trimestrielle pour 34 %, semestrielle pour 38 % et annuelle pour 4 %). Dans 93,5 % des cas, ces cérémonies ont été perçues de manière positive par les intéressés.

Cette solennisation de l'entrée dans la citoyenneté est importante car elle offre l'occasion d'insister, auprès des populations d'origine étrangère qui parviennent au stade ultime de l'intégration, sur les aspects civiques et civils qui forgent l'identité nationale. Outre l'écoute de l'hymne national, elle prend la forme d'une remise officielle, parfois par le préfet lui-même, d'un livret de nationalité comportant :

– le décret de naturalisation ;

– l'acte d'état-civil français établi par le service central d'état civil du ministère des affaires étrangères et européennes ;

- un document rappelant les droits et devoirs des citoyens français ;
- le texte de la déclaration des droits de l’homme et du citoyen du 26 août 1789 ;
- enfin, les paroles de la Marseillaise.

Le caractère spécifique de ces événements se trouve accentué par la présence d’un public constitué des familles mais aussi des nouveaux Français naturalisés. Même symboliques, ces cérémonies contribuent ainsi au renforcement du sentiment d’appartenance nationale de ces Français issus de l’immigration.

b) Des procédures allégées et simplifiées

Le conseil de modernisation des politiques publiques a considéré, le 12 décembre 2007, qu’il y avait lieu de supprimer le double niveau d’instruction des demandes de naturalisation afin d’en réduire le délai. Dans le prolongement de ce choix, après avoir constaté que les durées de traitement variaient beaucoup d’une préfecture à l’autre et que le stock de dossiers à apurer était important (de l’ordre de 118 000), le ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire a arrêté les principes suivants :

– à l’avenir, les décisions de naturalisation resteront prises au niveau national, par décret du Premier ministre, sur rapport du ministre chargé des naturalisations et proposition des préfets ;

– en revanche, les décisions d’irrecevabilité, de rejet ou d’ajournement seront désormais prises par les préfets et transmises à l’administration centrale du ministre chargé des naturalisations en vue de l’exercice, le cas échéant, de son pouvoir hiérarchique.

Les années 2008 et 2009 ont été consacrées à la résorption du stock de demandes, comme en atteste la progression du nombre de décisions rendues de 7,2 % en 2008 et de 21,6 % sur le premier semestre 2009. Au 30 juin 2009, le taux de résorption de dossiers en stock était de 9,4 % en préfectures et de 17,4 % en administration centrale. Il est permis de considérer que cette tendance a été favorisée par la généralisation dans les préfectures du système numérisé de gestion des demandes de naturalisation PRENAT (« *préfectures/naturalisations* »), afin d’améliorer l’accès aux données et de fiabiliser les échanges entre services.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACQUISITIONS DE LA NATIONALITÉ FRANÇAISE
PAR DES ÉTRANGERS DEPUIS 2007**

	2007			2008			Premier semestre 2009		
	Majeurs	Mineurs	Total	Majeurs	Mineurs	Total	Majeurs	Mineurs	Total
Par décret (Naturalisations et réintégrations)	47 118	22 713	69 831	63 042	28 876	91 918	33 034	15 246	48 280
Par déclaration (mariage avec un conjoint)	29 867	1 122	30 989	15 585	628	16 213	7 736	352	8 088
TOTAL	76 985	23 835	100 820	78 627	29 504	108 131	40 770	15 598	56 368

Une expérimentation des nouvelles procédures d'instruction des dossiers est prévue dans 21 préfectures au premier semestre 2010, avant leur généralisation au 1^{er} juillet 2010. La réforme aura pour conséquence une diminution des effectifs de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, située à Rezé, de 9 ETPT en 2010 et 11 ETPT en 2011.

Le projet de loi de finances prévoit 2 millions d'euros de crédits pour couvrir les dépenses de fonctionnement courant de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, soit une hausse de 3 % par rapport aux dotations de 2009. Cette revalorisation est notamment destinée à couvrir des dépenses nouvelles liées à la production des dossiers nécessaires aux cérémonies d'accueil dans la nationalité ainsi que des frais de contentieux.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 29 octobre 2009, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Éric Besson, 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 2010.

*

* *

M. le président Didier Migaud. Monsieur le ministre, avec Axel Poniatowski, président de la Commission des affaires étrangères et Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois, nous sommes heureux de vous accueillir pour cette réunion en commission élargie consacrée aux crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Vous connaissez, monsieur le ministre, cette procédure de la « commission élargie », qui est destinée à favoriser des échanges directs et interactifs entre les députés et les ministres.

Je signale que les projets de rapports sont à la disposition de tous, et saisis cette occasion de saluer, en mon nom comme en celui des autres présidents ici présents, le travail fourni, tout au long de l'année, par les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances et par les rapporteurs pour avis des Commissions des lois et des affaires étrangères – travail qui ne doit pas être jugé seulement à la mesure de la concision avec laquelle ils voudront bien présenter ces crédits et formuler leurs questions.

Avant que nous n'entendions successivement Mme Béatrice Pavy, rapporteure spéciale de la Commission des finances, M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères, et M. Éric Diard, rapporteur pour avis de la Commission des lois, puis, selon la tradition, les orateurs représentant chacun des groupes de notre Assemblée, les présidents Axel Poniatowski et Jean-Luc Warsmann prendront la parole.

Vous pourrez alors vous exprimer, monsieur le ministre, après quoi les députés qui voudront vous poser des questions pourront le faire.

La discussion de ce soir pourra être éclairée grâce à l'envoi tout récent par M. le ministre d'un rapport d'inspection très argumenté et précis concernant le coût des reconduites à la frontière. Cet envoi est conforme à un engagement pris par le Gouvernement.

Ce rapport évalue à un peu plus de 230 millions d'euros le coût global de la politique de reconduite à la frontière, compte tenu de choix de méthode qu'il

explicite très clairement. À ce propos, monsieur le ministre, pouvez-vous nous éclairer sur les raisons pour lesquelles la mission n'a pas inclus dans le champ de son étude les coûts afférents aux différentes juridictions concernées par cette politique ?

J'ai par ailleurs été frappé, comme sans doute beaucoup de nos collègues, de constater que les demandes d'asile ont, dans la période récente, très fortement augmenté : de l'ordre de 20 % en 2008 et de 16 % au premier semestre de cette année. On ne peut manquer de s'interroger sur les conséquences à court terme de cette accélération. En particulier, faut-il considérer que le contrat d'objectifs et de moyens de l'OFPRA – l'Office français de protection des réfugiés et apatrides – doit faire l'objet d'une révision ou d'un avenant ? De même, si le rythme enregistré au cours des derniers mois se maintient, les crédits du projet de loi de finances au titre de l'allocation temporaire d'attente seront-ils suffisants ?

Merci, monsieur le ministre, des précisions que vous pourrez nous apporter.

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre, notre Commission se prononcera au cours de sa réunion du mercredi 4 novembre au matin sur les crédits de la mission que nous examinons ce soir.

Permettez-moi de vous poser quelques questions précises.

Tout d'abord, l'un des objectifs du Gouvernement en matière de flux migratoires est de parvenir à un rééquilibrage entre immigration professionnelle et immigration familiale. Le moins qu'on puisse dire est que ce rééquilibrage est en cours, et je m'en félicite. Alors que, dans les années 2004-2005, 14 000 étrangers environ intégraient notre pays pour des raisons professionnelles, on en comptait 28 000 en 2008, soit exactement le double. Dans le même temps, le nombre de titres de séjour délivrés pour des raisons familiales est passé de 95 000 à 100 000 dans les années 2004-2005 à 80 000 environ en 2008.

Les principaux pays d'origine des personnes arrivant en France pour raisons familiales sont toujours les mêmes : il s'agit des pays du Maghreb et de la Turquie. On observe par ailleurs, entre 2007 et 2008, un quintuplement du nombre de Marocains arrivant en France pour raisons professionnelles : alors qu'ils étaient moins de 1 000 en 2007, ils ont été plus de 5 000 en 2008. Il serait intéressant que vous puissiez nous expliquer les raisons de cette évolution.

Un autre objectif prioritaire de votre politique est le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine et le travail illégal. Les résultats obtenus au cours des dernières années sont aussi très encourageants. Les interpellations d'étrangers en situation irrégulière, les arrestations de trafiquants de migrants et les constatations d'emploi d'étrangers sans titre de travail ont été chaque année plus nombreuses. L'État exprime ainsi sa détermination à imposer le respect de la loi. Pouvez-vous préciser les résultats que vous avez obtenus dans ces différents domaines au cours des neuf premiers mois de l'année 2009 ?

D'autre part, en mai dernier, à l'occasion de l'examen en séance publique de quatre accords internationaux relatifs à la gestion des flux migratoires, j'avais souhaité vous interroger, après un séjour que j'avais effectué à Alger, sur l'expérimentation dans cette ville de l'externalisation de la délivrance des visas biométriques. Votre collègue Alain Joyandet m'avait répondu que les difficultés liées aux questions immobilières spécifiques à Alger étaient en cours de résolution. Ont-elles aujourd'hui été réglées et les services chargés de la délivrance des visas ont-ils pu s'installer dans un autre bâtiment appartenant à la France à Alger ?

Enfin, le lancement de cette expérimentation, qui doit aussi être menée à Londres et Istanbul, est subordonné à la publication d'un décret l'autorisant et à la réalisation de développements informatiques. À quelle échéance ces deux conditions seront-elles remplies ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur le ministre, je vous souhaite tout d'abord la bienvenue dans cette commission élargie. La mission « Immigration, asile et intégration » recouvre bien évidemment plusieurs thèmes intéressants la Commission des lois et, à trois reprises au moins, nous avons eu l'occasion d'approfondir ces sujets au cours des dernières semaines.

Tout d'abord, à la faveur de la mission, associant majorité et opposition, sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente, tous nos collègues ont pu noter le travail et les investissements importants réalisés en la matière.

En deuxième lieu, lors de la dernière mission d'optimisation de la dépense publique, nous avons demandé au Gouvernement d'expertiser, pour les étrangers frappés d'une interdiction du territoire, des modes de départ volontaire avec des procédures comportant la suspension des poursuites par les parquets ou l'ajournement de peine par le tribunal. Nous serions heureux que, dans les prochaines semaines, nous puissions expertiser ensemble ces nouvelles procédures et, le cas échéant, voter le dispositif pour le mettre en place.

En troisième lieu, pour ce qui est de la lutte contre les clandestins, je partage le point de vue du président Axel Poniatowski. Au titre de la simplification du droit, nous avons recommandé de supprimer l'obligation toute formelle faite aux entreprises de signer tous les six mois un engagement à respecter la législation sur le travail clandestin. Nous ne voyons là que paperasse inutile et formalité ridicule : demande-t-on aux citoyens de s'engager tous les six mois à respecter telle ou telle loi ?

D'autre part, la lutte contre le travail clandestin doit être plus efficace. Aujourd'hui, dans le cas des marchés publics, la sanction principale est l'annulation du marché. Or, lorsqu'une commune veut faire construire un équipement – un gymnase, par exemple –, elle n'est pas prête à arrêter le projet au motif que l'entreprise qui le met en œuvre recourt au travail clandestin. Mieux vaudra donc s'en remettre à d'autres sanctions, notamment pécuniaires, plutôt

qu'à l'arme atomique de l'annulation des marchés, qui pénalise plus le maître d'ouvrage que l'entreprise fautive.

Je me réjouis, monsieur le ministre, qu'en sus de présenter ce budget, vous puissiez ce soir exposer devant nos trois commissions réunies les grandes lignes de votre action au cours de la prochaine année.

Mme Béatrice Pavy, *rapporteuse spéciale de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'immigration, l'asile et l'intégration*. Le projet de loi de finances propose de doter la mission « Immigration, asile et intégration » de 568,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 560,4 millions d'euros en crédits de paiement, soit une croissance respective de 12 % et de 9,7 % par rapport aux crédits initiaux de 2009.

Une telle augmentation prend en compte l'augmentation du nombre des demandes d'asile – de 16,5 % au premier semestre de 2009, après avoir été de 19,7 % en 2008. Cette réévaluation devrait permettre d'éviter des mouvements en gestion trop importants, comme ce fut le cas dans les années précédentes.

Cette augmentation résulte également d'une clarification des compétences du ministère de l'immigration, s'agissant de la gestion immobilière des centres de rétention administrative.

J'en viens à mes questions.

Tout d'abord, j'observe que le dispositif d'hébergement d'urgence est structurellement sous-doté. Ne serait-il pas plus cohérent de revaloriser les crédits afférents dès le projet de loi de finances initial, plutôt que de les abonder systématiquement en cours d'année ? Une telle mesure, outre qu'elle sécuriserait cet hébergement, faciliterait l'analyse de ce budget ainsi que la bonne information du Parlement.

Ma deuxième question concerne la non-utilisation de la salle d'audience de la zone d'attente pour personnes en instance – la ZAPI – de Roissy. Il semble que le problème ne soit toujours pas réglé. Si cette salle demeure inutilisée en tant que salle d'audience, ne pourrait-on envisager de l'affecter à d'autres usages, comme l'accueil des mineurs isolés ?

Troisième question : pour ce qui concerne l'appel à projets pour l'assistance aux étrangers retenus en centre de rétention administrative, le Conseil d'État a-t-il rendu sa décision ? Le cas échéant, quelle en serait la traduction budgétaire, notamment quant à l'indemnisation des associations ayant engagé des frais avant la suspension du marché ?

Ma dernière question, enfin, fait malheureusement écho à une actualité récente : comment s'assurer que les sommes versées au titre de l'aide au retour volontaire ne profitent pas, *in fine*, aux passeurs et aux filières, les personnes reconduites n'ayant qu'un seul objectif : revenir en Europe ?

M. Philippe Cochet, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères sur l'immigration, l'asile et l'intégration*. Permettez-moi tout d'abord, monsieur le ministre, de saluer un projet de budget marqué à la fois par une volonté de réformer les méthodes et par un souci de réalisme en ce qui concerne les moyens financiers nécessaires à la conduite des actions dont vous êtes chargé. Je tiens également à remercier vos services, qui ont permis de travailler en toute sérénité sur ce dossier.

J'aborderai trois points.

Tout d'abord, l'augmentation des demandes d'asile, qui atteint 14 % pour les neuf premiers mois de l'année, crée des difficultés pour l'OFPRA, allongeant la durée d'examen des dossiers. Comment envisagez-vous d'adapter le contrat d'objectifs et de moyens, qui reposait sur une hypothèse de croissance de la demande nettement inférieure ? Ne conviendrait-il pas de permettre à l'Office de recruter davantage d'officiers de protection ?

En deuxième lieu, les actions d'intégration de l'Office français de l'immigration et de l'intégration – l'OFII – sont principalement financées par des ressources propres mises en place par la loi de finances pour 2009. Pour l'exercice qui s'achève, ces ressources n'ont été effectivement perçues qu'à la fin du premier trimestre et l'OFII a engagé moins de dépenses que prévu, certains nouveaux dispositifs n'étant pas encore pleinement appliqués. L'établissement public devrait néanmoins utiliser une partie de son fonds de roulement pour équilibrer ses comptes en 2009. La réforme des ressources propres de l'établissement public reposait sur l'idée que des recettes issues de l'immigration devaient financer des actions liées à celle-ci et à l'insertion des nouveaux venus. Il semble cependant que les ressources actuelles ne soient pas à la hauteur des prévisions. Pensez-vous que la subvention pour charges de service, que le projet de budget propose de fixer à 15 millions d'euros, ait vocation à équilibrer les comptes de l'OFII, ou que d'autres ressources propres devraient être créées ? Si cette dernière option était retenue, d'où ces nouvelles recettes pourraient-elles être tirées ?

Enfin, pour ce qui est de la réinstallation des personnes ayant reçu une protection internationale à Malte, où j'ai eu l'occasion de me rendre, la France a consenti un effort particulier en prenant en charge la réintégration de 95 migrants. Quel en est le coût pour votre budget ? Avez-vous pu obtenir de nos partenaires européens des engagements similaires ? Malte est en effet l'un des pays les plus densément peuplés du monde et l'afflux de migrants représente pour lui un énorme problème. J'espère que votre force de conviction permettra d'entraîner d'autres États membres à nous imiter.

M. Éric Diard, *rapporteur pour avis de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République pour la mission « Immigration, asile et intégration »*. Avant d'interroger M. le ministre, je souhaiterais donner rapidement mon appréciation

globale de rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2010, qui s'élèveront à environ 560 millions d'euros.

Voilà maintenant trois ans que la discussion budgétaire offre à notre Assemblée l'occasion d'un véritable débat sur notre politique d'immigration, d'asile et d'intégration des étrangers. L'enjeu est à la fois politique et pédagogique, car les Français ne sont pas toujours assez informés de tous les efforts consentis par la République en faveur d'une immigration à la fois maîtrisée, généreuse, utile et offrant des perspectives d'intégration.

À la différence des deux précédents exercices, le projet de loi de finances pour 2010 ne s'illustre pas par de profondes réformes administratives ou budgétaires en matière de droit d'asile, de maîtrise des flux migratoires ou de dispositifs d'intégration des étrangers en situation régulière sur notre sol.

Dans le prolongement de la revue générale des politiques publiques, il comporte toutefois quelques innovations notables : la déconcentration des décisions défavorables en matière de naturalisations et la reprise des compétences du ministère de l'intérieur relatives à la gestion immobilière des centres de rétention administrative, notamment.

À mes yeux, l'essentiel réside cependant dans le comblement de certaines lacunes que moi-même et mes collègues rapporteurs avons soulignées l'an passé. Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne l'abondement des moyens destinés à couvrir les obligations de la France en matière de garantie du droit d'asile, dont les crédits progressent de 10 %.

Monsieur le ministre, je souhaite vous poser quelques questions, afin d'éclairer nos débats sur certains points qui me semblent importants.

Tout d'abord, le traitement des demandes d'asile, qui mobilise plus de la moitié des crédits de la mission, est affecté depuis l'été 2008 par un retournement de conjoncture. L'an dernier, la demande a progressé de 20 %. L'OFPRA a pu absorber cette hausse par des gains de productivité interne mais il semblerait que l'on ait maintenant atteint un palier et j'aimerais savoir si le Gouvernement envisage de recourir à la clause de revoyure du contrat d'objectifs et de moyens du 9 décembre 2008, afin d'adapter, le cas échéant, les effectifs de l'Office.

De manière plus générale, alors que le projet de budget prévoit la création de 1 000 places en centres d'accueil de demandeurs d'asile, ne doit-on pas se demander si l'effort budgétaire ne devrait pas porter prioritairement sur le traitement des dossiers, afin d'accélérer celui-ci et d'économiser ainsi sur les frais d'hébergement, qui se montent à près de 260 millions d'euros, allocation temporaire d'attente incluse ?

J'observe également que les crédits de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile ont été reconduits à un niveau de 30 millions d'euros, alors

que nous ne cessons de constater, année après année, l'insuffisance de cette dotation. Quelles sont les justifications de cette reconduction ?

Pour ce qui concerne les actions en faveur de la maîtrise de l'immigration, qui ne représentent en volume que 94,4 millions d'euros, je me réjouis que le Gouvernement ait repris à son compte les principales préconisations formulées en juin dernier par la mission d'information de la Commission des lois sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente. Le passage des centres de rétention administrative – les CRA – sous gestion de la police aux frontières, par exemple, devrait conduire à des économies. Je souhaiterais néanmoins en savoir plus sur le financement du futur CRA de Mayotte, pour lequel une enveloppe de 20 millions d'euros d'investissement est évoquée.

Autre aspect essentiel de la maîtrise des flux migratoires, les accords de gestion concertée constituent un outil réellement intéressant. Neuf accords de ce type ont été conclus, complétés tout récemment par un arrangement administratif avec le Brésil. Cependant, quatre seulement ont été ratifiés le 14 mai dernier. Quand le Gouvernement entend-il donc saisir le Parlement des projets de loi de ratification en souffrance ?

Enfin, monsieur le ministre, je sais l'attachement du Gouvernement au travail d'intégration. De nombreuses initiatives ont été engagées en faveur de l'insertion professionnelle, avec par exemple la signature de plusieurs accords de branche pour l'emploi des immigrants légaux ou l'instauration du label « diversité » pour lutter contre les discriminations, par exemple, ainsi qu'en faveur de l'insertion sociale – rénovation en cours des foyers de travailleurs migrants et projet « Ouvrir l'école aux parents », notamment.

Un comité interministériel doit prochainement être consacré à ce sujet. Pouvez-vous nous indiquer quelles mesures vous entendez soumettre à cette occasion au Premier ministre pour renforcer l'action de notre pays en faveur de cette composante cruciale d'une politique d'immigration efficace ? Par ailleurs, comment comptez-vous remédier à l'annulation, la semaine passée, de la circulaire du 7 mai 2008 précisant les conditions de régularisation par le travail ?

Mme Sandrine Mazetier. Monsieur le ministre, chacun vous sait respectueux de la représentation nationale et de sa pleine information – vous le démontrez régulièrement. Nul ne doute non plus de la sincérité et de l'esprit de sérieux qui vous animent au service de causes successives. Chacun devrait donc éprouver la même compassion que moi à l'égard du secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques que vous fûtes s'il avait à porter aujourd'hui un regard sur le bilan et les perspectives du ministre que vous êtes devenu – un ministre quelque peu sous-informé, du reste, car la mission que nous examinons ce soir ne représente que 20 % des crédits de la politique d'immigration menée par ce Gouvernement.

Votre sous-information est telle qu'en juillet dernier, comme je vous interrogeais sur le nombre de régularisations intervenues en 2008, vous avez répondu que vous n'aviez pas les moyens de le connaître. J'espère que vous avez depuis remédié à cette fâcheuse ignorance, et nous souhaiterions donc savoir combien d'étrangers en situation irrégulière ont été régularisés, et à quel titre. M. Diard, qui vient d'évoquer l'annulation de la circulaire sur la régularisation par le travail, a omis de relever que, dans cette décision, le Conseil d'État a considéré que le ministère avait tendance à empiéter largement sur les pouvoirs du Parlement.

La compassion s'impose aussi parce que vous êtes, ou devriez être, le ministre de l'accueil et de l'intégration – c'est du moins la politique que vous affichez. Or les dépenses que notre pays consacre à l'immigration sont 150 fois plus importantes pour interpellier, placer en rétention et expulser que pour accueillir et intégrer des primo-arrivants entrés légalement en France. Le chiffre est énorme et la politique inefficace, car on note un effondrement du taux d'exécution des mesures d'éloignement, tombé de 62 % en 2002 à 20 % en 2008. Et pour cause : les juridictions ont jugé illégales nombre d'interpellations ou de procédures – une sur trois !

Vous devez également être très frustré par les résultats enregistrés dans un autre secteur essentiel de votre action : l'immigration choisie et le rééquilibrage en faveur de l'immigration professionnelle. Même si l'immigration familiale connaît la même évolution, vous devez certainement déplorer que le nombre de titres de séjour délivrés pour l'exercice d'une activité professionnelle ait baissé de 2 % cette année.

J'en viens aux accords de « gestion concertée », déjà évoqués par les rapporteurs. L'accord signé avec la Tunisie présente cette particularité qu'il permet aux ressortissants de ce pays de venir en France pour exercer des métiers dits « ouverts » alors qu'il y a sur notre territoire des Tunisiens demandant la régularisation de leur situation au titre du travail. M. Joyandet, qui représentait le gouvernement lors du vote de la loi autorisant la ratification de cet accord n'a pas pu nous fournir d'explications. Pouvez-vous nous les donner aujourd'hui ?

La politique du développement solidaire constitue probablement une autre source de frustration pour vous, car elle ne représente que 3 % de vos crédits en dépit des objectifs que vous affichez. J'observe, en outre, que l'objet des projets aidés est moins de favoriser le développement que de financer des mesures de sécurisation dont on voit mal ce qu'elles apportent à cette politique.

Connaissant votre rigueur et l'attention que vous portez à l'utilité de la dépense publique, on peut s'étonner que vous n'ayez pas corrigé les hypothèses manifestement erronées sur lesquelles ce budget est construit. Le projet annuel de performances prévoit notamment que le nombre des demandes d'asile devrait rester stable par rapport au niveau atteint en 2007. Or, le nombre de demandes a considérablement augmenté en 2008 et au premier semestre 2009. Le fort décalage

qui existe entre ce budget et la réalité contraint les collectivités territoriales à se substituer à l'État bien qu'elles soient déjà étranglées financièrement. Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation de sous-dotations chroniques ?

Malgré les réformes que vous avez engagées en vue d'améliorer l'efficacité de vos services, vous avez révisé à la baisse les indicateurs de performances de cette mission. La durée moyenne d'instruction des demandes de naturalisation étant passée de moins de 400 à 470 jours entre 2007 et 2009, vous vous êtes fixé le résultat de 2009 comme objectif à atteindre en 2010. Vous avez donc intégré votre échec, ce qui est d'autant plus navrant que la délégation de l'instruction des dossiers aux préfetures, engagée à titre expérimental dans le cadre de la révision générale des politiques publiques avec l'idée de la généraliser en 2010, était censée accélérer le traitement des dossiers.

Je ne reviens pas sur la question des demandes d'asile, déjà évoquée par plusieurs collègues. En revanche, je serais heureuse que vous vous engagiez à pérenniser le financement du dispositif d'accueil des mineurs étrangers isolés. Je rappelle qu'on n'en compte pas moins de 850 à Paris, dont un quart d'origine afghane. Or ni vous, ni M. Apparou, dont le ministère co-finance le dispositif en vigueur, qui a fait la preuve de son efficacité, ne vous êtes prononcés sur ce sujet.

Le groupe SRC ne partage pas l'enthousiasme manifesté par les rapporteurs et par les présidents Warsmann et Poniatowski en ce qui concerne les résultats obtenus par votre politique de lutte contre l'immigration illégale.

J'observe que le déménagement de vos services a coûté cher et que les loyers ont augmenté au passage de 46 %. Votre ministère ne donne pas un bon exemple en matière de gestion à un moment où l'on demande des efforts considérables aux contribuables et aux collectivités locales. On peut également s'interroger sur votre très coûteuse politique de recrutement de cadres A+, qui n'a visiblement pas porté ses fruits compte tenu des résultats peu satisfaisants obtenus par votre ministère.

Vous n'êtes pas responsable du coût exorbitant – 16,6 millions d'euros – du sommet de l'Union pour la Méditerranée organisé sous la présidence française de l'Union européenne. Toutefois, vous pourrez peut-être nous expliquer pourquoi il n'a pas été question de l'immigration à cette occasion – c'est tout de même un sujet important en Méditerranée.

Enfin, puisque vous tirez fierté de l'adoption d'un pacte européen sur l'immigration et l'asile, pourquoi ne profitez-vous pas du Conseil européen qui a lieu aujourd'hui et demain pour proposer que l'on applique aux ressortissants afghans la directive européenne de 2001 sur la protection temporaire ?

M. Claude Goasguen. Je me concentrerai sur le fondement même de la politique d'immigration, à savoir l'application de la loi.

Les renseignements dont nous disposons sur cette question essentielle ont été longtemps parcellaires. Il a fallu mener un long combat en compagnie de Philippe Goujon, de Thierry Mariani et d'autres collègues encore, pour obtenir des chiffres, lesquels ne sont pas encore totalement satisfaisants. En effet, même si les divergences se sont atténuées, les éléments portés à notre connaissance par les différentes administrations compétentes ne concordent pas totalement. Il nous faudrait un véritable mode d'emploi pour nous y retrouver.

Pour notre part, nous souhaitons sans la moindre ambiguïté une application rigoureuse de la loi, faute de quoi il ne saurait y avoir de politique d'immigration. Je dois avouer que je ne suis pas très enthousiasmé par les opérations spectaculaires auxquelles nous avons récemment assisté, car la question de l'immigration ne saurait se réduire à une simple polémique sur le sort de trois Afghans. Je rappelle que le Royaume-Uni a expulsé 25 ressortissants de ce pays à bord du même vol sans que la presse britannique trouve nécessaire de se faire l'écho d'une telle opération, hormis pour déplorer son coût.

Vous êtes à la tête d'un ministère jeune et frais, c'est-à-dire immature. On peut notamment s'interroger sur la coordination entre vos services et ceux de l'intérieur, de la justice, du travail et des affaires étrangères. Comment se passent vos relations avec ces différents ministères ? Comment se fait-il que la loi soit moins bien appliquée que par le passé, au vu des chiffres dont nous disposons ?

Il est naturellement plus facile et plus plaisant d'évoquer les aspects positifs de la politique de l'immigration – l'intégration, par exemple, ou l'octroi du droit d'asile –, que l'application de la loi et les données statistiques, sujets sur lesquels je souhaiterais que vous nous apportiez des explications complémentaires en séance publique. Nos concitoyens n'accordent pas beaucoup de crédit aux chiffres de l'immigration et ils ont l'impression que la situation n'évolue dans le bon sens. C'est pourquoi nous avons besoin de précisions.

M. le président Didier Migaud. Je rappelle que nous n'examinerons pas ces crédits en séance publique. Seul un vote aura lieu, précédé d'explications de vote.

M. Claude Goasguen. Ce sera pour moi l'occasion de revenir sur ces questions.

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.* Avant de répondre aux questions qui m'ont été posées, je voudrais vous présenter les axes prioritaires et les grandes lignes budgétaires de cette mission.

La hausse des crédits affectés à l'immigration traduit la volonté du gouvernement de mener dans ce domaine une politique tout à la fois ambitieuse et équilibrée, ferme et humaniste. Notre pays fait preuve de générosité en accueillant et en intégrant des étrangers en situation régulière, mais il mène également, dans

l'intérêt même d'une bonne intégration, une lutte déterminée contre l'immigration clandestine et contre les filières mafieuses des passeurs.

Les moyens budgétaires s'élèvent à près de 600 millions, ce qui représente une augmentation de plus de 60 millions, et de 11,5 %, par rapport à l'année 2009. Les effets des changements de périmètre étant limités à 6,8 millions d'euros, l'évolution des crédits résulte, pour l'essentiel, d'une véritable augmentation des moyens alloués à la politique d'immigration et d'intégration.

Le premier axe de notre action est la politique d'asile, à laquelle 54 % des crédits – 318 millions d'euros – sont consacrés. Après avoir augmenté de 19,9 % en 2008, le nombre des demandes d'asile a continué de s'accroître plus rapidement que prévu – de 13,9 % – au cours des premiers mois de l'année 2009. Afin de prendre en compte cette évolution, nous disposerons de 29 millions d'euros de crédits supplémentaires en 2010, ce qui nous permettra de créer 1 000 places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les CADA, et de pourvoir au financement de l'allocation temporaire d'attente, l'ATA. La multiplication par quatre des places disponibles dans les CADA depuis 2001 témoigne bien de l'importance et de la constance des efforts réalisés en matière d'immigration par le Gouvernement.

La lutte contre l'immigration irrégulière, qui bénéficiera de 104 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 94 millions en crédits de paiement, est le second axe de notre action. Dans un État de droit, la loi républicaine doit en effet s'appliquer avec humanité, mais aussi avec fermeté.

A compter de l'année prochaine, les crédits alloués à la construction et à la rénovation des CRA, les centres de rétention administrative, dont le montant s'élève à 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 14 millions en crédits de paiement, seront transférés au ministère de l'immigration. La reconstruction du CRA de Vincennes, détruit en 2008, et celle des CRA du Mesnil-Amelot se poursuivront en 2010. Nous avons également décidé de construire un nouveau centre à Mayotte, où les conditions actuelles de rétention ne sont pas acceptables.

Notre troisième domaine d'action est la politique d'intégration. Un montant de près de 80 millions d'euros y est affecté en 2010, ce qui représente 8,7 millions de plus que cette année. Il faut ajouter à ce montant les 75 millions d'euros mis à la disposition de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, l'OFII, qui est l'opérateur du ministère dans ce domaine.

L'intégration est un complément indispensable de notre politique de maîtrise des flux migratoires. Pays très accueillant, la France accorde chaque année deux millions de visas de court séjour et 180 000 visas de long séjour, et elle est l'État qui accueille le plus de réfugiés en Europe.

Pour offrir les meilleures conditions d'intégration possibles aux étrangers venus légalement sur notre territoire et désireux de s'y installer durablement, nous

avons engagé un certain nombre d'actions innovantes, telles que le dispositif « Ouvrir l'école aux parents », le label « diversité » dans les entreprises et les collectivités territoriales ou encore le parcours de réussite professionnelle. Au cours des prochaines semaines, je proposerai des mesures complémentaires de formation linguistique dans le cadre des contrats d'accueil et d'intégration et des contrats d'accès à l'emploi.

Le développement solidaire, qui bénéficie des crédits du programme 301, constitue le dernier axe d'action du ministère.

Neuf accords avec des pays étrangers ont déjà été signés dans ce domaine. Pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République et par le Premier ministre, qui est de conclure une vingtaine d'accords d'ici à 2012, nos moyens seront accrus l'an prochain de 13 millions d'euros en autorisation d'engagement et de 9,5 millions en crédits de paiement, par rapport à ce que prévoyait la programmation triennale.

Pour l'année 2010, j'ai pour ambition de signer au moins trois nouveaux accords. Des négociations sont en cours avec les pays d'Afrique subsaharienne, les grands pays émergents, tels que le Brésil, la Chine et le Vietnam, et la zone des Balkans occidentaux.

J'ajoute que nous plaçons de grands espoirs en matière de développement solidaire dans le fonds fiduciaire qui a été créé en partenariat avec la Banque africaine de développement.

Comme vous pouvez le constater, ce budget nous permettra de réaliser les ambitions du gouvernement malgré les difficultés du contexte budgétaire actuel

J'en viens aux questions que vous avez bien voulu me poser.

Comme l'a rappelé le président Poniatoski, le rééquilibrage en faveur de l'immigration économique fait partie des objectifs fixés par le Président de la République. Nous partons de très bas, car elle ne représentait en 2006 que 10,4 % de l'immigration dite « durable », c'est-à-dire exception faite des étudiants et des saisonniers. Notre objectif est de porter le ratio à 50 % d'ici à 2012.

Toutes nationalités confondues, le nombre des titres de séjour délivrés pour motif professionnel s'est d'abord stabilisé en 2007, puis il s'est fortement accru en 2008, passant de 11 751 à 21 310, soit une augmentation de 81,3 %.

Je serai plus nuancé que le président Poniatoski en ce qui concerne la part des ressortissants marocains dans les évolutions de l'immigration économique. En effet, elles s'expliquent en grande partie par la délivrance de cartes de séjour aux travailleurs saisonniers depuis 2008 : près de 75 % d'entre eux sont d'origine marocaine dans le secteur agricole.

Au-delà des effets quantitatifs, l'évolution de l'immigration professionnelle a été influencée par la création, en 2008, d'une liste de métiers en tension ouverts aux ressortissants étrangers sans possibilité d'opposer la situation du marché de l'emploi.

J'en viens au déploiement de la biométrie : de 2005 à 2008, le nombre d'ambassades et de consulats équipés en la matière est passé de 5 à 57, et la part des visas biométriques délivrés de 3 à 29 %. En 2009, 63 nouveaux postes seront équipés, ce qui portera le taux de délivrance des visas biométriques à près de 50 %. D'ici à 2011, 32 consulats et ambassades resteront à équiper. Pour y parvenir, nous comptons externaliser le recueil des données biométriques, ce qui sera fait dès la fin de l'année 2010 dans les consulats d'Alger, d'Istanbul et de Londres, lesquels traitent chaque année environ 300 000 demandes de visas, soit 15 % des dossiers au niveau mondial.

A Alger, les problèmes immobiliers n'ont pas pu être résolus par le Quai d'Orsay. C'est pourquoi nous mettons en place le projet Visa Bio, qui a été validé par la CNIL, puis soumis au Conseil d'État. Si cette expérimentation est concluante, le dispositif sera déployé en Russie et en Chine, où sont déposées respectivement 350 000 et 160 000 demandes de visas par an.

Il est exact que tous les moyens humains et financiers mobilisés contre l'immigration illégale ne sont pas sous la responsabilité de mes services, conçus pour former un ministère d'« état-major ». Au plan budgétaire, seuls 104 millions d'euros en autorisations d'engagement et 94 millions en crédits de paiement sont affectés au ministère de l'immigration pour cette mission.

Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances a pour but de retracer la contribution des autres ministères à la politique d'immigration et d'intégration. Il s'agit notamment des programmes 176, « Police nationale », et 152, « Gendarmerie nationale », qui regroupent respectivement 613 et 70 millions d'euros. Toutefois, je reconnais que l'ensemble des données existantes ne permet pas d'appréhender parfaitement le coût des politiques que nous menons. C'est ce qui fait l'intérêt d'études telles que le rapport de l'Inspection général de l'administration sur le coût de la politique d'éloignement.

Monsieur Goasguen, les résultats obtenus sont en phase avec les objectifs fixés par le Président de la République et par le Premier ministre, à savoir 27 000 reconductions à la frontière en 2009. Après avoir été un peu deçà des prévisions au cours du premier trimestre, nous nous en rapprochons : 21 882 personnes ont en effet été reconduites au cours des neuf premiers mois de l'année.

En ce qui concerne la lutte contre les filières clandestines, nous avons déjà dépassé les résultats obtenus en 2008 : 107 filières ont été démantelées cette année, contre 101 l'an passé. C'est un beau résultat dont on peut légitimement se féliciter.

En outre, nous avons déjà procédé à 2 797 verbalisations pour travail illégal, soit presque autant qu'en 2008 alors que l'année n'est pas terminée. Vous voyez donc que les efforts ne se relâchent pas.

Je souhaite maintenant répondre aux questions de Béatrice Pavy sur l'asile, questions qui rejoignent certaines préoccupations du président Migaud.

Le budget consacré à l'asile tient compte de la progression des demandes, puisqu'il connaît une hausse de 10 % : 318 millions sont prévus en 2010, contre 289 millions en 2009. Quant aux crédits liés à l'allocation temporaire d'attente, ils passent de 30 à 53 millions d'euros. Par ailleurs, nous avons prévu le financement de mille places supplémentaires en centre d'accueil pour demandeur d'asile.

Je suis bien conscient de la difficulté de faire des prévisions en matière d'asile. Ainsi, le nombre de demandes était tombé de 65 614 en 2004 à 35 520 en 2007 avant de remonter à 42 599 en 2008. Cette progression s'est poursuivie au premier semestre de 2009 – plus 16,5 % –, puis est redescendue à 13,9 % pour les neuf premiers mois. Les prévisions pour le projet de loi de finances ont été établies sur la base des hypothèses du contrat d'objectifs et de moyens signé en décembre dernier avec l'OFPPRA, c'est-à-dire une hausse de l'activité de 5 % et 45 500 demandes d'asile, dont 28 500 premières demandes.

Ces prévisions tiennent compte de l'objectif de réduction des délais d'examen des demandes d'asile par l'OFPPRA et de recours par la CNDA. Il faut avoir conscience qu'une réduction des délais peut permettre de réduire significativement nos dépenses en matière d'asile. Ainsi, le gain d'un mois de délai peut permettre d'économiser environ 8 millions d'euros sur le budget de l'État. Sur ce plan, des progrès ont été réalisés depuis deux ans par l'OFPPRA, même s'ils sont contrariés par la forte augmentation du nombre de demandes. Pour 2010, j'attends beaucoup de l'amélioration du fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile – la CNDA –, grâce à l'arrivée de dix magistrats professionnels cet automne. Il s'agit pour nous d'une excellente nouvelle. Si l'augmentation du nombre de demandes se poursuivait au même rythme, peut-être faudrait-il encore accroître les moyens de la CNDA.

Enfin, je veux vous rassurer, madame Mazetier : si les prévisions étaient dépassées, le Premier ministre m'a garanti que les besoins nécessaires seraient couverts en gestion en 2010. L'engagement figure dans la lettre plafond du projet de loi de finances pour 2010. L'État n'a de toute façon jamais manqué à ses devoirs en matière d'asile.

La non-utilisation de la salle d'audience de la ZAPI de Roissy est un sujet récurrent depuis 2001, malgré la réalisation de travaux à hauteur de 2,5 millions d'euros. Nous relançons ce dossier avec la Chancellerie, notamment dans le cadre des travaux de réaménagement du TGI de Bobigny. Les autres salles d'audience des CRA – c'est-à-dire Coquelles, Marseille et bientôt Le Mesnil-Amelot – sont, elles, utilisées.

Vous savez que le ministère a publié, à l'été 2008, un décret permettant de passer une convention avec une ou plusieurs personnes morales pour assister les étrangers placés en rétention et les aider à exercer leurs droits. Auparavant, une seule association, la CIMADE, était concernée. Les centres de rétention ont été répartis en huit lots dans le double souci d'assurer une cohérence d'ensemble et des équilibres géographiques. L'allotissement a également permis d'établir une égalité de traitement entre les CRA métropolitains et ceux d'outre-mer. Le décret ayant été définitivement validé par le Conseil d'État, il y aura donc à l'avenir un partage du marché de l'assistance aux étrangers en situation irrégulière. En revanche, pour l'appel d'offres, nous sommes encore dans l'attente du jugement du tribunal administratif de Paris et de celui du Conseil d'État. Ce dernier a examiné le dossier le 13 octobre, et devrait donc se prononcer dans les semaines à venir.

Vous m'avez interrogé sur l'éventuelle indemnisation due aux associations si le marché ne devait pas entrer en application. Nous sommes conscients que la question pourrait se poser, mais il est impossible, à ce stade, de déterminer si une telle indemnisation aura lieu, et le cas échéant quel serait son montant.

J'en viens à la question du coût des reconduites, abordée par plusieurs députés. Comme l'a rappelé le président Migaud, j'ai transmis aux commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat le rapport sur le sujet que j'avais commandé à l'Inspection générale de l'administration. Ce rapport estime que le coût global de la politique d'éloignement peut être estimé à 232 millions d'euros, sans compter les coûts afférents aux différentes juridictions. En effet, les rapporteurs ont eu des difficultés à établir une comptabilité analytique fine du temps consacré à cette politique par les juges des libertés et de la détention et par les tribunaux administratifs, d'autant que nous leur avons laissé un délai relativement court pour réaliser ce travail, la question intéressant beaucoup du monde. Mais nous pourrions éventuellement aller plus loin.

Comme l'IGA le dit à juste titre, rapporter le coût global au nombre d'éloignements pour déterminer le coût moyen d'une reconduite présente l'inconvénient majeur de faire peser l'ensemble des coûts sur le maillon final de cette politique – on pourrait ici faire un parallèle avec un calcul aussi peu judicieux qui consisterait à rapporter les coûts de la chaîne judiciaire aux seules personnes condamnées. L'IGA propose donc deux autres méthodes de calcul qui nous paraissent plus pertinentes : soit établir le coût moyen des trois principales phases du dispositif – interpellation, placement en CRA et reconduite –, auquel cas le coût moyen global peut être estimé à 6 300 euros ; soit calculer un coût moyen de parcours type, qui s'élève alors à 5 130 euros pour une reconduite sans escorte et 11 150 euros pour une reconduite avec escorte. Pour le détail des coûts fixes, des coûts semi-variables et des coûts variables, vous le trouverez dans le rapport.

Nous allons tenir compte de ces résultats et réfléchir à l'organisation de notre dispositif de rétention et aux moyens d'en optimiser le fonctionnement.

Chacun retiendra parmi les chiffres que je viens de citer celui qui sert le mieux sa propre démonstration. Mais pour réduire le coût des reconduites à la frontière, est-on prêt à réduire les procédures ? Je pense que personne ne fait une telle suggestion. Le dispositif français est en effet particulièrement soucieux du respect des libertés individuelles et des libertés publiques. Cette précaution nous honore, mais elle coûte cher. Quand bien même on estimerait que le coût de la reconduite à la frontière est trop élevé – ce que pour ma part je ne crois pas –, faut-il en tirer la conclusion qu'il convient d'abandonner cette politique ? Il faudrait alors évaluer le coût direct de l'immigration irrégulière, et on se rendrait alors vite compte du caractère faramineux des sommes en jeu. Et je ne parle pas des coûts indirects : squats, travail illégal, exploitation des êtres humains. Si on se livrait à une comparaison uniquement financière, certains seraient surpris du résultat.

Mme Pavy m'a également interrogé sur le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Celui-ci permet de mobiliser 11 100 places, dont 1 500 sont gérées par ADOMA. En 2009, ce sont 71 millions d'euros qui ont été consommés à ce titre, contre une estimation initiale de 30 millions d'euros. L'écart s'explique par l'augmentation des demandes d'asile.

Je répondrai en même temps aux questions de Philippe Cochet et d'Éric Diard sur la demande d'asile, car elles sont complémentaires. Je ne reviens pas sur les chiffres : la hausse du nombre de demandes a eu pour conséquence le rallongement des délais de traitement des dossiers, à l'OFPPA comme à la CNDA. Pour l'Office, nous étions passés de 105 jours en 2007 à 100 en 2008, et notre objectif était de descendre à 95 jours en 2009. Mais alors que le délai moyen était de 112 jours au premier trimestre, la tendance actuelle est à une remontée au-dessus de 120 jours. De tels indicateurs ne semblent pas vous satisfaire, madame Mazetier. Nous n'avions pas prévu, il est vrai, l'ampleur de la montée des demandes d'asile. Mais vous pouvez admettre que la situation s'impose à nous.

Mme Sandrine Mazetier. Prospective !

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*. Même si nous constatons une augmentation des délais, je veux souligner que l'OFPPA a poursuivi en 2008 et en 2009 ses efforts pour améliorer son efficacité, ce qui a permis d'amortir une partie de la hausse de la demande. L'Office a fourni des efforts de productivité puisque le nombre de dossiers traités par agent instructeur et par jour travaillé est passé de 1,7 en 2007 à 1,80 en 2008 et à 1,81 dans les six premiers mois de 2009. Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit que l'établissement doit être plus flexible dans son organisation pour pouvoir absorber des pics de demandes sans sureffectifs. Mais nous avons également prévu de solidifier l'assise financière de l'Office en faisant passer la subvention annuelle du ministère de 30,5 millions d'euros en 2009 à 32 millions en 2010 et à 33 millions en 2011.

Je suis parfaitement conscient des difficultés rencontrées actuellement par l'OFPPA. J'ai donc souhaité que nous fassions ensemble un point sur l'exécution

du contrat d'objectifs et de moyens, dans le cadre du comité de pilotage. La réunion devrait avoir lieu dans la première quinzaine de novembre. Nous verrons alors s'il faut augmenter le nombre d'agents de protection. Quant à la réduction des délais, elle passe aussi, nous semble-t-il, par une meilleure utilisation de la procédure prioritaire.

Enfin, nous voulons élargir la réflexion sur les délais globaux, c'est-à-dire correspondant à la procédure devant l'OFPRA et devant la CNDA. Alors qu'au premier semestre 2009, le délai moyen de traitement global était de dix-sept mois et demi, nous voulons essayer de le ramener à un an. C'est un objectif très ambitieux, mais l'atteindre pourrait avoir des effets extrêmement favorables non seulement pour le demandeur d'asile, lequel a hâte de connaître la réponse à sa demande, mais aussi pour les finances publiques, pour les raisons que j'ai déjà indiquées. Nous comptons beaucoup sur les magistrats permanents pour parvenir à ce résultat.

M. Cochet m'a interrogé sur la protection internationale que nous avons accordée à un certain nombre de ressortissants de pays africains – Somalie, Érythrée, Soudan – qui avaient été préalablement accueillis à Malte et avaient bénéficié du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire. Malte leur a accordé cette protection en coopération avec le Haut commissariat aux réfugiés. Pour répondre très précisément à votre question, monsieur Cochet, 90 % des 750 000 euros engagés par la France pour cette opération de réinstallation vont être couverts par le Fonds européen pour les réfugiés. Les personnes concernées suivent en ce moment un parcours d'intégration – logement, scolarité, formation, apprentissage du français – financé sur cette enveloppe.

Afin de prolonger cette action, la France a souhaité mobiliser ses partenaires européens en faveur de Malte et répondre ainsi à la demande adressée par les pays méditerranéens au Conseil européen des 18 et 19 juin 2009. Je précise que la France a été le premier pays à participer à cette opération pilote, ce qui est une réponse à ceux qui prétendent qu'elle n'est pas généreuse en matière d'asile. Au contraire, dans ce domaine, nous sommes le pays le plus généreux en Europe. Je pourrais même montrer que nous sommes le pays le plus généreux au monde, mais puisqu'il y a polémique sur les chiffres, disons que nous venons après les États-Unis.

Je me suis donc engagé à ce que nous répétions l'année prochaine l'opération de Malte. Malheureusement, pour l'heure, les autres États européens sont très peu nombreux à avoir répondu à la demande du Conseil européen. La Slovaquie s'est engagée pour dix personnes, le Portugal pour six et le Luxembourg pour cinq. Je suggère à ceux qui prennent des positions fortes sur la question de l'asile de méditer ces chiffres.

J'en viens aux ressources de l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Contrairement à l'OFPRA, pour lequel la subvention représente l'essentiel des ressources, la subvention pour charges de service public n'est

traditionnellement versée à l'OFII – ex-ANAEM – que si la situation financière de l'établissement le nécessite. Pour 2010, nous ne disposons pas de marges de manœuvre sur le fonds de roulement de cet Office. Dans sa configuration actuelle, celui-ci n'a pas encore un an d'existence, et manque donc de recul pour apprécier le rendement de ses ressources propres et le coût des missions nouvelles prévues par la loi de 2007 ou provenant de l'ACSE. En tenant compte du versement de la totalité de la subvention du ministère – 15 millions d'euros prévus par le PLF pour 2010 –, l'OFII estime le besoin de financement complémentaire à environ 5 millions d'euros. J'ai demandé à mes services de procéder à une analyse détaillée des résultats de 2009 et de me dire s'il convient d'augmenter ses ressources propres. Je n'exclus pas de proposer des mesures sur ce sujet dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative. Bien évidemment, je vous en tiendrai informés.

L'OFII s'emploie par ailleurs à améliorer les conditions de recouvrement de ses recettes. Plusieurs mesures sont à l'étude, comme la dématérialisation du droit de timbre sur les titres de séjour accordés aux ressortissants étrangers.

Éric Diard m'a interrogé sur l'annulation de la circulaire de régularisation signée par mon prédécesseur le 7 janvier 2008 afin de mettre en œuvre l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007. Cette décision a été prise le 23 octobre par le Conseil d'État pour un motif de forme, une imperfection de rédaction pouvant laisser croire que les dossiers étaient soumis à une condition de recevabilité alors que ce n'était pas le cas – ils ont été examinés au fond. Cette annulation anticipée donne lieu à des discussions avec les syndicats en vue de diffuser une autre circulaire plus claire, tenant compte des exigences émises par le Conseil d'État. Soyez rassurés, cette annulation n'a strictement aucun impact sur les situations individuelles des 2 800 étrangers régularisés par le travail – et je réponds ainsi à la question de Mme Mazetier.

Concernant le centre de rétention de Mayotte, l'actuel bâtiment peut accueillir 60 personnes. Il avait d'abord été prévu de porter sa capacité à 90, puis à 140 places. Le coût de construction du CRA est estimé à 20 millions d'euros par le ministère de l'intérieur. Nous prévoyons le calendrier suivant : consultation des concepteurs réalisateurs en décembre 2009 ; lancement des travaux au premier semestre 2010 ; livraison à l'été 2011 si tout se passe bien.

En ce qui concerne les accords de gestion concertée, sur les neuf conclus, cinq ont été ratifiés : les accords avec le Gabon, le Sénégal, le Bénin, la Tunisie et le Congo. S'agissant de Maurice, le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 10 juin 2009. Un de mes collaborateurs ayant été auditionné cette semaine par le rapporteur, j'espère que les choses vont avancer rapidement. Concernant le Cap Vert et le Burkina Faso, les textes ont été transmis au Conseil d'État début octobre. Pour l'accord passé avec le Cameroun, que je n'ai signé que très récemment, la procédure de consultation interministérielle doit être lancée par le ministère des affaires étrangères avant transmission au Conseil d'État. Enfin,

l'arrangement administratif avec le Brésil n'a, lui, pas besoin d'être ratifié, et est d'ores et déjà opérationnel. Nous réunirons le groupe de travail début 2010.

Au sujet du conseil interministériel à l'intégration, il m'est difficile de vous répondre précisément, monsieur Diard, puisque les discussions sont encore en cours, en attendant l'arbitrage du Premier ministre. Je me limiterai à indiquer nos principaux objectifs, dont le premier est d'augmenter le niveau de langue exigé pour les primo-arrivants. Nous considérons en effet que la langue est le premier outil de l'intégration. Lorsque l'on arrive sur le sol français sans maîtriser la langue, on a très peu de chances – et c'est une litote – de pouvoir s'intégrer. Le deuxième objectif est de favoriser l'emploi des populations immigrées, ce qui passe, entre autres initiatives, par la mise en place du label « diversité ». Nous devons également faire un effort particulier en direction des femmes et des jeunes, ainsi qu'à l'égard des migrants les plus âgés. Enfin, nous devons améliorer notre connaissance des parcours d'intégration.

Je n'ai pas compris, madame Mazetier, vos propos introductifs faisant référence à mes précédentes fonctions de secrétaire d'État. C'était visiblement très subtil et vous en aviez l'air très satisfaite. Vous avez donc probablement atteint l'objectif que vous vous étiez fixé, et je n'ai pas besoin d'y revenir.

Au sujet des régularisations, nous devons effectuer un travail sémantique. Lorsqu'un préfet, après un premier refus de l'administration, réexamine un dossier et décide de faire droit à la demande, cette décision entre-t-elle dans la catégorie des régularisations ? Les avis sont partagés à ce sujet. C'est pourquoi le seul chiffre dont je dispose, et que je vous ai donné, est celui des régularisations par le travail. Nous avons par ailleurs conçu un système informatique dit AGDREF 2, mais pour le mettre en fonctionnement, nous avons besoin de l'accord de la CNIL. L'examen du dossier est en cours. Dès que cet accord sera donné, nous pourrions répondre précisément aux questions que vous avez posées.

Vous avez évoqué le Conseil européen qui se tient en ce moment même. À la demande de la France, les chefs d'État et de gouvernement vont parler de protection des frontières et d'harmonisation de la politique de l'asile. Selon nous, en effet, il n'est pas possible d'avoir à la fois un espace Schengen, ce merveilleux acquis de la construction européenne, ...

M. Jacques Myard. C'est une passoire !

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.* C'est en partie vrai, notamment en Grèce – et en disant cela, mon intention n'est pas d'accuser ce pays, qui doit faire face à une situation extrêmement difficile. Il faut dire aussi que la Turquie ne joue pas le jeu en matière de protection de la frontière et de réadmissions. Quoi qu'il en soit, nous connaissons des difficultés sur certains points d'entrée. Le Président de la République s'est saisi du dossier, et j'ai déposé sur la table de mes collègues ministres européens, le 21 septembre, plusieurs propositions visant à renforcer les

frontières européennes et à doter l'agence européenne Frontex non seulement de nouveaux moyens matériels mais surtout d'une doctrine d'utilisation de ces moyens totalement renouvelée. Outre le renforcement des frontières, nous recherchons l'harmonisation progressive de la politique d'asile, qui passe notamment par l'installation rapide du bureau d'asile prévu par le pacte européen négocié et signé par mon prédécesseur. C'est indispensable, sans quoi l'espace Schengen lui-même serait, à terme, menacé. Dans ce domaine, plusieurs pays méditerranéens – Malte, Chypre, Grèce, Italie – sont en première ligne.

Vous suggérez d'appliquer aux Afghans présents en Europe la directive de 2001 sur la protection temporaire. Mais ce texte ne s'applique qu'à l'occasion d'un afflux massif et immédiat de personnes fuyant des persécutions. Il vise des situations d'afflux de réfugiés telles que celles que nous avons connues lors des guerres de Yougoslavie. S'agissant des Afghans – seulement quelques milliers de personnes en Europe –, nous ne sommes pas dans ce cas de figure.

Mme Sandrine Mazetier. Vous confirmez donc que l'on ne peut pas parler d'afflux massif.

M. Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Il s'agit d'un afflux régulier qui pose des difficultés – notamment à nous, Français – mais, en effet, pas d'un afflux massif au sens de la directive de 2001 que vous avez citée. De toute façon, les règles sont claires : lorsque l'on provient d'un pays en guerre, connaissant des troubles ou des attentats, on a droit au statut de réfugié ou à la protection subsidiaire. Mais pour cela, il faut se présenter devant des organismes indépendants. En France, l'OFPRA est totalement indépendant, et j'approuve toutes ses décisions. Lorsque l'Office décide que le demandeur n'a pas apporté les preuves des risques personnels qu'il encourait et n'est pas victime de persécutions, et à partir du moment où la Cour européenne des droits de l'homme valide cette décision, que devons-nous faire ? Si l'on estime qu'une personne dans cette situation doit pouvoir rester en Europe, il faut le dire haut et fort, cela permettra de faire avancer le débat. Mais je n'ai entendu aucune voix dans ce sens.

Concernant la naturalisation, la réforme que j'ai engagée supprimant la double procédure d'instruction, dans laquelle les préfetures se chargeaient de l'instruction proprement dite des dossiers et le ministère de l'homogénéisation des décisions, permettra de dégager des moyens financiers et humains. La première priorité en ce domaine est en effet de résorber les stocks. Un effort important a déjà été fait puisqu'au 30 juin 2009, ceux-ci avaient été réduits de 17,4% à la sous-direction de l'accès à la nationalité française et de 9,4% dans les préfetures, par rapport au 1^{er} janvier de la même année. Quinze vacataires ont été recrutés, vraisemblablement jusqu'au début 2010, pour permettre de résorber totalement ces stocks. Les nouveaux visas long séjour valant titre de séjour permettront également de dégager des moyens puisque cette réforme évitera à 100 000 étrangers au moins par an une double instruction de leur dossier, réalisée tout d'abord au nom du ministère des affaires étrangères dans les consulats de leur

pays d'origine puis à leur arrivée en France, au nom du ministère de l'intérieur dans les préfectures. C'est d'ailleurs l'un des intérêts de la création d'un ministère de l'immigration - quasiment tous les pays européens en mettent d'ailleurs un en place - regroupant des services des affaires étrangères, des affaires sociales et de l'intérieur. Tout en facilitant l'entrée des étrangers sur notre territoire, cette réforme fait économiser beaucoup d'argent public.

Vous avez dit, Madame Mazetier, que le coût de la reconduite à la frontière était 150 fois supérieur.... Je pense que votre langue a fourché.

Mme Sandrine Mazetier. Pas du tout !

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.* Pourriez-vous alors m'expliquer comment vous arrivez à ce chiffre ?

Mme Sandrine Mazetier. On constate dans le programme 104, « Intégration et accès à la nationalité française », qui regroupe les seules actions d'accueil des primo-arrivants - celles concernant les étrangers entrés légalement sur notre territoire depuis plus de cinq ans relevant du secrétariat d'État de Mme Amara - que le forfait d'accueil s'élève à 135 euros par personne. Je maintiens, en m'appuyant sur des données croisées, issues d'un rapport de la Cour des comptes et d'un rapport du Sénat, que le coût de la rétention des personnes puis de leur expulsion est bien 150 fois supérieur à ce forfait.

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.* Vous m'avez élégamment fait observer tout à l'heure que je n'étais pas doué pour la prospective. Il se trouve que j'étais aussi, dans mes précédentes fonctions, chargé de l'évaluation des politiques publiques. Je ne vous conseillerais pas de faire carrière dans ce secteur. Le montant de 232 millions d'euros avancé pour le coût des reconduites à la frontière - et dont l'IGA a elle-même reconnu qu'il était largement surestimé - est à mettre en regard des 150 millions d'euros du budget de l'Office français de l'immigration et de tous les crédits pour l'intégration. Prétendre que 232 millions, c'est 150 fois plus que 150 millions, même pour quelqu'un comme moi qui n'étais pas doué en mathématiques, cela dépasse les bornes !

Mme Sandrine Mazetier. Le coût moyen d'une expulsion s'élève à 21 000 euros, soit 150 fois plus que 135 euros. Et je ne suis pas particulièrement douée en mathématiques, monsieur le ministre !

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.* J'ai déjà répondu s'agissant des accords bilatéraux et des naturalisations. Je pense également avoir répondu à M. Goasguen concernant les entrées irrégulières sur le territoire. Notre objectif est clair : la France ne peut pas être le seul pays d'Europe à ne pas reconduire à la frontière les étrangers entrés irrégulièrement sur son territoire. Tous les autres pays, victimes eux aussi de filières d'immigration clandestine, comme le Royaume-Uni, la

Suède, la Norvège, les Pays-Bas, l'Allemagne et l'Italie, en renvoient beaucoup plus que nous. Dans le même temps, nous agissons dans le respect des traditions et des principes qui nous honorent. Nous ne reconduisons pas à la frontière les mineurs isolés - nous ne l'avons d'ailleurs jamais fait - , nous ne reconduisons pas non plus les personnes accueillies sur notre territoire pour des raisons humanitaires ou qui ont des problèmes de santé. Avant toute reconduite, nous vérifierons que les personnes ont refusé toutes les propositions qui leur ont été faites. A ce sujet, je signale que, sur 180 Afghans ayant bénéficié de l'aide au retour volontaire que nous avons proposée, 80 ont créé leur entreprise depuis le début de l'année à Kaboul et dans sa région. C'est une donnée importante que j'ai du mal à faire connaître plus largement : il me faudra faire preuve de plus de pédagogie !

Le renvoi de trois Afghans est en effet symbolique : il s'agit de signifier aux passeurs qu'ils auront de plus en plus de mal à effectuer leur sale travail à l'avenir ! Si nous montrons que la frontière entre la France et le Royaume-Uni est désormais beaucoup plus étanche, que nous avons démantelé les campements sordides dans lesquels étaient exploités ces malheureux étrangers et que la France n'est pas un sanctuaire où on ne pratique pas de reconduites à la frontière, nous avons toutes chances de tarir les trafics car les migrants n'accepteront plus de payer de 12 000 à 15 000 euros le « ticket d'entrée » jusqu'à Calais. Tous les chiffres, ceux de la police comme ceux des associations en attestent, la pression migratoire diminue dans le Calaisis.

Rapporté au nombre d'obligations de quitter le territoire français et d'arrêtés de reconduite à la frontière, le taux d'exécution baisse légèrement en effet, mais cette baisse est en partie optique. En effet, en 2007, il y a eu 97 000 OQTF et APRF contre 64 000 seulement en 2006, soit tout de même une augmentation d'un tiers. Le nombre de reconduites exécutées croît fortement : 7 611 en 2006 , 13 707 en 2007 et 19 000 en 2008. C'est également vrai des départs volontaires. Sous mon prédécesseur, il y en avait eu quelque 10 000 et si le chiffre chute, c'est en partie du fait de l'intégration en 2008 des Roms et des Bulgares.

L'échec dans l'exécution des décisions tient essentiellement à notre droit très exigeant. Dans 30% des cas, il tient à la décision d'un juge de la liberté et de la détention, dans 10% des cas, à celle d'un tribunal administratif, et dans 35% des cas, à la non-obtention d'un laissez-passer consulaire.

J'ai oublié, et je la prie de m'en excuser, de répondre à la question de Mme Mazetier concernant l'Union pour la Méditerranée. Vous savez souligné les acquis de la présidence française de l'Union européenne. Mon prédécesseur a en effet signé un pacte engageant les 27 pays...

Mme Sandrine Mazetier. L'État français – vous n'y êtes certes pour rien, je le reconnais – a dépensé 16,6 millions d'euros pour un sommet d'une demi-journée, au cours duquel n'a même pas été évoquée la question des migrations en

Méditerranée. Il ne me semble pas que la France ni la présidence française de l'Union puissent s'honorer de ce sommet.

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*. Je maintiens que le pacte signé par mon prédécesseur constitue un acquis important. Lorsque je rencontre les ministres étrangers chargés des questions migratoires, c'est toujours sur cette base que nous discutons.

Concernant le sommet de l'Union pour la Méditerranée, je reconnais qu'il a coûté un peu plus qu'il n'aurait dû, probablement parce qu'il a été organisé dans l'urgence, mais il n'a rien eu du caractère somptuaire que l'on a dénoncé ça et là... Les questions migratoires n'y ont pas été abordées parce que les pays de la rive Sud ne l'avaient pas souhaité.

Mme Sandrine Mazetier. C'est dommage ! C'est un sujet important en Méditerranée.

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*. Je réunirai de manière informelle tous les pays riverains de la Méditerranée le 14 décembre prochain pour traiter de ces questions. Votre préoccupation sera donc satisfaite.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie, monsieur le ministre, de ces réponses et donne la parole à d'autres de nos collègues qui souhaitent intervenir.

M. Étienne Pinte. J'aborderai deux thèmes qui me tiennent particulièrement à cœur et entre lesquels j'établis un lien : d'une part, la question de l'hébergement et du logement – comme vous le savez, j'ai remis un rapport au Premier ministre sur l'hébergement d'urgence – et, d'autre part, l'asile – je suis membre du conseil d'administration de l'OFPRA, où je représente l'Assemblée nationale.

J'évoquerai les conditions d'hébergement et de logement des demandeurs d'asile mais aussi de ceux qui ont obtenu une protection. Je reconnais que des efforts ont été faits et que le nombre de places dans les CADA, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, est passé de 17 000 il y a quelques années à 24 000 aujourd'hui. Cependant, en 2008, 29 000 personnes étaient éligibles à une place en CADA. C'est dire qu'il manque au moins 9 000 places ! Ce ne sont donc pas les 1 000 supplémentaires prévues dans votre budget qui vont régler le problème – ces mille places avaient d'ailleurs été budgétées en 2008 et en 2009. Au-delà de l'aspect quantitatif, il y a aussi l'aspect qualitatif. En effet, les demandeurs d'asile accueillis en CADA bénéficient d'un accompagnement pour préparer leur requête en toute connaissance de cause et le mieux possible. Par ailleurs, je rappelle qu'une place en CADA coûte beaucoup moins cher à l'État qu'un hébergement en CHRS, en centre d'hébergement d'urgence ou à l'hôtel.

Nous avons donc tout intérêt à augmenter très rapidement le nombre de places dans ces centres.

Aucun crédit supplémentaire n'est prévu en dépit de l'insuffisance du dispositif actuel d'hébergement d'urgence spécifique aux demandeurs d'asile. C'est le dispositif de droit commun, déjà engorgé, qui pallie cette carence. Or, il n'est pas approprié à la problématique spécifique de l'asile. Trente millions d'euros seulement sont inscrits au budget 2010, alors que d'ici à la fin de l'année, l'État aura dépensé 67 millions d'euros pour cet hébergement d'urgence ! Comme d'habitude, un collectif budgétaire comblera cet écart...

Par ailleurs, il n'y a pas assez de fluidité dans la chaîne de l'asile. En effet, une fois la protection accordée, les réfugiés ont toutes les peines du monde à se loger, ne fût-ce qu'en hébergement, et comme les demandes d'asile ont augmenté de 20 %; je crains qu'un grand nombre de ces personnes ne se retrouvent dans la rue cet hiver.

Avant d'en venir au problème des mineurs étrangers, je souhaite, monsieur le ministre, vous poser quatre questions ponctuelles. Je vous ai écrit le 1^{er} octobre dernier au sujet du centre de rétention administrative de Bordeaux, lequel a été incendié au début de l'année. Les personnes retenues sont donc aujourd'hui conduites soit à Toulouse, à 230 km, soit à Bayonne, à 165 km. Quand un CRA sera-t-il reconstruit à Bordeaux ?

Pourquoi, au lieu d'accepter, de manière d'ailleurs généreuse, une centaine de demandeurs d'asile en provenance de Malte qui a fait appel à la solidarité des autres pays européens, n'avoir pas régularisé les Erythréens de Steenvorde ?

Pourriez-vous nous communiquer, préfecture par préfecture, les avis, positifs ou négatifs, rendus par les commissions départementales de titres de séjour ?

Enfin, vous avez indiqué, monsieur le ministre, avoir toujours respecté les procédures ainsi que les décisions de l'OFPRA. Je souhaiterais que vous alliez plus loin et qu'avant de donner votre aval à une expulsion, vous attendiez la décision de la Cour nationale du droit d'asile. Je n'ignore pas que le dépôt d'un recours devant cette Cour, après un refus de l'OFPRA d'accorder le statut de réfugié, n'est pas suspensif. Il serait néanmoins opportun d'attendre la décision définitive de la CNDA, ce qui éviterait d'être parfois obligé de faire revenir des réfugiés déjà renvoyés chez eux si la CNDA infirme la décision de l'OFPRA.

J'en viens aux mineurs isolés étrangers. A la suite du démantèlement de la « Jungle » de Calais le 22 septembre dernier, 120 à 130 mineurs ont été interpellés. Un très grand nombre d'entre eux ont été pris en charge, ce dont je me réjouis. Cela ne doit pas nous faire oublier la triste réalité vécue par ces jeunes, parfois des enfants, en particulier en Île-de-France et à Paris. Je salue la création, à votre initiative, d'un groupe de travail sur le sujet au printemps dernier. Celui-ci n'a, hélas, pas encore donné de résultats concrets. Je tiens ici à souligner le

remarquable travail accompli par certaines associations, notamment Enfants du monde et France Terre d'asile, auprès des jeunes en errance à Paris et en Île-de-France, où, heureusement, elles se substituent à l'État.

Même s'il existe un dispositif de mise à l'abri et des structures spécifiques d'accueil à Bobigny ou au Kremlin-Bicêtre, il demeure que, faute de places, plusieurs dizaines de mineurs dorment aujourd'hui à la belle étoile à Paris. Or, rien n'est prévu ni dans la mission « Immigration » ni dans la mission « Ville et logement » pour le financement du dispositif dit Versini, dont les crédits s'élevaient l'an passé à 2,7 millions d'euros. Comment sera-t-il financé en 2010 ? Il faut impérativement, quel que soit le ministère qui en ait la responsabilité, que ces crédits soient fléchés. Certains témoignages font froid dans le dos. Ces jeunes adolescents constituent en effet des proies faciles pour les réseaux de prostitution et de pédophilie. La dilution des responsabilités entre ministères et l'absence de coordination ne peuvent perdurer. Il faut enfin organiser un véritable pilotage et clairement définir le partage des tâches entre l'État et les départements. Ce n'est pas moi qui le dis, mais la Cour des comptes, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, le Médiateur de la République et la Défenseure des enfants. Ne perdons pas de vue qu'avant d'être des étrangers, ce sont des enfants en grande détresse auxquels nous devons protection.

M. Patrick Roy. Je suis très honoré dans ce débat de me trouver face à un ministre dont la force des convictions est un modèle pour tous.

Dans sa longue histoire, la France s'est toujours montrée un grand pays chaque fois qu'elle s'est ouverte. Chaque fois en revanche qu'elle s'est refermée sur elle-même, elle s'est rabaissée. Or, l'image de notre pays terre d'asile est aujourd'hui pour le moins brouillée. Cette image ne s'est bien sûr pas améliorée avec l'épisode rocambolesque du démantèlement de la « Jungle » de Calais, que j'ai tout particulièrement suivi pour être un élu du Nord voisin. Quelques-uns des propos entendus ce soir sur la reconduite d'Afghans dans un pays en guerre m'ont à la fois choqué et alarmé. Certains collègues semblent penser que trois, ce n'est pas assez.

M. Jacques Myard. Absolument !

M. Patrick Roy. Cette reconduite d'individus dans un pays en guerre est contraire aux valeurs de notre pays et il me choque que vous la défendiez.

Les crédits destinés à la lutte contre l'immigration irrégulière augmentent de 30%, alors que ceux de l'intégration sont plutôt en panne.

Je souhaite, monsieur le ministre, vous poser une question qui me tient à cœur car j'espère que notre pays restera longtemps une république, une grande démocratie et une terre d'accueil : n'avez-vous pas le sentiment de chasser sur les terres de l'extrême-droite ?

M. Philippe Goujon. Ce Gouvernement mène, me semble-t-il, une politique d'immigration équilibrée, à la fois humaine et ferme, conforme à ce que souhaitent nos concitoyens. Il convient donc de continuer à l'appliquer résolument et votre budget, monsieur le ministre, le permettra en grande partie.

Je souhaite évoquer le cas des migrants étrangers qui, errant sans domicile fixe ou habitant des sortes de bidonvilles, se regroupent en bandes et « vivent », si l'on peut appeler cela vivre, en plein cœur de Paris, notamment dans le quartier des grands magasins, vers l'Opéra et la Madeleine, exploités par de sordides réseaux de trafiquants. Je pense en particulier à la communauté de Roms qui vit à Paris et en banlieue dans plusieurs dizaines, voire une centaine de campements, et qui s'étend maintenant vers le Sud de la France. Le directeur de la gendarmerie nationale, que nous auditionnions il y a peu, évoquait le déplacement massif de ces populations de l'Italie vers la France du fait de la politique très ferme menée par notre voisin.

Bien entendu, les associations, dont je salue à mon tour le travail, apportent à tous ces migrants une aide humanitaire. A Paris, la Ville et l'État doivent aussi faire un effort. Mais il faut que les étrangers en situation irrégulière soient plus systématiquement reconduits à la frontière. Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile le permet lorsque ces étrangers constituent « une menace pour l'ordre public. » durant la période de validité de leur visa ou, s'ils ne sont pas soumis à obligation de visa, pendant la période de moins de trois mois durant laquelle ils peuvent séjourner chez nous.

Pour éviter les difficultés liées à la vérification de la date d'entrée en France des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, j'ai présenté un amendement – qui a été adopté – à la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, aux termes duquel l'étranger qui n'a pas satisfait à l'obligation d'enregistrement en mairie dans le délai de trois mois suivant son entrée en France est réputé être présent sur le territoire national depuis moins de trois mois. Un obstacle majeur aux reconduites à la frontière des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne se trouve ainsi levé.

Cette disposition est-elle correctement appliquée ? Pourquoi les migrants que j'ai évoqués ne sont-ils pas reconduits à la frontière ? Est-ce en raison de difficultés juridiques, techniques ou budgétaires ?

Mme Martine Pinville. Monsieur le ministre, vous avez annoncé que l'État pérenniserait son aide aux associations agissant en faveur des mineurs étrangers isolés. Ces associations, comme Enfants du Monde-Droits de l'Homme ou France Terre d'asile, accueillent des enfants en errance, les aident en organisant des activités culturelles, éducatives ou sportives, et favorisent leur insertion. En ce vingtième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, allez-vous maintenir, ou même augmenter les financements d'État en faveur de ces associations – et ce de façon pérenne ?

M. Jacques Myard. S'agissant de l'immigration, nous sommes confrontés à un problème extrêmement complexe, dont la gestion doit associer fermeté et humanisme. Les derniers rapports de l'OCDE indiquent que l'on ne se trouve qu'au début d'un phénomène migratoire qui concernera, dans les prochaines années, des dizaines de millions de personnes, avec des flux du sud vers le nord, mais aussi du sud vers le sud. Il s'agit d'un véritable défi pour la stabilité du monde.

Il faut donc avoir une politique publique extrêmement ferme. On peut toujours critiquer le Gouvernement pour le retour de trois Afghans dans leur pays, mais il reste que l'Afghanistan a aussi besoin d'hommes pour combattre pour la liberté. Je ne peux donc que soutenir l'action du Gouvernement, car nous ne sommes pas au bout de nos peines. Tous les gouvernements de la République seront confrontés à ce défi – et le prochain également.

Il n'existe aucune muraille ni aucun rideau capable d'arrêter les flux migratoires., mais nous devons les maîtriser. Or, les certificats d'hébergement me semblent être une source d'immigration clandestine, même si leur attribution est contrôlée : il manque au système actuel une preuve de la sortie du territoire. Il faudrait réfléchir à un dispositif permettant de l'établir.

J'avais déposé une proposition de loi tendant à créer un mécanisme de plan d'épargne-retour, de manière que les étrangers titulaires d'un titre de séjour puissent financer par leur épargne en France, abondée par la coopération, des projets dans leur pays d'origine, afin de faciliter tant le retour au pays que la stabilisation des flux. Ce dispositif avait été repris dans la loi de 2007. Avez-vous des informations sur sa mise en œuvre ?

Par ailleurs, le chiffre de 30 000 reconduites à la frontière intègre-t-il Mayotte et la Guyane ?

Pour revenir sur un sujet qui fâche, lorsqu'une loi est votée, il convient de signer les décrets d'application. Dans mon esprit, les tests ADN n'étaient qu'un moyen de preuve, non l'occasion de lancer une chasse à la filiation. Où en est-on sur ce dossier ?

Enfin, le rapport de Mme Pavy souligne que la salle d'audience aménagée dans la zone d'attente des personnes en instance de Roissy reste inutilisée. Monsieur le président de la Commission des lois, que comptez-vous faire pour que les juges obéissent aux lois de la République ? La lourdeur des procédures contrarie le traitement humain des entrées irrégulières sur le territoire nationale. Il faut faire cesser une situation préjudiciable à tous.

Je souhaitais faire quelques considérations sur les personnes de nationalité française qui votent à l'occasion d'élections étrangères sur le territoire national mais, faute de temps, j'aborderai cette question une autre fois.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Myard, lors de l'adoption du rapport d'information sur les centres de rétention administrative et les zones d'attente, la Commission des lois, unanime, a interpellé le Gouvernement sur la non-mise en service de la salle d'audience de Roissy. J'ai écrit à la garde des Sceaux, qui m'a répondu que le dossier était suivi par le ministère de l'intérieur, qu'un appel d'offres avait été lancé, mais qu'il était suspendu. J'ai donc demandé au ministère de l'intérieur les raisons de cette suspension, mais je n'ai pas reçu de réponse à ce jour. Nous profiterons des discussions budgétaires de la semaine prochaine pour interroger de vive voix les ministres concernés.

Mme Sandrine Mazetier. Monsieur le ministre, vous avez coutume de dire que la France est le premier pays d'accueil pour les réfugiés, mais l'Allemagne satisfait davantage de demandes d'asile, avec 40 % d'admissions.

Par ailleurs, je signale que la contribution de la France au Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés est cinq à six fois inférieure à celle du Japon ; elle est également inférieure à celles d'autres pays européens.

Vous avez annoncé de nouvelles mesures visant à favoriser l'apprentissage de la langue française. Quelle en est la traduction budgétaire ?

Ces nouvelles actions seront probablement confiées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration. Or vous avez expliqué que la subvention de l'État n'était accordée à cet établissement que si sa situation financière le nécessitait. Nous assistons ainsi à la débudgétisation progressive d'un certain nombre de missions, ce qui limite d'autant les possibilités de contrôle du Parlement. Comme l'OFII semble connaître un déficit structurel de plusieurs millions d'euros, je propose à la Commission des finances de demander un rapport de la Cour des comptes sur cet établissement.

En outre, vous n'avez pas répondu à ma question sur la situation des Tunisiens. La France a signé avec la Tunisie un accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires qui donne aux Tunisiens la possibilité d'entrer en France pour y exercer certains métiers, dont la liste est fournie en annexe de l'accord. Dans le même temps, les Tunisiens présents en France n'ont pas accès à la régularisation au titre du travail. Cela signifie qu'un Tunisien qui exerce en France, depuis des années, l'un des métiers cités par l'accord sera expulsé – ce qui coûtera de l'argent aux contribuables français –, mais que l'on autorisera la venue de son collègue qui est en Tunisie. C'est irrationnel !

Vous avez souligné le coût exorbitant, direct et indirect, de l'immigration irrégulière. Mais c'est vous qui, par vos lois et les modifications successives du CESEDA, avez fait basculer de plus en plus de monde dans l'irrégularité et la clandestinité. La plupart des personnes actuellement en situation irrégulière ne viennent pas du bout du monde. Elles entrent en France avec des visas de tourisme : elles ne sont pas entre les mains de filières mafieuses.

On reconduit les gens à la frontière ; mais quand c'est en Belgique, ils reviennent immédiatement ! La politique du chiffre coûte très cher et est inefficace, nous en convenons tous.

Vous n'avez pas compris pourquoi je faisais allusion à la prospective. Il se trouve que, pour répondre au phénomène migratoire, les organisations internationales essaient de concevoir des systèmes gagnant-gagnant : pour le pays d'accueil, pour le migrant, et pour le pays d'origine. Pourquoi ne pas changer de logique et inverser les investissements, afin que chacun y gagne ?

Enfin, je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir corrigé les propos que vous aviez tenus dans l'émission de Karl Zéro. Vous aviez alors évoqué le risque, si l'on n'expulsait pas les trois Afghans vers Kaboul, d'un afflux massif de leurs compatriotes. Vous avez reconnu ce soir qu'il n'en était rien ; c'est même en raison de l'absence de cet afflux massif que vous refusez d'appliquer une directive européenne, dont la force est pourtant supérieure à celle d'un pacte.

M. Éric Besson, *ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire*. Monsieur Pinte, je n'ai rien à ajouter à votre constat ; toutefois, je vous remercie d'avoir reconnu les efforts consentis pour l'hébergement d'urgence, puisque le nombre de places a été quadruplé en huit ans.

Je le répète, le nombre des demandes d'asile a augmenté de 20 % en 2008 et il continue de croître. Sur ce point, soyons clairs : les vraies demandes d'asile existent, mais il y a parfois détournement de la procédure – et cela ne concerne pas uniquement la France. Ainsi, dans le centre de rétention administrative de Samos, l'île grecque la plus proche de la Turquie, j'ai discuté avec des demandeurs d'asile. J'ai noté avec étonnement que certains étaient Marocains – j'ai passé les dix-sept premières années de ma vie au Maroc. S'ils demandent l'asile en Grèce, m'ont-ils expliqué, c'est pour entrer en Europe, mais leur but est de rejoindre l'Europe de l'ouest. Ne nous masquons pas la réalité ! Si nous voulons défendre le droit d'asile, pour les personnes qui sont persécutées en raison de leurs opinions politiques, de leur religion ou de la couleur de leur peau, nous devons lutter contre le détournement de la procédure. Nous ne pourrions pas augmenter nos moyens budgétaires de 20 à 30 % chaque année.

Néanmoins, nous faisons des efforts importants : 1 000 places supplémentaires en centres d'accueil pour demandeurs d'asile en 2010, c'est beaucoup. En raison du nombre élevé de demandes, l'hébergement en CADA est prioritairement destiné aux personnes vulnérables : familles avec enfants, femmes isolées, malades. Les personnes qui ne bénéficient pas de ces places sont prises en charge – conformément à l'obligation qui nous est rappelée par la juridiction administrative – dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, également financé par mon ministère. Ce dispositif permet de mobiliser 11 100 places, dont 1 500 gérées par ADOMA. En 2009, 71 millions d'euros auront été consommés à ce titre, alors que l'estimation initiale était de

30 millions. Toutes les demandes de concours financier adressées à mon ministère par les préfetures au titre de l'hébergement d'urgence ont été honorées.

Il est vrai que les capacités de ces structures d'urgence sont elles aussi saturées. Le problème dépasse très largement la compétence de mon ministère : c'est l'ensemble du dispositif d'hébergement d'urgence, qui dépend de la mission « Ville et logement », qui est aujourd'hui engorgé. Avec mon collègue Apparü, nous allons essayer de dégager de nouvelles capacités, afin que l'hébergement des demandeurs d'asile soit pris en compte dans les besoins globaux de l'hébergement d'urgence.

En ce qui concerne le centre de rétention administrative de Bordeaux, il a été décidé de le reconstruire sur place. Comme il s'agit d'un hôtel de police, l'opération sera financée par le ministère de l'Intérieur. Elle est programmée pour 2010.

S'agissant des « Maltais », la différence avec le cas que vous évoquez est que ces personnes ont déjà obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. Comme Malte ne pouvait tous les accueillir sur son territoire, elle a fait appel, sur la base du volontariat, à la solidarité européenne. La France a décidé de répondre à cet appel.

Quant aux personnes qui se trouvent sur la côte de la mer du Nord, elles peuvent demander l'asile. J'ai d'ailleurs ouvert, il y a quelques mois, un bureau à la sous-préfecture de Calais, précisément pour leur permettre d'exercer plus facilement leur droit. Le problème se pose pour ceux qui ont été déboutés, car ni l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, ni la Cour nationale du droit d'asile, ni la Cour européenne des droits de l'homme ne leur accorde le statut de réfugiés.

S'agissant des commissions départementales du séjour, pour l'essentiel, leur saisine est facultative : nous n'avons donc aucun retour des préfets sur leur activité. Toutefois, nous pourrions examiner la question si vous le souhaitez.

Vous m'appellez à une plus grande générosité en matière de droit d'asile, bien que vous reconnaissiez que je respecte scrupuleusement les propositions de l'OFPRA. Mais quand on est, comme la France, soumis à une augmentation des demandes de 20 % par an – et que, je le répète, madame Mazetier, nous sommes, en volume, les plus généreux d'Europe –, on doit tenir compte des risques de détournement de ses procédures. Or le dépôt en rétention d'une demande d'asile, alors qu'il était possible de le faire avant l'interpellation, présente généralement un caractère dilatoire : il s'agit de faire obstacle à la mesure d'éloignement. Le caractère non suspensif du recours devant la CNDA permet de faire échec à ce genre de stratagème. Vu la situation actuelle, je me refuse à changer les choses.

S'agissant des mineurs étrangers isolés, je vous remercie d'avoir rappelé les efforts extrêmement importants – et très coûteux – que nous avons consentis en faveur de ceux qui ont été interpellés dans la « jungle » de Calais ; quatre-vingt-

quinze d'entre eux, sur un total de cent trente-cinq, se trouvent toujours dans les centres d'hébergement.

Le groupe de travail que j'ai réuni sur cette question me remettra ses conclusions dans les prochains jours. Je vous en ferai part. Plusieurs améliorations du dispositif sont à l'étude ; certaines ont été mises en œuvre immédiatement, comme l'octroi systématique du jour franc en zone d'attente ou l'achèvement des travaux du quartier des mineurs dans la zone d'attente de Roissy.

La contribution du ministère au dispositif « Versini », auquel participe, notamment, France Terre d'asile, s'élève à 280 000 euros, dont 150 000 au titre du Fonds européen pour les réfugiés – soit 10 % du budget total. Ces crédits sont versés à la DDASS de Paris, qui est l'interlocuteur des associations. L'essentiel du financement du dispositif provient, comme vous l'avez souligné, de la mission « Ville et logement », sur le budget de la direction générale de l'action sociale. L'enveloppe du ministère de l'immigration sera, quant à elle, reconduite en 2010. Ces crédits, qui relèvent de l'hébergement d'urgence, ne donnent pas lieu à une identification dans la nomenclature budgétaire : la subvention est fondue dans les crédits délégués par le ministère à la DDASS de Paris *via* le budget opérationnel de programme correspondant. Mais nous respecterons nos engagements.

Monsieur Roy, la force de mes convictions n'a d'égale que la subtilité de vos interventions lors des questions au Gouvernement.

En ce qui concerne la lutte contre l'immigration irrégulière, je répète que l'augmentation des crédits n'est pas de 30 %, mais de 15 %, ce qui est déjà significatif. D'ailleurs, je vous ferai remarquer que l'ONU considère désormais la traite des êtres humains comme le deuxième fléau mondial ; elle apparaissait auparavant en troisième position, derrière le trafic de la drogue et celui des armes. La lutte contre les filières d'immigration clandestine, en voie de professionnalisation et de criminalisation, n'est pas un problème français, ni même européen, c'est un problème mondial.

Quant à la lutte contre l'extrême-droite, si vous le voulez bien, nous engagerons ce débat dans un autre cadre.

Monsieur Goujon, la question des Roms ne relève pas directement de mon ministère, dans la mesure où il s'agit de ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne. Beaucoup d'entre eux ne sont d'ailleurs pas en situation irrégulière. Le traité d'adhésion à l'Union européenne de la Roumanie et de la Bulgarie leur donne un statut particulier, puisqu'ils bénéficient d'une liberté de circulation pendant trois mois. Au-delà, ils doivent assurer leur subsistance. Ils sont alors reconductibles à la frontière, après obligation de quitter le territoire français. Toutefois, le plus souvent, ils optent pour le départ volontaire, aidés par l'OFII ; 6 000 Roumains sont ainsi partis en 2009.

Pour éviter la « noria » évoquée par certains observateurs, nous avons créé, avec l'accord de la CNIL, et en respectant scrupuleusement toutes ses

observations, un fichier sur les bénéficiaires de l'aide au retour, OSCAR, qui permettra une surveillance dans la durée. Pour le reste, mon collègue Pierre Lellouche est en train d'étudier, avec le gouvernement roumain, les moyens d'améliorer la gestion de cette question extrêmement délicate.

Madame Pinville, mon ministère a maintenu toutes ses subventions aux associations intervenant en faveur des mineurs étrangers isolés. Certaines ont même été augmentées : ainsi la subvention à France Terre d'asile a été portée de 300 000 à 450 000 euros. Je ne peux m'engager au-delà de 2010, mais j'ai pris bonne note de votre préoccupation. Nous essaierons d'y répondre, dans la mesure de nos possibilités financières.

Monsieur Myard, s'agissant de la preuve de la sortie du territoire, ce dossier demande à être mûri. Je ne suis pas en mesure de répondre à votre question aujourd'hui.

S'agissant des reconduites à la frontière, les chiffres donnés ne concernent que la France métropolitaine – la situation étant très complexe à Mayotte.

S'agissant des tests ADN, il convient de resituer mes propos dans leur contexte. J'ai dit qu'il m'était impossible de signer le décret d'application dans le délai imparti, c'est-à-dire avant le 31 décembre 2009, compte tenu des précautions prises par l'Assemblée nationale, de celles ajoutées au Sénat et des réserves interprétatives du Conseil constitutionnel. Cette affirmation a été soumise à la sagacité des présidents des Commissions des lois des deux assemblées, qui sont en train de l'expertiser.

Madame Mazetier, nous veillerons, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens, à ce que l'OFII dispose des moyens nécessaires si nous élevons le niveau requis en français.

Ce que vous dites à propos des Tunisiens est valable pour beaucoup de pays. D'abord, je suis tenu d'appliquer la loi ; or l'article 40 de la loi de 2007 relative à la maîtrise de l'immigration a fixé des objectifs et des critères extrêmement précis. Ensuite, la circulaire d'application de l'accord vient d'être contestée devant le Conseil d'État. Une nouvelle circulaire doit donc être prise. Dans ce cadre, je peux étudier ce qu'il est possible de faire pour le « stock » – car, théoriquement, il n'y a pas plus de flux, le Parlement ayant décidé qu'à partir de 2008, les employeurs devaient systématiquement vérifier les titres de séjour. Si la circulaire permet de régler un certain nombre de cas, nous le ferons, mais pour le reste, j'appliquerai la loi.

Les migrations sont un phénomène contemporain lié à la mondialisation, personne ne le conteste : je ne m'engagerai pas dans un débat avec vous sur ce point.

Enfin, je pense que vous avez mal interprété mes propos sur BFM TV. Sous une forme un peu différente, j'ai dit la même chose que tout à l'heure : à

savoir, que je peux comprendre l'émotion suscitée par le retour d'Afghans dans leur pays mais que, la politique consistant à essayer de donner une cohérence à une somme d'actions individuelles, je m'inquiète des conséquences qu'aurait eu l'annonce que tout étranger en situation irrégulière appartenant à l'un des vingt ou vingt-cinq pays considérés comme étant en guerre, et dont la demande d'asile a été rejetée, a le droit de rester sur le territoire de la République française. C'eût été irresponsable !

M. le président Didier Migaud. Monsieur le ministre, je vous remercie.

*

* *

Lors de sa réunion du 3 novembre 2009, la Commission des Lois examine les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ».

La Commission est saisie des amendements CL 1 et CL 2 de Mme Sandrine Mazetier et des membres du groupe SRC.

Mme Sandrine Mazetier. Ces deux amendements sont indissociables l'un de l'autre.

L'amendement CL 1 vise à faire des économies en évitant les gaspillages en matière de lutte contre l'immigration irrégulière dans le programme « *immigration et asile* ». Il propose de maintenir les crédits consacrés à la construction des nouveaux centres de rétention administrative (CRA) à leur niveau de 2009, d'économiser les 600 000 euros de surcoûts liés au lancement d'un appel d'offres et de l'allotissement de la mission d'accompagnement juridique des étrangers en rétention et d'aligner les frais hôteliers des CRA sur le coût journalier des places en centre d'accueil des demandeurs d'asile. Il est également possible de faire des économies en matière de frais de justice liés aux condamnations très fréquentes de l'État, qui sont estimés à 100 000 euros, en matière de train de vie du ministère, dont les frais immobiliers augmentent de 46 %, et en matière de personnels, le recrutement de trois agents de catégorie « A+ » et de 23 agents de catégorie A entraînant un coût de 2,17 millions d'euros. Ce sont ainsi 24,5 millions d'euros qui pourraient être redéployés au profit de l'intégration des étrangers.

L'amendement CL 2, quant à lui, vise à abonder de 20,6 millions d'euros les crédits destinés à l'asile pour combler une partie des besoins liés à l'accueil des demandeurs d'asile, qui sont de l'ordre de 50 millions d'euros pour atteindre l'objectif de 90 % d'accueil en centres d'accueil des demandeurs d'asile. De ce fait, seulement 3,87 millions d'euros seraient consacrés au programme « *intégration et accès à la nationalité française* ».

Comme je l'ai expliqué en réunion de Commission élargie, le ministère affiche comme priorités l'immigration choisie et l'intégration mais dépense

150 fois plus pour retenir et expulser que pour accueillir des personnes entrées légalement sur le territoire. Il conviendrait de rééquilibrer, ne serait-ce qu'un peu, ces dépenses.

M. le rapporteur pour avis. Je suis défavorable à des deux amendements. Il n'est pas exact de considérer que l'on peut économiser 24,5 millions d'euros dans la lutte contre l'immigration irrégulière. Les autorisations d'engagement relatives à la rénovation et à l'extension des CRA sont effectivement plus importantes que les crédits de paiement pour permettre l'engagement des investissements en faveur d'un nouveau CRA à Mayotte, dont le paiement effectif interviendra avec un certain décalage dans le temps. Par ailleurs, le surcoût de la mission d'accompagnement juridique et social des personnes en rétention administrative résulte non pas de la mise en concurrence des intervenants mais de l'élévation des exigences requises en matière de qualification de leurs personnels et de l'augmentation du nombre de personnes retenues concernées, qui passeront de 1 660, mi-2009, à 2 159, en 2010.

S'agissant de la demande d'asile, votre présupposé selon lequel elle va continuer à croître sur le rythme actuel relève d'un *a priori* méthodologique. Depuis le début de l'été 2009, le nombre des premières demandes s'est stabilisé, ce qui laisse entrevoir que la demande devrait connaître un sort équivalent d'ici la fin de l'année actuelle.

Pour ce qui concerne l'intégration et l'accès à la nationalité, j'observe que les moyens prévus en 2010 augmentent de 9,2 % de manière à couvrir la montée en régime des actions de formation linguistique et civique des primo-arrivants, mais aussi pour mieux accompagner les étrangers installés. Naturellement, il est toujours possible de faire plus mais apparemment, pour le groupe SRC, cela doit se faire au détriment de la lutte contre l'immigration clandestine ou irrégulière.

Enfin, le regroupement des locaux parisiens du ministère permet d'économiser en 2010 des frais de location de locaux d'affaires près de la gare Montparnasse d'un montant de 1,2 million d'euros par an. Jusqu'alors, cette dépense n'entrait pas dans le cadre des loyers budgétaires mais s'imputait sur les crédits de fonctionnement du ministère puisqu'il s'agissait d'un bailleur privé. Il est ainsi exagéré de parler d'« explosion » des frais immobiliers.

Ces amendements traduisent donc une certaine incohérence.

La Commission rejette les amendements CL 1 et CL 2.

M. Serge Blisko. Le groupe SRC n'est pas en accord avec l'avis présenté par le rapporteur. La politique suivie en matière d'immigration est l'inverse de ce qu'il faut faire : on dépense beaucoup pour retenir et éloigner et très peu pour intégrer. Par exemple, beaucoup de demandeurs d'asile ne peuvent pas obtenir de place dans un centre d'accueil dédié et encombrant les dispositifs d'hébergement d'urgence au détriment de personnes sans domicile fixe, ce qui a conduit à

augmenter l'allocation temporaire d'attente pour compenser le faible nombre de places en centre d'accueil.

Cette politique est totalement inadaptée. M. Jacques Barrot, commissaire européen, décrit parfaitement comment la perversion du système « Dublin II » va amener un nombre croissant de personnes à être en situation irrégulière en France faute d'avoir pu formuler une demande d'asile. L'affaire de l'expulsion d'Afghans a montré que cette politique est inefficace et menace la sécurité des personnes expulsées. En conséquence, le groupe SRC votera contre le projet de budget.

*Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2010.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par Mme Sandrine Mazetier et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 35 (état B)

Mission Immigration, asile, intégration

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement (en euros)

Programmes	+	-
"intégration et accès à la nationalité" <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	24 470 000 0	
"immigration et asile" <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>		24 470 000 2 171 000
Totaux	24 470 000	24 470 000
Solde		0

Amendement CL2 présenté par Mme Sandrine Mazetier et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 35 (état B)

Mission Immigration, asile, intégration

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement (en euros)

Programmes	+	-
"immigration et asile" <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	20 600 000 0	
"intégration et accès à la nationalité" <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>		20 600 000 0
Totaux	20 600 000	20 600 000
Solde		0

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Office français de protection des réfugiés et apatrides**

– M. Jean-François CORDET, directeur général.

- **Office français de l’immigration et de l’intégration**

– M. Jean GODFROID, directeur général.

- **Ministère de l’intérieur de l’outre-mer et des collectivités territoriales**

– M. Daniel DUBOIS, directeur central adjoint de la police aux frontières.

- **Cour nationale du droit d’asile**

– Mme Martine DENIS-LINTON, président ;

– Mme Nadine GUILBAUD, secrétaire générale.

*

Personnes entendues dans le cadre d’auditions effectuées, à l’hôtel du ministre, avec la rapporteure spéciale de la commission des Finances et le rapporteur pour avis de la commission des Affaires étrangères

– M. Éric BESSON, ministre de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire.

- **Cabinet du ministre**

– M. Christian DECHARRIERE, directeur du cabinet du ministre ;

– M. Philippe DUBOSQ, conseiller budgétaire au cabinet du ministre.

- **Services de l’administration centrale**

– M. Stéphane FRATACCI, secrétaire général ;

– M. Michel AUBOUIN, directeur de l’accueil de l’intégration et de la citoyenneté ;

– Mme Sylvie MOREAU, adjointe au directeur de l’accueil de l’intégration et de la citoyenneté ;

– M. Francis ÉTIENNE, directeur de l’immigration ;

– M. Rémy-Charles MARION, chef du service des affaires générales et des finances ;

- M. David KAMANO, chef du bureau de la synthèse budgétaire ;
- M. Pierre BOURGEOIS, responsable de la Mission de la performance et du contrôle de gestion ;
- M. Jean-Pierre GUARDIOLA, chef du service de l’asile ;
- Mme Julia CAPEL-DUNN, chef du département des réfugiés et accueil des demandeurs d’asile ;
- M. Guy ROSSIGNOL, chef du département du pilotage et de la gestion des systèmes d’information ;
- M. Jean-Patrick BERNARD, chef du département des statistiques, études et documentations ;
- M. Stéphane GALLET, représentant du département du développement solidaire.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACSE	:	agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
ADLI	:	agents de développement local pour l'intégration ;
ADOMA	:	société d'économie mixte, issue de l'ancienne Sonacotra ;
AFNOR	:	association française de normalisation ;
AGDREF	:	application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers ;
ANAEM	:	agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ;
ANSP	:	agence nationale des services à la personne ;
ATA	:	allocation temporaire d'attente ;
ATL	:	aide transitoire au logement ;
BTP	:	bâtiment – travaux publics ;
CADA	:	centre d'accueil pour demandeurs d'asile ;
CAI	:	contrat d'accueil et d'intégration ;
CAOMIDA	:	centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile ;
CIMADE	:	comité intermouvements auprès des évacués ;
CNDA	:	cour nationale du droit d'asile (ex CRR) ;
CPH	:	centre provisoire d'hébergement des réfugiés ;
CRA	:	centre de rétention administrative ;
CRR	:	commission de recours des réfugiés ;
C-VIS	:	système d'information visa européen ;
DILF	:	diplôme initial de langue française ;

DN@	:	application informatique de suivi des demandes auprès du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ;
ETPT	:	équivalents temps plein travaillés ;
EURODAC	:	base de données européennes de reconnaissance des empreintes digitales ;
FRONTEX	:	agence européenne aux frontières ;
GREGOIRE	:	projet de base de données à vocation interministérielle ;
LOLF	:	loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692, du 1 ^{er} août 2001) ;
LRA	:	locaux de rétention administrative ;
MACIF	:	mutuelle assurance des commerçants et industriels de France ;
OCRIEST	:	office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre ;
OFII	:	office français de l'immigration et de l'intégration ;
OFPRA	:	office français de protection des réfugiés et apatrides ;
PAF	:	police aux frontières ;
PARAPHES	:	passage automatisé rapide aux frontières extérieures Schengen ;
PARP	:	parcours de réussite professionnelle ;
PIE	:	pôles interservices éloignement ;
PRENAT	:	application informatique « préfectures / naturalisations » ;
PRIPI	:	programmes régionaux d'intégration des populations immigrées ;
RGPP	:	revue générale des politiques publiques ;
URSSAF	:	unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales ;
VISABIO	:	stations d'enrôlement biométrique.