



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 31

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : M. Laurent GRANDGUILLAUME

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
QUELQUES CHIFFRES CLÉS POUR 2014	7
I. LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	9
A. UN CHAMP PLUS LARGE QUE LA MISSION <i>IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION</i>	9
B. UNE MISSION AUX DOTATIONS STABILISÉES EN LÉGÈRE BAISSE	10
II. PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : LE PARI DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ASILE	13
A. LES ENJEUX CENTRAUX DE LA GESTION DE LA DEMANDE D'ASILE .	13
1. Des évolutions déterminantes pour le budget de la mission	13
2. Un nouveau renforcement des dispositifs de prise en charge	17
a. L'élargissement et l'optimisation des capacités d'accueil	18
b. Le renforcement de l'OFPPRA	20
3. Mais une maîtrise des coûts qui dépendra des réformes à venir	22
B. ACTION 3 <i>LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE</i> : LA RATIONALISATION DES DÉPENSES	23
C. <i>CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN</i> : DES ACTIONS ÉGALEMENT MISES À CONTRIBUTION.....	26
III. PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : DES MOYENS ENCORE RÉDUITS	28
A. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS FINANCÉES PAR LA MISSION : DES ÉVALUATIONS EN COURS	29
1. Action 11 <i>Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique</i>	29
2. Action 12 <i>Actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i>	31
3. Action 15 <i>Actions d'intégration des réfugiés</i>	32
B. ACTION 14 <i>NATURALISATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ</i> : UNE PROCÉDURE EN AJUSTEMENT	33

EXAMEN EN COMMISSION	35
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	37
ANNEXE N° 2 : ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE.....	39

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le projet de budget pour la politique d'immigration, d'asile et d'intégration s'attache à conjuguer humanité, efficacité et économie.

Fixées à 653,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 664,9 millions d'euros en crédits de paiement, les dotations de la mission vont diminuer de respectivement 8,8 et 5,6 millions d'euros par rapport aux crédits initiaux pour 2013. Cette baisse reflète les contributions de la mission aux efforts d'économie sur le budget de l'État, mais aussi une rationalisation des frais engagés et une optimisation des dépenses publiques.

Il faut toutefois souligner la hausse concomitante de 2,6 millions d'euros des dotations pour garantir l'exercice du droit d'asile. Cette légère augmentation traduit la volonté du gouvernement actuel de renforcer les capacités d'accueil et d'améliorer le traitement des demandes d'asile.

Une des mesures fortes de la stratégie pour maîtriser les dépenses de l'asile, sans sacrifier ce devoir humanitaire, est la création de nouvelles places en centres d'accueil de demandeurs d'asile. La loi de finances pour 2013 prévoyait déjà d'en créer 1 000 en cours d'exercice. Ce sont finalement 2 000 places qui seront ouvertes d'ici la fin de l'année, et 2 000 supplémentaires en 2014 pour atteindre un total de 25 410 places.

Le deuxième levier de cette stratégie est un nouveau renforcement des capacités d'instruction de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides afin d'amplifier la réduction des délais de traitement. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile est un objectif que le gouvernement a choisi de poursuivre activement, d'une part, au regard des conséquences humaines pour les demandeurs d'asile, d'autre part, dans un souci budgétaire.

En tout état de cause, au-delà des variables exogènes que représentent les futurs besoins de prise en charge, plusieurs réformes à venir pourraient avoir un impact sur les dépenses de l'asile, telles que la réorganisation de la gestion de l'allocation temporaire d'attente ou la transposition de la directive européenne « *Procédures* » à compter de 2015.

Enfin, à la suite des travaux du député Matthias Fekl sur la création de nouveaux titres de séjour pluriannuels, le Gouvernement devrait présenter un nouveau projet de loi sur l'immigration qui contiendrait des dispositions sur les autorisations délivrées aux demandeurs d'asile le temps de leurs démarches.

Concernant la lutte contre l'immigration irrégulière, qui constitue un des piliers de la politique française de l'immigration, la mission voit ses crédits diminuer de 5,9 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2013. Mais cela traduit surtout une révision du réseau des centres de rétention administrative visant à « *réduire la voilure* » dans les territoires où les besoins sont moindres pour optimiser les dépenses et assurer une gestion saine des deniers publics.

Enfin, le Gouvernement a lancé une réflexion sur les politiques d'intégration françaises. Le projet annuel de performances pour 2014 affiche l'ambition : « *2014 verra la refondation de [la politique d'intégration]* ». Le rapport du conseiller d'État Thierry Tuot sur cette thématique en a constitué la première étape. Les groupes de travail mis en place par le Premier ministre rendront leurs conclusions d'ici la fin de l'année.

Ces réformes actuellement menées devraient avoir un impact budgétaire non négligeable, traduisant ainsi la politique de la Majorité d'équilibre entre fermeté, rationalisation des dépenses publiques et humanité.

QUELQUES CHIFFRES CLÉS POUR 2014

Les **crédits demandés pour 2014** au titre de la mission *Immigration, asile et intégration* atteignent **653,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** et **664,9 millions en crédits de paiement**, soit une diminution de, respectivement, 1,3 et 0,9 % (ou – 8,8 et – 5,6 millions d'euros) par rapport aux crédits votés pour 2013.

Cette baisse se traduit dans les deux programmes de la mission :

– Le programme 303 enregistre, pour la première fois depuis plusieurs années, un certain recul des dotations prévues, de – 0,8 % (– 4,9 millions) en autorisations d'engagement et de – 0,3 % (– 1,9 million) en crédits de paiement, avec des montants respectifs de 591,8 et 602,6 millions d'euros.

Son action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* se démarque toutefois avec une légère progression de 0,5 % (+ 2,6 millions d'euros) de ses dotations, les portant à 503,7 millions d'euros pour 2014.

– Le programme 104 poursuit sa réduction : elle s'accroîtra en 2014 de 3,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (– 5,9 %) pour atteindre des montants totaux de 61,7 millions en autorisations d'engagement et de 62,3 millions en crédits de paiement.

I. LA POLITIQUE DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

A. UN CHAMP PLUS LARGE QUE LA MISSION *IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION*

La présente mission représente, en fait, seulement 15,4 % des moyens consacrés aux différentes dimensions de la politique française de l'immigration et de l'intégration. Un document de politique transversale consacré à ces actions est transmis chaque année au Parlement en annexe au projet de loi de finances. Dix ministères participent à la mise en œuvre de cette politique, pour un total ⁽¹⁾ de près de 4 419 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4 429 millions en crédits de paiement (CP), via 17 programmes (dont les 303 et 104) au sein du budget général de l'État. Les crédits se stabiliseraient en légère hausse de 6,6 millions d'euros en autorisations d'engagement, mais + 12,3 en crédits de paiement par rapport aux dotations votées en loi de finances initiale pour 2013.

Il faut notamment relever les dépenses de personnels du Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, devenu Direction générale des étrangers en France (DGEF) depuis octobre 2013 : transférées sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, elles s'établiraient en 2014 à 41,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Soit une progression d'environ 4,1 millions d'euros par rapport à la consommation de 2012, en dépit d'une diminution de l'effectif global et du transfert, à compter de 2014, des personnels du Haut commissariat à l'intégration aux services du Premier ministre. Elle serait le résultat d'une élévation du profil des personnels de la direction générale et d'une augmentation substantielle du compte d'affectation spéciale *Pensions* depuis 2011.

En valeurs absolues, la plus forte progression de dépenses est attendue de l'aide médicale de l'État (programme 183 *Protection maladie*) avec une croissance de 17 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2013. Ces prévisions (605 millions d'euros) restent toutefois inférieures aux dépenses atteintes en 2012 (620 millions) et plus encore en 2011 (647 millions) grâce à la diminution de moitié, à compter de 1^{er} janvier 2014, de la prise en charge forfaitaire des soins d'urgence par le budget de l'État. Quoi qu'il en soit, au-delà d'évidents motifs humanitaires, il s'agit de dépenses qui répondent à de forts impératifs de santé publique : cet accès aux soins permet d'éviter que des maladies se propagent faute de prise en charge appropriée ; il contribue aussi à éviter des dépenses plus lourdes par la prévention et le traitement suffisamment précoce de certaines pathologies.

(1) *Fonds de concours compris. Voir en Annexe 2 du rapport spécial les tableaux par programmes et par ministères.*

A contrario ce serait le programme 104 de la présente mission qui porterait le plus important effort d'économies grâce à une baisse de ses ressources de – 10,3 millions d'euros.

Il convient d'ajouter à ces lignes budgétaires les interventions, pour près de 163 millions d'euros, de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), désormais essentiellement financées par le produit de taxes affectées, ainsi que – même s'ils sont impossibles à évaluer – les coûts de la prise en charge d'une partie des demandeurs d'asile dans le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun et ceux de l'hébergement et de l'accompagnement dont les réfugiés peuvent bénéficier de la part des dispositifs généralistes (toutes actions relevant du programme 177 de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*). En effet, les structures et aides financées par la présente mission n'assurent qu'une prise en charge transitoire des réfugiés. Quant aux demandeurs d'asile, ils n'ont accès aux hébergements dédiés que jusqu'à la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, même si un recours devant la Cour nationale du droit d'asile les autorise à rester sur le territoire français. Au demeurant, les capacités des structures dédiées sont insuffisantes à accueillir les importants flux de demandeurs d'asile, du moins tant que les durées de séjour y sont encore longues et le taux de rotation faible.

B. UNE MISSION AUX DOTATIONS STABILISÉES EN LÉGÈRE BAISSSE

Les prévisions pour 2014 vont être discutées alors que le Gouvernement a lancé plusieurs réflexions fondamentales, tant sur la réforme de l'asile en France que sur la refondation et l'évaluation des politiques d'intégration. Les résultats de ces travaux aboutissant, au plus tôt, d'ici la fin de l'année 2013, il est à ce jour impossible d'en tirer des conséquences en termes d'orientations politiques, et par suite d'impact budgétaire. Ce contexte impose de relativiser les analyses qui peuvent être faites des propositions budgétaires. Elles traduisent néanmoins des choix déjà forts : la volonté de maîtriser les dépenses d'asile, malgré des flux toujours croissants, une optimisation renforcée des instruments de la lutte contre l'immigration illégale et le relatif « sacrifice » des investissements en faveur de l'intégration pour répondre aux exigences d'économie.

La réduction de ces derniers sera d'autant plus sensible que les fonds de concours européens attendus sur ce créneau pourraient sensiblement diminuer. Pour autant, entre les dotations prévues au programme 104 (plus de 60 millions d'euros sur les actions 11, 12 et 15 pour 2014) et le budget prévisionnel de l'OFII en faveur de l'intégration (84,9 millions d'euros en 2013), les sommes encore mobilisées restent substantielles. Le Rapporteur spécial est, pour sa part, convaincu de la légitimité de maintenir des « politiques d'intégration » à la hauteur de leurs enjeux sociétaux. Cependant, le souci d'une allocation efficace et d'une bonne gestion des moyens publics, tout autant que la nécessité d'arbitrages pertinents en ces périodes de forte contrainte budgétaire amènent le Rapporteur spécial à décider de **mener ses prochains travaux de contrôle sur l'usage de ces dotations et sur l'efficacité des actions qu'elles financent.**

Le présent projet de loi de finances propose de doter⁽¹⁾ la mission *Immigration, asile et intégration* de 653,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 664,9 millions d'euros en crédits de paiement. Cela traduirait une diminution totale de 1,3 % en autorisations d'engagement et de 0,9 % en crédits de paiement (respectivement – 8,8 et – 5,8 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013. Rapporté à la consommation constatée en 2012, le retrait serait plus net : – 109,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et – 69,3 millions en crédits de paiement. Comme nous le verrons ultérieurement, de tels écarts donnent la mesure du pari pris sur ce projet de budget.

Ces crédits devraient être renforcés, à hauteur de 26,8 millions d'euros, par des fonds de concours européens (notamment les Fonds européen pour les réfugiés, Fonds européen pour le retour, Fonds européen d'intégration et fonds européen pour les frontières extérieures). À partir de 2014 démarre une nouvelle programmation pour la période 2014-2020 avec la création du nouveau Fonds asile et migration (FAM) en cours de négociation au niveau européen.

Le Rapporteur spécial souligne à nouveau les difficultés rencontrées par les acteurs, notamment associatifs, pour lesquels ces subventions européennes représentent des compléments budgétaires essentiels. En effet, l'importance des délais de paiement peut véritablement déstabiliser l'équilibre financier des structures et les amener à renoncer à s'engager.

Il a pu ainsi lui-même constater que sur les projets ayant fait l'objet de subventions attribuées par le Fonds européen d'intégration sur l'exercice 2011, le versement des acomptes de 50 % n'est intervenu que fin janvier 2012 et le contrôle du service fait, des coûts et des pièces justificatives n'a démarré que fin 2013, ce qui ne permet d'espérer le versement des soldes qu'en 2014, soit deux ans après la réalisation des actions.

(1) Hors fonds de concours et attribution de produits.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Consommées en 2012 ⁽¹⁾	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	Évolution (en %)	Consommés en 2012 ⁽¹⁾	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014	Évolution (en %)
303. Immigration et asile	643,2	596,7	591,8	- 0,8	617,9	604,5	602,6	- 0,3
Circulation des étrangers et politique des visas	1,8	1,5	1,5	- 3,7	1,8	1,5	1,5	- 3,7
Garantie de l'exercice du droit d'asile	521,2	501,1	503,7	0,5	521,7	501,1	503,7	0,5
Lutte contre l'immigration irrégulière	93,9	69,3	63,4	- 8,4	71,5	75,8	73,4	- 3,1
Soutien ⁽²⁾	26,3	24,7	23,2	- 6,3	22,8	26,0	23,9	- 7,9
104. Intégration et accès à la nationalité française	83,1	65,6	61,7	- 5,9	79,2	66,2	62,3	
Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et formation linguistique	15,5	11,6	11,2	- 3,8	15,5	11,6	11,2	- 3,8
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	42,6	38,6	34,9	- 9,4	43,4	38,6	34,9	- 9,4
Naturalisation et accès à la nationalité	6,6	1,1	1,3	10,6	1,7	1,7	1,8	7,1
Actions d'intégration des réfugiés	18,4	14,3	14,4	0,4	18,6	14,3	14,4	0,4
TOTAL MISSION	763,4	662,3	653,5	- 1,3	734,2	670,7	664,9	- 0,9

Sources : Rapport annuel de performances 2012 et projet annuel de performances 2014.

(1) Données India Lolf après retraitement de certaines erreurs d'imputation.

(2) Hors dépenses de personnel, transférées à compter de 2013 sur le programme 216.

II. PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : LE PARI DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE L'ASILE

A. LES ENJEUX CENTRAUX DE LA GESTION DE LA DEMANDE D'ASILE

1. Des évolutions déterminantes pour le budget de la mission

Non seulement l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* du programme 303 mobilise plus des trois quarts des crédits prévus pour la mission, mais elle est marquée, chaque année depuis plusieurs exercices, par une sur-consommation de ses dotations exigeant des redéploiements internes et surtout d'importants renforts budgétaires.

En effet, la demande d'asile n'a cessé de croître depuis 2007, progressant de + 61,4 % entre 2007 et 2012. L'an dernier, 61 468 demandes ont été enregistrées, dont 55 255 premières demandes (y compris les mineurs) et 6 213 réexamens. La demande d'asile a encore augmenté de 10,8 % sur les six premiers mois de 2013, et même de 14,5 % pour les premières demandes. Pour autant, la France est désormais passée au second rang des pays destinataires en Europe, après l'Allemagne qui a connu une progression de 44 % en 2012.

L'Europe et l'Afrique restent les deux principaux continents de provenance des demandeurs d'asile, représentant entre 65 et 75 % des dossiers entre 2007 et 2012. En 2012, la République démocratique du Congo est le premier pays d'origine. On constate toutefois une forte progression de la demande en provenance des Balkans (+ 64 % par rapport à 2011)⁽¹⁾. Par ailleurs, les flux sont nettement influencés par les modifications apportées à la liste des pays d'origine sûre : ainsi, l'inscription du Bangladesh et de l'Arménie fin 2011 avait entraîné une chute respective de 71 et 42 % de leurs demandes ; le retrait de la liste du Bangladesh l'a replacé en cinquième position en 2013.

Face à cet alourdissement des besoins, les moyens pour y répondre ont été progressivement renforcés :

– la capacité de prise en charge des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) aura quadruplé en neuf ans, passant de 5 282 places en 2001 à 23 410 fin 2013 ;

– les moyens d'instruction des demandes de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) comme ceux de sa juridiction de recours, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ont été complétés : le premier est, notamment, passé d'un effectif d'agents instructeurs de 106 équivalents-temps

(1) En revanche, la demande en provenance de la Syrie s'avère très modeste avec seulement 119 premières demandes en 2011, 637 en 2012 et 408 sur le premier semestre 2013. Elles obtiennent toutefois 92 % d'accords.

plein (ETP) en 2007 à 172 ETP en 2013, dont 47 emplois supplémentaires créés sur les trois derniers exercices. Parallèlement, la CNDA a vu le nombre de ses rapporteurs quasiment doubler en deux ans, de 70 fin 2009 à 135 fin 2011.

Les officiers de protection de l'OFPPRA ont également amélioré leur productivité : ils traitaient 374 dossiers en moyenne annuelle par équivalent temps plein d'agent instructeur en 2011 ; ils devraient atteindre un rythme de 397 en 2013. En 2012, l'opérateur aura ainsi pris 60 002 décisions concernant l'asile et traité 15 927 demandes de protection.

Néanmoins, plusieurs mois sont nécessaires pour que ces recrutements aboutissent et que les nouvelles recrues atteignent leurs objectifs de productivité. En outre, les effets de ces renforts ont été en partie contrecarrés par une forte rotation des personnels au sein de l'OFPPRA. Enfin, ils ont été très mobilisés par la résorption des plus anciens dossiers. Ces divers facteurs n'ont pas permis aux deux instances de suivre l'accélération des flux de dossiers – de demandes ou de recours.

La CNDA a réussi à réduire ses délais de jugement de sept mois en trois ans, passant de près de 15,5 mois à huit mois, malgré une croissance du nombre des recours supérieure à l'augmentation de la demande d'asile⁽¹⁾. En 2012, 36 362 recours ont été enregistrés (+ 13,7 % par rapport à 2011), cependant que la Cour en jugeait 37 350 (+ 7,9 %). Elle espère avoisiner un délai moyen de sept mois fin 2013.

Mais cela n'a pas suffi à réduire le nombre de dossiers en instance : le stock continue de progresser avec une ancienneté moyenne s'accroissant de près de six mois en 2012 à presque sept mois en août 2013. Cette situation bloque ses progrès vers l'objectif des six mois de délai moyen de jugement. **La Cour estime qu'il lui faudrait la création d'une dizaine d'emplois supplémentaires pour passer cette étape.**

ÉVOLUTION DES DOSSIERS EN INSTANCE DEVANT LA CNDA

	Total des stocks
Au 31 décembre 2012	25 625
Au 31 août 2013	26 696

Source : CNDA.

À l'OFPPRA, avec des renforts moins significatifs et plus étalés, le traitement des demandes n'a pas suivi le rythme de leur enregistrement et les stocks se sont rapidement alourdis.

(1) En raison de l'augmentation du nombre des décisions rendues par l'OFPPRA, mais aussi de la diminution d'1,6 point du taux d'admission par l'Office et d'une nouvelle progression du taux de recours en 2012.

ÉVOLUTION DES PREMIÈRES DEMANDES EN INSTANCE DEVANT L'OPRA

	Total des stocks
Au 31 décembre 2008	11 000
Au 31 décembre 2009	15 000
Au 31 décembre 2010	19 000
Au 31 décembre 2011	22 500
Au 31 décembre 2012	24 500
	28 500
Au 1 ^{er} juillet 2013	Le seuil incompressible étant estimé à 3 mois d'activité, le stock réel est de 17 250, en progression par rapport au niveau atteint à la même période en 2012 (14 500)

Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

L'effet volume se substituant à l'effet âge, malgré le « rajeunissement » des dossiers en instance, le délai moyen de traitement a continué de croître, de 174 jours en 2011 à 186 en 2012 (92 jours pour les nouveaux dossiers et 295 jours pour ceux en stock). Grâce aux nouveaux renforts accordés en 2013 (+ 10 officiers de protection), l'Office espère revenir à 173 jours fin 2013. Par ailleurs, l'âge médian du stock est en légère baisse à 133 jours au lieu de 138 au 30 juin 2012.

Mais en attendant, les délais globaux de traitement des demandes d'asile sont restés importants, mobilisant durablement les places en centres d'accueil de demandeurs d'asile et reportant la prise en charge des demandeurs qui la sollicitent sur les dispositifs alternatifs que sont l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'hébergement d'urgence dédié.

La durée moyenne de séjour en centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) a commencé à diminuer en 2012, mais reste longue : après avoir atteint 19,5 mois en 2010, elle est descendue à 19,2 mois.

2011 et 2012 ont également connu une petite accélération des sorties. Toutefois, en raison des difficultés de sorties vers d'autres dispositifs, et malgré le maintien des efforts de pilotage du dispositif national d'accueil assuré par le ministère auprès des préfets et des opérateurs, les délais de sortie des déboutés comme des personnes bénéficiant d'une protection sont repartis à la hausse à partir de la fin 2012 et le taux de présences indues (hors délai de tolérance) s'est aggravé : il s'établissait à, respectivement, 7,9 et 2,5 %, soit un total de 10,4 %.

On constatait en conséquence une chute des sorties sur le premier semestre 2013 de 22,5 % par rapport au premier semestre 2012, et corrélativement une baisse de 15 % des entrées en CADA. Elles ne représentaient plus que 32 % du flux métropolitain des premières demandes d'asile – ou 33,2 % si l'on considère l'ensemble des demandeurs d'asile remplissant les conditions d'accès aux CADA.

Les CADA accueillent en effet ceux qui acceptent leur prise en charge, à l'exception des demandeurs d'asile en procédure prioritaire (définie à l'article L. 723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) ou sous convocation dite « Dublin » (personnes déjà identifiées dans un autre État membre de l'Union européenne et en instance de réadmission dans cet État).

Les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent y rester encore trois mois, renouvelables une fois avec l'accord du préfet, après la notification de la décision définitive sur la demande d'asile. La durée de maintien dans les centres n'est que d'un mois s'agissant des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive défavorable (les déboutés). Le recours contre cette décision ne rouvre pas un droit d'accès aux CADA.

* * *

Peuvent bénéficier d'un hébergement dans le dispositif d'urgence financé par le programme 303 : les demandeurs d'asile éligibles à un accueil en CADA sans y trouver de place, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire (jusqu'à la notification de la décision de l'OFPPRA) ou en procédure dite Dublin (jusqu'à la notification de la décision de réadmission). N'y ont pas accès ceux qui ont refusé l'offre de principe ou l'offre effective d'admission en CADA ou ceux dont la demande d'asile n'a pas encore été officiellement enregistrée. Cet enregistrement dépendant notamment de leur domiciliation par les plates formes de premier accueil, un certain temps peut s'écouler après les premiers contacts.

Quant à l'allocation temporaire d'attente (ATA), elle est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée d'instruction de leur demande dès lors qu'ils n'ont pas accès aux CADA - qu'ils viennent de pays d'origine sûrs, qu'ils soient déboutés en procédure de recours devant la CNDA ou qu'aucune place en CADA ne soit disponible alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge. À l'inverse, le refus de cette prise en charge entraîne la perte des droits à l'allocation.

Son bénéfice a été étendu, par un arrêt du Conseil d'État du 7 avril 2011, aux demandeurs d'asile en procédure prioritaire et à ceux qui ont déposé une demande de réexamen, pendant la période où l'OFPPRA étudie leur dossier ; puis, par une décision de la Cour de justice de l'Union européenne en septembre 2011, aux demandeurs d'asile relevant de la procédure « Dublin II », et ce, jusqu'à leur transfert effectif.

Les dotations budgétaires correspondant à ces dépenses ont été rebasées au fil des exercices, mais sans jamais suffire à répondre à l'ampleur toujours croissante des besoins. Aussi, chaque année, de conséquentes rallonges financières ont-elles été nécessaires.

**MONTANTS DES CRÉDITS DES CADA, DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE L'ATA
(NATIONAUX ET DÉCONCENTRÉS) DU PROGRAMME 303**

(en millions d'euros)

Année	CADA		HU		ATA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2005	142,4	143,6	28,0	140,8	ND	117,6
2006	148,1	144,8	40,0	103,7	129,0	79,0
2007	163,0	183,4	40,0	57,1	38,0	47,1
2008	190,8	192,5	35,3	53,1	28,0	47,5
2009	195,6	195,7	30,0	72,8	30,0	68,4
2010	202,6	202,3	30,0	110,2	53,0	105,0
2011	199,0	198,6	40,0	134,3	54,0	157,8
2012	194,0	194,4	90,9	135,3	89,7	164,4
2013	198,8	-	125	-	140	-

Source : secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

Interrogée par le Rapporteur spécial, la DGEF a déclaré que 2013 n'y échapperait pas, même si les compléments devraient être moins importants grâce à l'effort budgétaire accordé en loi de finances initiale.

Pour compléter le tableau de ces dérives, il faut y ajouter la mobilisation d'une part croissante des places d'hébergement dans le dispositif généraliste financé par le programme 177, la création de nouvelles places de CADA et d'hébergement dédié ne suivant pas le rythme de la hausse de la demande d'asile.

Selon les calculs établis par la mission IGF-IGAS-IGA menée début 2013 sur l'« Hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile » à partir d'une enquête déclarative de la DGCS ⁽¹⁾ en 2009 et de quelques sondages locaux, pourraient être ainsi occupés :

– 6 % des places (environ 1 660) du dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun par des demandeurs d'asile en cours de procédure, et sans doute davantage en période hivernale ;

– entre 1 000 et 2 000 par des demandeurs en amont de la procédure, le temps d'obtenir leur domiciliation et une autorisation provisoire de séjour, ce qui représenterait un coût de l'ordre de 10 millions d'euros ;

– et vraisemblablement au moins 20 % (autour de 6 000) par des réfugiés, des régularisés ou des déboutés, pour une dépense dépassant les 35 millions d'euros.

Le dispositif généraliste étant déjà fortement sollicité en ces périodes de crise économique et sociale, il a lui-même nécessité d'importants compléments budgétaires chacune de ces dernières années.

2. Un nouveau renforcement des dispositifs de prise en charge

Nonobstant ces tensions et la poursuite de la croissance de la demande d'asile en 2013 (+ 10,8 % sur le premier semestre), le projet de loi de finances prévoit une progression des dotations de l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* de seulement 0,5 % (+ 2,6 millions d'euros) en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les portant à 503,7 millions d'euros pour 2014.

La DGEF fait donc le pari d'une certaine stabilisation des dépenses, ou plus exactement d'une nouvelle allocation des moyens visant à endiguer les dépenses d'urgence tout en offrant une prise en charge de meilleure qualité.

En effet, les retards pris dans le traitement des demandes d'asile n'ont pas qu'un coût financier élevé. Cette situation a aussi un impact humain lourd puisqu'il retarde la reconnaissance du statut de réfugié pour ceux qui pensent de bonne foi pouvoir y prétendre et rend plus difficile l'obligation de quitter le

(1) Respectivement : Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, Direction générale de la Cohésion sociale.

territoire pour ceux dont le rejet de la demande a été confirmé mais qui, en presque deux ans, ont commencé à s'installer dans le pays. Par ailleurs, l'accès aux CADA est associé à un accompagnement juridique que les dispositifs d'hébergement d'urgence ne peuvent pas offrir.

Pour répondre à ces différents enjeux, le projet annuel de performances annonce une action simultanée sur les déterminants internes et externes des besoins. Enfin, parallèlement, le ministre de l'Intérieur a lancé une vaste réflexion sur l'accueil de la demande d'asile en France.

On relèvera que cette stratégie concrétise plusieurs des recommandations de la mission des inspections générales, mais aussi des demandes exprimées l'an dernier par le Rapporteur spécial.

a. L'élargissement et l'optimisation des capacités d'accueil

Une des mesures fortes de la stratégie pour maîtriser les dépenses de l'asile est la création de nouvelles places en CADA. La loi de finances pour 2013 prévoyait déjà d'en créer 1 000 en cours d'exercice. Ce sont finalement 2 000 places qui seront ouvertes d'ici la fin de l'année, et 2 000 supplémentaires en 2014 (1 000 en avril et 1 000 en décembre), pour atteindre un total de 25 410 places – auxquelles s'ajoutent 246 places en centres de transit et 33 places du Centre d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA).

À cet effet, les dotations demandées pour 2014 pour le dispositif national d'accueil (DNA) s'élèvent à 213,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une augmentation de 15 millions par rapport aux crédits votés pour 2013 qui intègre le doublement des places créées en 2013 et l'étalement des créations de 2014.

Le coût total en année pleine de 2 000 places s'élève en fait à 17,5 millions d'euros. Mais, tout en offrant un service supérieur, l'investissement est globalement équivalent aux dépenses cumulées d'hébergement d'urgence et d'allocation d'attente⁽¹⁾ auxquelles ces places de CADA se substituent – d'autant que le tarif d'une place en CADA reste à 24 euros par jour alors que le coût unitaire moyen en hébergement d'urgence dédié progresse un peu (à 16,23 euros dans le dispositif national géré par la société d'économie mixte Adoma et à 16,50 euros dans le dispositif déconcentré⁽²⁾), et que l'ATA journalière est légèrement revalorisée à 11,37 euros.

De fait, les crédits prévus pour l'allocation temporaire d'attente et l'hébergement d'urgence financé par la mission sont révisés à la baisse dans les mêmes proportions : – 5 millions pour la première (135 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et – 9,6 millions pour le second (115,4 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement) par rapport aux dotations 2013.

(1) L'ATA n'est toutefois versée qu'aux demandeurs d'asile adultes.

(2) 14,8 euros/jour en structures collectives, 17,17 en hôtels et 12,84 en diffus.

Le nombre de places d'hébergement à gestion nationale resterait stable à 2 160. La baisse des dotations serait reportée sur les structures à gestion déconcentrée puisqu'elle supposerait une diminution de leurs capacités de 3 510 places par comparaison avec les prévisions pour 2013 (pour en financer 17 250).

Parallèlement à cette nouvelle répartition des places financées, la DGEF mise sur une politique plus active d'éloignement des déboutés en présence indue qui ont épuisé leurs recours pour améliorer la rotation au sein des CADA ⁽¹⁾.

Le ministère et son opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), poursuivent par ailleurs leurs travaux d'harmonisation et de rationalisation des coûts de fonctionnement, s'agissant au moins des CADA, dont le financement est désormais calé sur un référentiel de coûts, comme du réseau des plateformes de premier accueil des demandeurs d'asile, profondément réorganisé depuis 2008 et structuré à partir de 2012 autour d'un référentiel de prestations. Concernant les dépenses d'hébergement en revanche, il n'est pas certain que la contractualisation avec les opérateurs, qui doit les encourager à développer plutôt des solutions collectives qu'individuelles et à négocier de meilleurs tarifs avec les hôtels, ait beaucoup progressé.

Au surplus, ces évolutions se heurtent encore à l'hétérogénéité structurelle des CADA et à la complexité des modalités de participation des fonds européens au financement des plateformes. La mise en œuvre de l'application DN@ a malgré tout nettement amélioré la connaissance et le pilotage des dépenses.

Cette application permet en outre un meilleur suivi des besoins de prise en charge et des capacités disponibles en CADA et dans les structures gérées par Adoma. Son extension au suivi des demandeurs d'asile en hébergement d'urgence est en cours dans trois régions.

Ce système d'information constitue ainsi un des outils d'une plus grande mutualisation de la prise en charge des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire. La régionalisation du premier accueil et de l'hébergement d'urgence, engagée à la fin des années 2000, constituait une première étape en ce qu'elle devait permettre une réorientation des personnes arrivant sur les départements chef-lieu de région vers les départements moins sollicités. Pour ce faire, tous les départements disposent d'un organisme de domiciliation agréé. Par ailleurs, la circulaire du 24 mai 2011 relative au pilotage du dispositif d'hébergement d'urgence a demandé aux préfets de région de mettre en place une « *gestion coordonnée et centralisée* » ainsi que des « *mécanismes permettant une répartition équitable entre les départements d'une même région* ». Faisant état d'« *avancées notables* » en ce sens, le ministère reconnaît que cette mutualisation n'est pas encore optimale. Et elle ne règle pas les inégalités de pression qui s'exercent entre régions.

(1) De récents évènements montrent toutefois la complexité de ces situations et amènent à reposer la question de la régularisation des familles avec enfants quand ils vivent en France depuis plusieurs années.

Le ministère a donc mis en place parallèlement un système de péréquation nationale qui consiste à solliciter les places de CADA dans les régions les moins soumises aux flux de demandeurs d'asile au bénéfice des plus sollicitées : chaque mois, 30 % des places vacantes doivent ainsi être mises à la disposition du système. Cependant, la saturation générale du DNA réduit ces marges de manœuvre : au premier semestre 2013, les orientations « nationales » n'ont représenté que 11,2 % du total des accès (contre 20,2 % en 2012).

La création, sur appels à projets, des nouvelles places de CADA s'est donc effectuée, et s'effectuera avec un objectif de rééquilibrage de l'offre sur le territoire, en déconcentrant les capacités vers des régions peu sollicitées et peu dotées. Une liste d'une trentaine de départements prioritaires a été établie à cet effet ; cependant les projets finalement retenus ne feraient pas vraiment évoluer les grands équilibres entre régions.

Quoi qu'il en soit, ces différentes problématiques devaient être abordées à l'occasion de la concertation engagée le 15 juillet 2013 par le ministre avec les élus locaux et les associations pour réformer la politique de l'asile.

b. Le renforcement de l'OFPPRA

Le deuxième levier de la stratégie de maîtrise de la dépense d'asile est un nouveau renforcement des capacités d'instruction de l'OFPPRA afin d'amplifier la réduction des délais de traitement.

Il est ainsi proposé un relèvement du plafond d'emplois de l'établissement de 10 officiers de protection supplémentaires, le portant à 475 ETP. Prévue à 39,3 millions d'euros, sa subvention pour charges de service public serait augmentée de 2,2 millions, à due concurrence de ces nouveaux emplois, mais aussi pour couvrir les coûts en année pleine des recrutements opérés en 2013 (+ 10) et l'alourdissement des frais d'interprétariat et de traduction (+ 22 % par rapport aux dépenses constatées en 2012).

Ceux-ci ont certes suivi la hausse de l'activité de l'OFPPRA ; mais leur renchérissement découle aussi d'une nette revalorisation des marchés conjointement signés en 2012 par l'Office et la CNDA avec les trop rares prestataires existant sur le marché national. Le Rapporteur spécial se demande s'il ne serait pas possible d'élargir le vivier en faisant appel aux interprètes officiant pour les institutions communautaires. Une étude de la Cour des comptes sur le sujet est en attente.

Par ailleurs, issu d'une concertation interne et approuvé à l'unanimité par les organisations syndicales, un « *plan d'action pour la réforme de l'OFPPRA* » a été mis en œuvre à compter du 1^{er} septembre 2013. Il répond au souci d'assurer une meilleure protection aux réfugiés et aux demandeurs d'asile et doit tendre à une plus grande efficacité avec un objectif de réduction des délais de traitement.

Ce plan se compose de trois volets principaux :

1. Des actions renforçant la protection des demandeurs d'asile et réfugiés :

– la création d'un comité d'harmonisation destiné à élaborer une doctrine unifiée et des pratiques de travail partagées ;

– le développement d'une expertise de l'instruction à travers notamment le développement des moyens d'appui (information sur les pays d'origine et sécurité juridique) ;

– la mise en œuvre d'un contrôle qualité permettant une vérification des procédures d'instruction en lien avec le Haut Commissariat aux Réfugiés ;

– une formation des officiers de protection plus diversifiée et mieux ciblée ;

– une concertation plus ouverte et approfondie avec les partenaires associatifs ;

– une anticipation de la mise en œuvre des garanties européennes à la suite de l'adoption du « paquet asile » ;

– et enfin une attention particulière aux personnes vulnérables.

2. Un second train de mesures vise à améliorer l'efficacité de l'OFPRA et à atteindre des objectifs plus ambitieux :

– la mutualisation des principaux flux de demandeurs d'asile pour une meilleure réactivité et un partage plus équitable de la charge de travail ;

– la mise en place d'un traitement adapté permettant une instruction proportionnée au degré de complexité de la demande ;

– un meilleur accès aux sources d'informations juridiques et documentaires ;

– une responsabilisation des officiers de protection, une modernisation des pratiques de management et la suppression des blocages techniques par une meilleure organisation du travail et l'achèvement du processus de numérisation.

3. Enfin, le troisième volet concerne les mesures propres à améliorer les conditions de travail des agents.

Le nouveau contrat d'objectifs et de performance de l'opérateur signé le 3 septembre 2013 pour les années 2013-2015 repose en grande partie sur ce plan d'actions. Il s'inscrit dans les cibles données par le Président de la République d'un traitement global de la demande d'asile en neuf mois, dont trois pour l'Office, tout en assurant une réponse de qualité.

Il est intéressant de noter que l'écart entre le taux d'accords initiaux de l'OFPRA (de 9,4 % en 2012, il est monté à 12,9 % au premier semestre 2013) et le taux global d'admission (qui intègre les accords donnés après annulation de la CNDA et a évolué de 21,7 à 24,5 % sur la même période) baisse, de même que le taux d'annulation des décisions de l'Office par la Cour. Ce peut être des indices d'une meilleure instruction initiale. C'est aussi un facteur de diminution des durées de prise en charge puisqu'il réduit le nombre de recours dans des cas reconnus comme légitimes.

Enfin, pour minimiser délais et frais pour les demandeurs, l'OFPRA a installé une mission d'examen sur place à Lyon. Un même dispositif devrait être développé dans d'autres grandes villes.

3. Mais une maîtrise des coûts qui dépendra des réformes à venir

Ces diverses mesures contribueront indéniablement à mieux réguler les flux des coûts grâce à une accélération du traitement des demandes d'asile (qui réduit les durées de prise en charge et fluidifie la rotation du DNA) et à l'optimisation des dépenses.

La question demeure cependant : suffiront-elles à endiguer les besoins en 2014 ? Suffiront-elles à neutraliser le différentiel entre les crédits demandés pour 2014 et les dépenses constatées en 2012 sur l'action 2 du programme (plus de 26,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en décomptant la dette d'ATA qui restait à régler à Pôle emploi) ?

Tel est le pari des prévisions budgétaires pour l'exercice à venir, en dépit d'une demande d'asile qui ne semble pas se stabiliser, et bien que l'on constate encore au 30 juin 2013 la mobilisation d'environ 21 898 places d'hébergement d'urgence dédié et surtout le versement de l'ATA à 39 300 personnes (un effectif très supérieur aux 31 760 dossiers prévus en moyenne mensuelle pour 2014). **En 2012, le ministère estimait qu'un mois de délai d'instruction supplémentaire coûtait 15 millions d'euros en hébergement et en allocation.** Les mesures prises devraient au moins limiter ces dérives, et peut-être amorcer une décroissance.

En tout état de cause, au-delà des variables exogènes que représentent les futurs besoins de prise en charge, plusieurs réformes à venir pourraient avoir un impact sur les dépenses de l'asile.

À court terme, une rationalisation, voire une réorganisation de la gestion de l'ATA a été lancée pour réduire le nombre des indus constatés par la mission des inspections générales ⁽¹⁾. Cette gestion est confiée depuis 2009 à Pôle emploi, y compris pour les décisions d'attribution, de rejet et d'arrêt des versements. Or, lors de ses travaux, la mission a identifié de nombreuses situations pour lesquelles des indus pouvaient être fortement suspectés. Elle a ainsi considéré comme très probable un taux d'indus supérieur à 18 % de l'ensemble des bénéficiaires, pour un montant de l'ordre de 25 à 30 millions d'euros. Selon la mission, les causes principales en seraient des remontées d'information et des transmissions parfois trop lentes des multiples institutions compétentes vers Pôle emploi aboutissant à des interruptions tardives des droits, voire à une absence d'interruption, des saisies parfois incomplètes des informations nécessaires, l'absence de normalisation de

(1) Cf. le rapport précédemment cité.

ces saisies et le caractère marginal de cette activité pour Pôle emploi qui n'a pas su créer les conditions d'une bonne gestion. Ces constats confirment les craintes exprimées l'an dernier par le Rapporteur spécial.

À la suite de ce bilan, un groupe de travail réunissant les différents acteurs concernés s'est attaché à réorganiser les modalités de transmission des informations nécessaires. La DGEF dit en attendre une économie de 8 millions d'euros dès 2013 et de 11,8 millions en année pleine. Elle renégocie par ailleurs les frais de gestion pris par Pôle emploi : à raison, aujourd'hui, de 31,43 euros par nouveau dossier et 8,62 euros par dossier et par mois, ils sont estimés à 3,2 millions d'euros en 2014. Elle considère plus largement que Pôle emploi n'est pas le bon opérateur. Confier cette activité à l'OFII est une des pistes à l'étude, mais elle pose la question des moyens de l'opérateur à effectuer ces multiples opérations financières et à suivre des dizaines de milliers de dossiers.

D'autre part, la transposition de la directive européenne « *Procédures* » à compter de 2015 imposera, notamment, la présence d'un conseil auprès du demandeur d'asile lors de son entretien devant l'OFPPA. Cette évolution pourrait peser sur la durée de ces entretiens. Aussi, le projet annuel de performances envisage-t-il une baisse du nombre de dossiers traités annuellement par agent en 2015 dans une fourchette comprise entre 412 et 420, alors qu'il cible 420 dossiers en 2014. Pour autant, il ne remet pas en cause l'ambition d'atteindre 90 jours de délai moyen d'instruction en 2015, après être descendu de 173 en 2013 à 132 en 2014.

La CNDA considère, pour sa part, que les nouvelles exigences procédurales (formalisées dans le décret n° 2013-751 du 16 août 2013) auront le mérite d'établir un cadre procédural clair pour un contentieux dont les règles étaient éparses et lacunaires. En augmentant le temps de préparation de la défense du requérant, il devrait contenir les renvois injustifiés, et partant, contribuer à réduire les délais de traitement – même si ce n'est pas sa finalité première.

Enfin, à la suite des travaux du député Matthias Fekl sur la création de nouveaux titres de séjour pluriannuels, le Gouvernement devrait présenter un nouveau projet de loi sur l'immigration qui contiendrait des dispositions sur les autorisations délivrées aux demandeurs d'asile le temps de leurs démarches. Plus généralement, les réflexions en cours sur la réforme de l'asile en France pourraient amener à modifier des droits et des pratiques, avec vraisemblablement un impact sur les dépenses de la mission.

B. ACTION 3 LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : LA RATIONALISATION DES DÉPENSES

La lutte contre l'immigration clandestine et contre les filières qui exploitent la précarité des migrants constitue un des piliers de la politique française de l'immigration. L'action correspondante mobilise ainsi le deuxième

poste budgétaire de la mission, avec 63,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 73,4 en crédits de paiement de prévisions pour 2014. La diminution des crédits demandés (respectivement – 5,9 et – 2,3 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2013 traduit surtout une révision du réseau de centres de rétention administrative (CRA) visant à « réduire la voilure » dans les territoires où les besoins sont moindres dans un souci d'optimisation des dépenses.

En outre, cette politique bénéficie de financements bien plus larges, notamment en temps-agents de police (programme 176) ou de gendarmerie (programme 152 – voir tableau Annexe 2).

Pour illustrer cette transversalité, et la réalité des coûts de cette politique, on peut considérer les dépenses engagées pour l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière.

S'agissant des éloignements contraints en 2012 :

– le coût moyen de la rétention s'est élevé à 1 237 euros par personne (sur la base de 23 492 retenus) ;

– les frais individuels de transport ont représenté 944 euros (pour 21 841 éloignements contraints). Ces deux ensembles de dépenses imputées sur le programme 303 ont atteint un montant de 47,9 millions en autorisations d'engagement et 49,7 millions en crédits de paiement l'an dernier ;

– les frais d'escorte à partir d'un CRA (9 636 cas) donnent une moyenne de 2 858 euros par personne reconduite. On ne connaît ni les frais des autres escortes, ni le coût des interpellations.

Les retours aidés (en exécution d'une mesure d'éloignement ou volontaires) ne sont pas financés par les crédits de la mission, mais sur le budget de son opérateur, l'OFII. En 2012, ils se sont élevés à 21,1 millions d'euros, dont 12 millions d'aides au retour, le reste correspondant aux frais de transport. L'opérateur a ainsi pris en charge le retour de 17 573 étrangers (y compris les mineurs accompagnants).

De fait, si l'on considère la tendance sur le premier semestre 2013 (9 951 éloignements), le nombre des retours contraints reste stable : un peu en dessous du niveau de 2012 (21 841), mais au-dessus des années 2008 à 2011.

En revanche, les retours bénéficiant d'une aide de l'OFII sont en nette diminution depuis la mise en œuvre du nouveau régime d'aides au retour le 1^{er} février 2013. En particulier, celles dont peuvent bénéficier les ressortissants européens ont été réduites de 300 à 50 euros pour un adulte et de 100 à 30 euros pour un enfant afin de supprimer son attractivité à l'égard de personnes pouvant venir et revenir en France de plein droit, et de conforter le budget consacré aux aides à la réinsertion économique dans les pays – plus efficaces. ⁽¹⁾

(1) En 2012, elles ont représenté un engagement financier pour l'OFII de 2,9 millions d'euros, dont 1,6 million pour 421 nouveaux projets – contre 2,6 et 373 nouveaux projets en 2011.

Au premier semestre 2013, l'OFII a financé le retour de 4 396 étrangers (soit, hors enfants : 1 126 en situation irrégulière et 2 724 partant volontairement), incluant un pécule de 2,8 millions d'euros, alors que sur la même période en 2012, ils étaient 9 130 ⁽¹⁾ et les aides s'élevaient à 5 millions d'euros.

La proportion de mesures d'éloignement non exécutées est supérieure (77,2 %) à celle constatée en 2012 (70,5 %), mais retrouve les niveaux des années précédentes.

Pour autant, si les prévisions pour les frais d'éloignement en 2014 sont proposées à un niveau (21,4 millions d'euros en AE et CP) inférieur à la loi de finances pour 2013 de 2,8 millions d'euros, elles n'anticiperaient pas une moindre activité, mais tiendraient compte de la sous-consommation de 2012 qu'elles dépasseraient de 2,5 millions.

On ne connaît pas les chiffres des interpellations et des mises en cause des étrangers en situation irrégulière début 2013. Mais s'agissant des mises en cause pour délit d'entrée et de séjour, après une baisse nette des résultats en 2012, suite à l'interdiction par la Cour de justice de l'Union européenne de la garde à vue des étrangers du seul chef de séjour irrégulier en décembre 2011, le nouveau régime de retenue aux fins de vérification du droit de circulation et de séjour mis en place en janvier ⁽²⁾ aurait sécurisé la procédure. Enfin, le chiffre de 200 filières démantelées pourrait être atteint en 2013.

Cela étant, le ministère a tiré les enseignements du constat d'une sous-occupation des CRA : si certains sont sous tension, la moyenne nationale s'établit à 46 % au premier semestre 2013 et excède rarement 40 % en dehors de Paris. L'interdiction de la garde à vue pour les étrangers en situation irrégulière avait fait chuter ce taux en 2012 ; mais il atteignait déjà moins de 58 % en 2011.

Une réflexion a donc été lancée sur le maillage territorial et la taille des centres de rétention administrative actuels - à la satisfaction du Rapporteur spécial qui suggérait cette piste d'économies dès l'année dernière. Cette réflexion, en cours, conduit à surseoir à certains projets d'investissements immobiliers. Les crédits demandés sont alors révisés à la baisse de 2,8 millions en autorisations d'engagement par rapport aux dotations votées pour 2013 (pour s'établir à 2,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement ; mais ils sont portés à 12,7 millions d'euros en crédits de paiement pour des chantiers sensibles déjà lancés, en particulier celui de Mayotte ⁽³⁾). En revanche, les prévisions budgétaires pour le fonctionnement hôtelier des CRA, la prise en charge sanitaire dans les centres et l'accompagnement social offert aux retenus diminuent peu ou pas par

(1) Dont 5 339 ressortissants roumains et bulgares. Leurs effectifs diminuent en 2013 mais ils sont encore 1 420.

(2) Cf. la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 et la circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 janvier 2013.

(3) Pour la réalisation d'un CRA de 136 places et d'une zone d'attente de 12 places. Le projet a été évalué à 18 millions d'euros. Mais les services locaux considèrent qu'avec la création de l'hôtel de police de la PAF, l'opération exigera 28,2 millions d'euros en CP.

rapport aux dotations inscrites en loi de finances pour 2013. Par types de dépenses, ils s'établiraient, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, à :

- 25,5 millions d'euros (– 0,8 million) ;
- 7,8 millions (– 0,3 million) ;
- et 6 millions.

Le ministère n'est, en effet, pas en mesure d'évaluer l'impact financier de la réorganisation, même si, interrogée par le Rapporteur spécial, la DGEF escompte 3,5 à 4 millions d'économies sur les CRA en 2013. Mais le ministère pense que les placements dans ces structures devraient reprendre et il intègre dans ses anticipations les coûts de l'assignation à résidence censée être devenue la règle pour les familles destinées à être éloignées du territoire⁽¹⁾. Ces dépenses ont sensiblement augmenté avec la prise en charge hôtelière des familles ne disposant pas d'un hébergement stable : en 2012, elles ont représenté 220 564 euros en autorisations d'engagement et 231 706 euros en crédits de paiement pour 904 personnes ; au 30 juin 2013, elles s'élèvent déjà à 197 426 euros en autorisations d'engagement et 163 479 euros en crédits de paiement pour 614 personnes.

Enfin, reste en suspens la suite du marché de l'assistance juridique aux retenus (ou accompagnement social). Conclu en 2009 avec cinq associations, il est arrivé à son terme le 28 février 2013. En attendant les conclusions de la réflexion sur les CRA, il n'a été prolongé que jusqu'à la fin de l'année.

C. CIRCULATION DES ÉTRANGERS ET POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN : DES ACTIONS ÉGALEMENT MISES À CONTRIBUTION

La DGEF anime, conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, le réseau des services des visas des postes diplomatiques et consulaires français.

Au 1^{er} août 2013, 179 consulats disposaient d'un équipement opérationnel permettant le recueil des données biométriques. Ces déploiements ont permis de délivrer 1 275 061 visas biométriques, soit 55,2 % de la totalité des visas accordés. Il ne reste plus que 15 services des visas à équiper, mais la plupart sont de très grande taille (tels les consulats de New-Delhi, Pékin ou Moscou). L'externalisation d'une partie de ces tâches serait la solution retenue pour faire face aux flux.

2,6 millions demandes de visa ont été adressées à la France en 2012, en progression de 7,5 % par rapport à 2011 ; 2 311 2 visas ont été accordés, en hausse de 9,4 %. Cependant, le nombre de visas pour établissement a plutôt été marqué par un net recul de – 6,5 % avec 165 316 délivrances. Cette tendance touche en

(1) Cf. les circulaires du ministre de l'Intérieur des 6 et 9 juillet 2012.

particulier les étudiants (-4,2 % avec 70 302 visas) et les visas professionnels (15 130, soit -7,2 %). Quant aux regroupements familiaux, s'ils progressent un peu pour les conjoints de français (37 575 visas accordés, soit +2 %) et pour la procédure classique (13 570 personnes concernées entre les conjoints et les enfants, soit +5,4 %), cette dernière retrouve seulement les niveaux de 2009 et 2010. Il apparaît enfin que le nombre de visas délivrés aux familles de réfugiés poursuit la baisse (3 167 personnes, soit -8,2 % en 2012 par rapport à 2011) constatée depuis le changement de procédure intervenue en 2009.

De fait, ces derniers chiffres illustrent les difficultés rencontrées par les bénéficiaires de la protection nationale. Le Rapporteur spécial souhaite vivement que les réflexions en cours sur l'asile en France soient l'occasion d'engager une réforme de leur procédure de réunification familiale, aujourd'hui trop longue, opaque et complexe pour les intéressés, au détriment d'un droit fondamental.

S'agissant des 191 452 premières délivrances de titres, l'immigration familiale reste le premier motif d'admission au séjour en 2012, représentant 45,2 % des nouvelles autorisations. L'immigration estudiantine vient en second avec 30,5 %. Les 18 126 titres de séjour accordés pour motif humanitaire en 2012 ont représenté 9,4 % de l'immigration globale.

Près de 10,5 millions de dossiers (visas de court séjour et visas nationaux) sont aujourd'hui enregistrés dans la base nationale VISABIO.

Le projet de loi de finances propose de doter l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en léger retrait de 3,7 % par rapport aux dotations ouvertes pour 2013. Il faut néanmoins relever que les investissements informatiques essentiels à la simplification des procédures et aux contrôles des garanties (notamment par les dispositifs BIONET, VISABIO, PARAFE⁽¹⁾) sont portés par l'action 4 *Soutien du programme 303*.

Même si le développement des différents systèmes d'information mobilisés à tous les niveaux de la mission (dont AGDREF, ELOI, EURODAC et PRENAT⁽²⁾) se poursuit, les dotations prévues pour cette action 4 diminueraient de plus d'1,5 million d'euros en AE et de près de 2,1 millions en CP par rapport aux crédits de 2013 pour atteindre des montants de, respectivement, 23,2 et 23,9 millions d'euros. L'économie porterait pour l'essentiel sur ces investissements qui représenteraient encore 14,1 et 14,9 millions d'euros en AE et CP. Les autres dépenses (loyers, études) resteraient à peu près stables.

(1) BIONET : dispositif de recueil externalisé des données biométriques pour les visa ; VISABIO : base des données, notamment biométriques, nécessaires à la délivrance des visa ; PARAFE : sas de contrôle automatisés aux frontières.

(2) AGDREF : bases de données et logiciel de production de titres de séjour biométriques permettant de vérifier la situation des ressortissants étrangers au regard du séjour en France, de lutter contre la fraude et de suivre les flux migratoires ; ELOI : application de suivi des procédures par les préfetures, depuis l'interpellation jusqu'à l'éloignement, et de suivi de la gestion des CRA par les services de police ; EURODAC : bornes et base de données des empreintes digitales des demandeurs d'asile et des étrangers interpellés ; PRENAT : système de gestion des dossiers liés à l'acquisition de la nationalité française.

III. PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : DES MOYENS ENCORE RÉDUITS

Avec des dotations sollicitées à hauteur de 61,7 millions d'euros en AE et de 62,3 en CP, le programme 104 représenterait moins de 10 % des crédits demandés sur la mission *Immigration, asile et intégration*. Ces prévisions marquent une baisse de 5,9 % (3,9 millions) en AE et CP par rapport aux dotations votées pour 2013 et une diminution de 25,7 % (21,3 millions) en AE et de 21,3 % (16,9 millions) en CP par rapport aux dépenses engagées en 2012, une année pourtant marquée par une moindre consommation des crédits. De fait, depuis plusieurs exercices, les actions de ce programme supportent l'essentiel des efforts financiers de la mission pour contrebalancer (en partie) la dérive des dépenses d'asile et répondre aux consignes générales d'économies. Plus que des économies, ils se sont surtout traduits par une réduction des dépenses d'intervention non obligatoires inscrites à l'action 12 *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière*.

Ce tableau doit être nuancé car l'essentiel des moyens mobilisés par la mission en faveur de l'intégration (au sens large) des étrangers en situation régulière sont extrabudgétaires. En effet, pour mener à bien ses missions, l'opérateur principal du programme, l'Office français à l'immigration et à l'intégration (OFII), reçoit non seulement une subvention pour charges de service public du programme 104 et des transferts du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mais aussi directement des fonds européens, et plus substantiellement des taxes et contributions affectées payées par les migrants sur leurs titres de séjours ou par leurs employeurs⁽¹⁾. Son budget prévisionnel pour 2013 prévoyait ainsi 174 millions de ressources totales, dont seuls 16,7 millions relèvent du budget de l'État.

Toutefois, ces différents flux financiers devraient être également réduits en 2014 : non seulement la subvention du programme 104 diminuerait de 11,6 à 11,2 millions d'euros et la contribution du programme 209 disparaîtrait, mais les participations européennes baisseront vraisemblablement. De même, l'article 31 du présent projet de loi de finances prévoit de réduire à nouveau le plafond des taxes affectées à l'OFII de 151,7 millions en 2013 à 140 millions en 2014 - l'excédent revenant au budget de l'État. Cela étant, les recettes fiscales totales n'ayant guère dépassé 143,6 millions d'euros en 2012⁽²⁾, l'équilibre réel n'en sera pas modifié.

Dans le même temps cependant, le Gouvernement a lancé une **réflexion sur les politiques d'intégration française**. Le projet annuel de performances pour 2014 affiche l'ambition : « 2014 verra la refondation de [la politique

(1) Le Rapporteur spécial considère sur ce point qu'il serait juste de réduire les droits de visa réclamés aux étrangers cherchant à régulariser leur situation sur le territoire français, souvent en grande précarité, et a déposé un amendement en ce sens.

(2) Déduction faite des frais de recouvrement par la DGFIP.

d'intégration] ». Le rapport du conseiller d'État Thierry Tuot sur cette thématique en a constitué la première étape⁽¹⁾. Les groupes de travail mis en place par le Premier ministre devraient rendre leurs conclusions à la fin de l'année.

Il faut également rappeler qu'au-delà de la présente mission, d'autres budgets nationaux et d'autres opérateurs de l'État (ANRU, ACSé⁽²⁾, Adoma...) contribuent à ces politiques.

A. LES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS FINANCÉES PAR LA MISSION : DES ÉVALUATIONS EN COURS

Trois des actions du programme 104 participent directement à l'accueil et à l'intégration des personnes étrangères en situation régulière. Par ailleurs, si l'OFII est l'opérateur central des politiques financées par la mission, de nombreux intervenants, notamment associatifs, en sont également acteurs.

Comme dit précédemment, le Rapporteur spécial leur consacrer ses prochains travaux de contrôle. Le Gouvernement a, pour sa part, lancé plusieurs évaluations.

1. Action 11 *Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique*

La dotation de l'action 11 correspond intégralement à la subvention pour charges de service public versée à l'OFII. Celle-ci, comme les autres sources financières de l'opérateur, devrait baisser en 2014.

Certes, au prix d'un effort remarquable⁽³⁾, l'office a réussi à réduire sa masse salariale en 2012 et à descendre au plafond d'emplois qui lui a été imparti en 2013 (805 équivalents-temps plein); il est également parvenu à baisser sensiblement ses dépenses de fonctionnement. Il lui est demandé en outre de poursuivre ses efforts pour rejoindre un plafond d'emplois de 790 équivalents-temps plein en 2014.

On peut toutefois s'interroger sur la soutenabilité de ces économies en moyens humains et financiers au regard des missions de l'office qui se sont démultipliées depuis sa création en 2009 et qui pourraient continuer à se diversifier (avec la reprise de la gestion de l'allocation temporaire d'attente par exemple ou encore l'élargissement de son contrôle sur les centres d'accueil de demandeurs d'asile et les hébergements d'urgence dédiés).

(1) *Rapport sur la refondation des politiques d'intégration* La grande Nation. Pour une société inclusive., remis au Premier ministre le 1^{er} février 2013.

(2) *Agence nationale pour la rénovation urbaine, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité.*

(3) *Ses effectifs auront diminué de plus d'une centaine d'agents en six ans, soit une décroissance de 12,5 %.*

Déjà le budget prévisionnel pour 2013 s'inscrit en baisse par rapport aux dépenses engagées en 2012. On relèvera cependant que les efforts devraient surtout porter sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, ainsi que, au sein des dépenses d'intervention, sur les aides au retour et à la réinsertion.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'OPÉRATEUR ENTRE 2012 ET 2013

(en milliers d'euros)

	Consommation 2012	Prévisions 2013
Personnel	46 926	48 449
Fonctionnement <i>(hors dépenses financières)</i>	13 639	13 332
Intervention	97 919	95 030
<i>Accueil et intégration</i>	<i>62 166</i>	<i>61 842</i>
<i>Retour et réinsertion</i>	<i>24 436</i>	<i>20 291</i>
<i>Premier accueil des demandeurs d'asile</i>	<i>7 097</i>	<i>7 972</i>
<i>Immigration</i>	<i>1 538</i>	<i>1 691</i>
<i>Santé publique</i>	<i>2 536</i>	<i>3 042</i>
<i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i>	<i>146</i>	<i>192</i>
Investissement	7 704	6 000
TOTAL	166 188	162 811

– La première mission de l'office, aujourd'hui, est de mettre en œuvre l'ensemble des actions d'accueil et de formation conduites en faveur des étrangers primo-arrivants s'installant durablement en France pendant les cinq premières années de leur séjour : accueillir le migrant à son arrivée pour le soumettre à des tests linguistiques, mais aussi à une visite médicale (208 119 en 2012) et à un entretien individuel permettant de définir les formations dont il pourrait avoir besoin. Un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) est ensuite proposé aux primo-arrivants pour structurer, si nécessaire, leur parcours d'intégration. 101 368 contrats ont été signés en 2012. Il a concerné plus de 815 000 personnes depuis 2003.

Ce contrat offre, selon les besoins, un apprentissage du français, des formations civiques et des sessions d'information sur la vie en France, ainsi qu'un bilan de compétences professionnelles. S'agissant de celui-ci, 61 065 ont été programmés l'an dernier. La formation linguistique a concerné 24 % des signataires, qui représentent 24 365 personnes bénéficiant d'une formation gratuite avec l'objectif de passer un diplôme initial de langue française (DILF) ou, à un niveau au-dessus, le diplôme élémentaire en langue française (DELF).

Pour les conjoints de Français et les bénéficiaires d'un regroupement familial, les tests sur leur connaissance de la langue française, et les formations le cas échéant, sont organisés dans leur pays d'origine.

Dans le cadre de la modernisation de l'action publique, le Gouvernement a demandé à l'Inspection générale de l'administration et à l'Inspection générale des affaires sociales une **évaluation de ces dispositifs d'accueil** d'ici la fin de l'année. Ils apparaissent en effet mal dimensionnés et insuffisamment différenciés selon les parcours individuels des migrants. En outre, une des pistes de réflexion serait de mieux les articuler avec la délivrance des titres de séjour.

Est également étudiée l'éventualité de recentrer l'implication de l'OFII dans le contrôle médical des primo-arrivants sur des objectifs de santé publique.

– L'OFII organise aussi des formations linguistiques à l'attention des personnes étrangères installées antérieurement.

S'agissant des marchés de formations en général, la nouvelle direction de l'office reconnaît la complexité et l'opacité de la situation actuelle, tant dans les procédures d'appels à projets ou de labellisation que dans les prestations et méthodes pédagogiques référencées. Elle travaille à l'améliorer.

– D'autre part, en lien avec les gestionnaires du programme 303, l'OFII pilote, voire gère directement les plateformes du premier accueil des demandeurs d'asile, et organise la gestion du dispositif national d'accueil.

– Il propose et gère aussi les aides au retour et à la réinsertion dans le pays d'origine des migrants ; et remplit une mission d'accompagnement social auprès des retenus des centres de rétention administrative (information, conseil, achat d'objets de première nécessité, récupération des bagages et des salaires).

– Il gère enfin les procédures de l'immigration professionnelle et familiale : il est l'interlocuteur des entreprises souhaitant embaucher des salariés étrangers et le guichet unique pour plusieurs titres professionnels ; et il a la charge de valider les visas de long séjour valant titre de séjour (99 245 VLS-TS ont été enregistrés en 2012 et 87 844 validés).

2. Action 12 Actions d'intégration des étrangers en situation régulière

Avec près de 35 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés pour 2014, ces dotations représenteraient plus de 56 % des crédits du programme 104 (mais seulement 5,4 % de la mission) et seraient complétées par 3,1 millions d'euros de fonds européens. Elles financent, par des subventions, des actions très diverses visant à renforcer l'intégration des étrangers en situation régulière et à encourager la promotion sociale et professionnelle des immigrés.

Elles englobent également la subvention de 2,5 millions d'euros versée à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration ⁽¹⁾, ainsi que les 10,7 millions de crédits consacrés à la poursuite du plan de traitement des foyers de travailleurs

(1) Son programme chef de file est le 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

migrants (FTM) et au financement de l'aide transitoire au logement (ATL) versée à leurs résidents ne pouvant percevoir une APL ⁽¹⁾ – en légère baisse par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2013.

Mais l'essentiel correspond à des dépenses d'intervention « non obligatoires » qui continueront leur régression de 24,9 à 21,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement entre 2013 et 2014.

Et ce seraient une nouvelle fois les activités nationales d'intégration qui connaîtraient la plus forte baisse : budgétées à 5,4 millions d'euros pour 2013, les appels à projets ne porteraient finalement que sur 3,4 millions.

Les activités déconcentrées de promotion sociale et professionnelle des immigrés sont définies dans le cadre d'une trentaine de programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) qui ont mis un accent particulier sur l'apprentissage du français et les mesures en faveur des personnes immigrées âgées. Une **évaluation de la génération des programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées 2010-2012** a été lancée fin 2012 ; les résultats devraient être disponibles au dernier trimestre 2013.

3. Action 15 Actions d'intégration des réfugiés

Au 31 décembre 2012, la population placée sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est estimée à 176 984 personnes (hors mineurs accompagnants), soit 162 882 réfugiés, 12 892 personnes placées sous protection subsidiaire et 1 210 apatrides.

Ce chiffre reflète une hausse des effectifs de 4,8 % par rapport aux estimations fin 2011 et de 35 % par rapport à 2007. Il faut néanmoins préciser que, depuis 2009, les enfants mineurs de réfugiés sont intégrés dans l'estimation à compter de leur majorité.

28 centres provisoires d'hébergement (CPH) ont pour mission de préparer l'insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. Leur capacité d'accueil totale reste limitée à 1 083 places pour des réfugiés souffrant de difficultés particulières d'insertion, la prise en charge par les dispositifs de droit commun étant privilégiée pour la majorité.

Le dispositif est également maintenu pour faciliter la sortie des réfugiés des centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ; mais il leur est, en réalité, peu ouvert en raison de la saturation des CPH et de leur faible taux de rotation (avec une durée moyenne des séjours de 10,6 mois). Seuls 16,4 % des réfugiés et

(1) Aide personnalisée au logement.

320 foyers à traiter en priorité avaient été recensés en 1998. À fin 2012, le traitement de 258 foyers avait été validé, devant aboutir à la production de 308 résidences sociales, et représentant un coût global de 1,571 milliard d'euros. Le financement est constitué pour 27,3 % de subventions de l'État, et plus particulièrement d'aides à la pierre inscrites au programme 135 de la mission Égalité des territoires, logement et ville. Le ministère en charge de l'intégration ne porte que 4,7 % des investissements.

bénéficiaires de la protection subsidiaire sortis des CADA en 2012 (1 224 personnes) ont pu y accéder. Le réseau est cependant complété par quelques dispositifs alternatifs qui se sont développés au cours des dernières années et ont pu toucher environ 1 700 personnes en 2012.

L'hétérogénéité des structures induit une grande variabilité des coûts. Une étude analytique des sources de dépenses des CPH a été lancée en 2012. Ne permettant pas encore de redéfinir les missions et les dotations des centres, les prévisions se fondent sur un coût moyen d'une place maintenu à 30,86 euros par jour en 2014 comme en 2013. Il est donc demandé le même montant de crédits pour leur fonctionnement, soit 12,2 millions d'euros.

Sont parallèlement financés des dispositifs favorisant la promotion sociale et professionnelle des réfugiés, ainsi que l'ensemble des aides et secours distribués par les associations, pour lesquels la dotation sollicitée est de 2,2 millions d'euros en 2014, comme en 2012 et 2013. ⁽¹⁾

Au total, les crédits de l'action resteraient fixés à 14,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et pourraient être complétés par un transfert de 3 millions d'euros en provenance du Fonds européen pour les réfugiés.

B. ACTION 14 NATURALISATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ : UNE PROCÉDURE EN AJUSTEMENT

L'action recouvre la dotation globale de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française délocalisée dans la banlieue de Nantes. Depuis la déconcentration vers les préfetures du traitement des demandes de naturalisation, celle-ci est devenue une administration d'état-major pilotant le dispositif général, mais ne gérant plus que les recours hiérarchiques et contentieux, la vérification de la recevabilité des propositions favorables des préfets et l'élaboration des décrets.

2012 a marqué une nouvelle diminution des acquisitions de la nationalité française avec 46 003 accordées par décret et 22 382 par déclaration au titre du mariage avec un conjoint français, soit un total de 68 385, quand elles s'élevaient encore à 87 937 en 2011. Mais surtout le taux de décisions favorables est resté bas, à 46 %, comme en 2011 (47 %), et nettement inférieur aux années précédentes (64 % en 2010, voire 74 % en 2008).

Interpellée l'an dernier par le Rapporteur spécial sur cette dégradation consécutive à la réorganisation de la procédure, la DGEF avait indiqué qu'après avoir vérifié la qualité juridique des décisions favorables, elle s'attachait désormais à suivre le niveau des décisions de refus.

(1) Les réfugiés peuvent par ailleurs bénéficier des prestations associées à la signature du contrat d'accueil et d'intégration et ont accès au revenu de solidarité active (RSA).

On peut d'ores et déjà constater sur le premier semestre 2013 une sensible progression du taux d'acceptation à 59 % des demandes de naturalisation par décret. Ces adaptations auront pesé sur la durée moyenne d'instruction d'un dossier de naturalisation, fortement réduite par la réforme procédurale et par un plus grand nombre de décisions défavorables, mais qui serait remontée de 233 à 280 jours entre 2012 et 2013. Néanmoins, le projet annuel de performances mise sur une reprise de la diminution des délais à partir de 2014.

Enfin, suite au rapport d'évaluation de la nouvelle organisation remis par l'Inspection générale de l'administration en octobre 2012, le ministre de l'Intérieur a décidé d'expérimenter dans trois régions (Lorraine et Franche-Comté à compter du 1^{er} septembre 2013 et Picardie à partir du 1^{er} janvier 2014) des plateformes régionales d'instruction visant à mutualiser les ressources et mieux partager la doctrine et à permettre une plus grande professionnalisation des agents.

Par ailleurs, un nouveau mode d'entretien d'assimilation (par une commission) devrait être expérimenté en Lorraine jusqu'en septembre 2014.

L'impact budgétaire de ces différentes évolutions est aujourd'hui impossible à anticiper.

Pour les seuls frais de fonctionnement et de contentieux de la sous-direction, les dotations demandées progresseraient de 10,6 % en autorisations d'engagement et 4,1 % en crédits de paiement, à respectivement à 1,3 million et 1,8 million d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, lors de la commission élargie du 5 novembre 2013 à 16 heures 15 ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Immigration, asile et intégration.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Immigration, asile et intégration.*

*

* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

**ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR
SPÉCIAL**

**Ministère de l'Intérieur – Direction générale des étrangers en France
(DGEF)**

– M. Luc Derepas, directeur général, et ses principaux responsables.

Cour nationale du droit d'asile

– Mme Martine Denis-Linton, présidente ;

– M. Pascal Girault, secrétaire général.

Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

– M. Pascal Brice, directeur général.

Office français de l'immigration et d'intégration (OFII)

– M. Yannick Imbert, directeur général.

Coordination française du droit d'asile (CFDA)

– Mme Florence Boreil pour l'Association des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) ;

– M. Gérard Sadik pour le Comité inter mouvements auprès des évacués (CIMADE).

Association Service Social Familial Migrants (ASSFAM)

– M. Christian Laruelle, directeur.

France Terre d’asile

– M. Pierre Henry, directeur général.

– M. Thierry Tuot, président de sous-section au Conseil d’État, auteur du *Rapport sur la refondation des politiques d’intégration*

* * *

Rencontre du CESAM Formation de Dijon qui assure des formations linguistiques à l’attention des personnes étrangères.

Visite du centre de rétention administrative de Vincennes-Paris I sous la responsabilité du Commandant Bruno Marey.

ANNEXE N° 2 : ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		Exécution 2012		LFI 2013		PLF 2014	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
151	Français à l'étranger et affaires consulaires	45 471 646	45 470 338	45 379 858	45 379 858	45 944 624	45 944 625
03	Instruction des demandes de visa	45 471 646	45 470 338	45 379 858	45 379 858	45 944 624	45 944 625
307	Administration territoriale	140 707 933	140 707 933	151 239 750	151 239 750	150 043 709	150 043 709
02	Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	140 707 933	140 707 933	151 239 750	151 239 750	150 043 709	150 043 709
216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	0	0	37 150 304	37 150 304	41 263 491	41 263 491
08	Immigration, asile et intégration	0	0	37 150 304	37 150 304	41 263 491	41 263 491
165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	26 553 430	28 312 797	35 597 480	32 636 997	35 063 842	33 818 335
07	Cour nationale du droit d'asile	26 553 430	28 312 797	35 597 480	32 636 997	35 063 842	33 818 335
224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	26 915 395	27 203 753	30 738 932	30 738 932	29 203 988	29 203 988
02	Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle	26 915 395	27 203 753	30 738 932	30 738 932	29 203 988	29 203 988
147	Politique de la ville	60 828 436	60 828 436	59 276 512	59 276 512	59 080 000	59 080 000
01	Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	58 400 936	58 400 936	58 051 512	58 051 512	57 907 500	57 907 500
03	Stratégie, ressources et évaluation	2 640 000	2 340 000	875 000	875 000	910 000	910 000
04	Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	87 500	87 500	350 000	350 000	262 500	262 500
140	Enseignement scolaire public du premier degré	59 738 857	59 738 857	60 812 617	60 812 617	60 672 634	60 672 634
03	Besoins éducatifs particuliers	59 738 857	59 738 857	60 812 617	60 812 617	60 672 634	60 672 634
141	Enseignement scolaire public du second degré	33 974 076	33 974 076	36 938 438	36 938 438	36 457 442	36 457 442
06	Besoins éducatifs particuliers	33 974 076	33 974 076	36 938 438	36 938 438	36 457 442	36 457 442
104	Intégration et accès à la nationalité française	77 533 065	79 179 743	79 628 679	80 192 179	69 311 442	69 874 942
11	Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique	15 805 016	15 805 016	14 725 159	14 725 159	12 620 000	12 620 000
12	Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	41 625 469	43 057 968	46 290 597	46 290 597	38 050 000	38 050 000
14	Naturalisation et accès à la nationalité	1 684 115	1 712 927	1 136 500	1 700 000	1 256 500	1 820 000
15	Actions d'intégration des réfugiés	18 418 465	18 603 632	17 476 423	17 476 423	17 384 942	17 384 942
303	Immigration et asile	670 713 082	655 020 652	611 852 313	619 652 313	611 026 292	621 826 292
01	Circulation des étrangers et politique des visas	1 806 675	1 822 168	1 547 500	1 547 500	1 490 000	1 490 000
02	Garantie de l'exercice du droit d'asile	521 115 105	521 697 817	508 006 442	508 006 442	510 732 359	510 732 359

Y compris fonds de concours et attribution de produits		Exécution 2012		LFI 2013		PLF 2014	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
03	Lutte contre l'immigration irrégulière	90 897 556	70 820 488	71 252 018	77 746 018	68 003 155	78 004 155
04	Soutien	56 893 746	60 680 179	31 046 353	62 352 353	30 800 778	31 599 778
101	Accès au droit et à la justice	13 400 868	13 400 868	12 663 510	12 663 510	14 340 000	14 340 000
01	Aide juridictionnelle	13 400 868	13 400 868	12 663 510	12 663 510	14 340 000	14 340 000
150	Formations supérieures et recherche universitaire	1 915 804 656	1 915 804 656	1 962 158 039	1 962 158 039	1 970 510 637	1 970 510 637
183	Protection maladie	587 487 626	587 487 698	588 000 000	588 000 000	605 000 000	605 000 000
02	Aide médicale de l'État	587 487 626	587 487 698	588 000 000	588 000 000	605 000 000	605 000 000
152	Gendarmerie nationale	20 181 370	20 103 010	15 617 836	15 761 296	15 827 682	15 951 997
01	Ordre et sécurité publics	3 171 674	3 159 283	1 905 227	1 922 859	1 929 210	1 944 489
03	Missions de police judiciaire et concours à la justice	15 772 646	15 711 030	12 470 579	12 585 988	12 627 558	12 727 566
04	Commandement, ressources humaines et logistique	1 237 050	1 232 697	1 242 030	1 252 449	1 270 914	1 279 942
176	Police nationale	692 825 146	692 513 395	665 210 733	665 210 733	657 374 361	657 374 361
04	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	692 825 146	692 513 395	665 210 733	665 210 733	657 374 361	657 374 361
124	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociale, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	4 346 287	4 346 287	7 080 023	7 080 023	5 929 928	5 929 928
03	Gestion des politiques sociales	4 346 287	4 346 287	0	0	0	0
18	Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	0	0	7 070 023	7 080 023	5 929 928	5 929 928
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	11 810 073	12 186 705	13 032 592	12 199 534	11 904 186	12 134 351
02	Gestion des effectifs du programme « accès et retour à l'emploi »	5 849 667	5 849 667	6 040 775	6 040 776	5 849 667	5 849 667
04	Gestion des effectifs du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	2 723 995	2 723 995	2 905 757	2 905 757	2 938 306	2 936 306
05	Soutien	3 236 411	3 613 043	4 086 060	3 253 001	3 116 213	3 346 378
	Total	4 387 291 946	4 376 279 204	4 412 377 616	4 417 091 035	4 418 954 258	4 429 426 731

Source : Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration – Document de politique transversale pour 2014.

Ministère de l'Intérieur	1 601 960 596	1 587 524 733	1 560 699 615	1 569 206 575	1 544 846 977	1 556 334 792
Affaires étrangères	45 471 646	45 470 338	45 379 858	45 379 858	45 944 624	45 944 625
Premier ministre	26 553 430	28 312 797	35 597 480	32 636 997	35 063 842	33 818 335
Culture	26 915 395	27 203 753	30 738 932	30 738 932	29 203 988	29 203 988
Logement et ville	60 828 436	60 828 436	59 276 512	59 276 512	59 080 000	59 080 000
Éducation nationale	93 712 933	93 712 933	97 751 055	97 751 055	97 130 076	97 130 076
Justice	13 400 868	13 400 868	12 663 510	12 663 510	14 340 000	14 340 000
Enseignement supérieur et rech.	1 915 804 656	1 915 804 656	1 962 158 039	1 962 158 039	1 970 510 637	1 970 510 637
Santé	591 833 913	591 833 985	595 080 023	595 080 023	610 929 928	610 929 928
Travail et emploi	11 810 073	12 186 705	13 032 592	12 199 534	11 904 186	12 134 351