



N° 3363

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 34

**SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION**

**ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET INTÉGRATION**

Rapporteur spécial : MME BÉATRICE PAVY

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>I.– LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME .....</b>	<b>7</b>
A.– UN PÉRIMÈTRE PEU MODIFIÉ .....	7
B.– DES BESOINS ET DES CRÉDITS EN DIMINUTION .....	7
C.– L'ÉTABLISSEMENT DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE .....	9
D.– LES LIMITES DE LA GESTION DÉCONCENTRÉE .....	9
E.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006 : UNE GESTION TENDUE .....	10
<b>II.– LES ACTIONS DU PROGRAMME .....</b>	<b>13</b>
A.– POPULATION ET PARTICIPATION À LA RÉGULATION DES MIGRATIONS .....	13
1.– L'évolution de la situation migratoire de la France .....	13
2.– Le dispositif d'aide au retour volontaire .....	15
3.– L'assistance sanitaire et sociale aux étrangers retenus en centres de rétention administrative .....	16
4.– La mesure de la performance .....	17
B.– LA PRISE EN CHARGE SOCIALE DES DEMANDEURS D'ASILE .....	17
1.– La baisse progressive du nombre des demandeurs d'asile .....	17
2.– L'hébergement des demandeurs d'asile .....	18
a) <i>Les conclusions de l'audit de modernisation</i> .....	19
b) <i>La progression des capacités d'accueil</i> .....	20
c) <i>La réforme du dispositif d'hébergement de 2005</i> .....	21
d) <i>Perspectives pour 2007</i> .....	22
2.– L'allocation temporaire d'attente succède à l'allocation d'insertion .....	22
3.– La mesure de la performance .....	23

C.– LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS .....	24
1.– Le contrat d'accueil et d'intégration généralisé .....	25
a) <i>Bilan du CAI et perspectives dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 24 juillet 2006</i> .....	25
b) <i>Le CAI et l'appréciation de l'intégration de l'étranger en vue de la délivrance de la carte de résident</i> .....	26
2.– Le rôle et les moyens des opérateurs du programme .....	26
a) <i>l'ANAEM</i> .....	27
b) <i>Le FASILD</i> .....	27
3.– La création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ..	28
4.– La mesure de la performance .....	29
D.– LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ ....	30
1.– Le bilan de l'activité de la HALDE .....	30
2.– Le personnel et le fonctionnement de la HALDE .....	31
3.– Une activité qui devrait progresser en 2007 .....	32
4.– La mesure de la performance .....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<i>Article 54 : Financement de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations</i> .....	39
<b>OBSERVATION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION</b> .....	43
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	45

Le présent rapport porte sur le programme *Accueil des étrangers et intégration*, les autres programmes de la mission *Solidarité et intégration* étant rapportés par Mme Marie-Hélène des Esgaulx (rapport n° 3363, annexe n° 33)

L'article 49 de la loi organique du 1er 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, 74 % des réponses seulement étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

### Synthèse

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2007 au titre des actions de ce programme s'élèvent globalement à **455,13 millions d'euros**, contre 558,47 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2006.

Cette dotation diminue donc de 103,34 millions d'euros soit 18 %. Une baisse d'environ 10 % des demandeurs d'asile est attendue en 2007, après la baisse déjà constatée en 2006. Il en découlerait une diminution des besoins en d'hébergement d'urgence, et donc des financements afférents.

**La dotation de l'ANAEM lui permettra difficilement de faire face à la montée en puissance de ses activités.** D'une part, le Contrat d'accueil et d'intégration a été généralisé à tout le territoire national et la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration le rendra quasi obligatoire (selon les termes du décret à venir) pour un étranger désireux d'obtenir des documents de séjour ou de les renouveler. D'autre part, une présence accrue devra être mise en place dans les centres de rétention administrative, en fonction de l'accroissement des places décidé par le Gouvernement. Le Gouvernement a prévu un prélèvement sur l'excédent du fonds de roulement 2006 de l'ANAEM pour couvrir les besoins, mais cette solution n'est guère satisfaisante et l'on ne peut, en tout cas, y recourir qu'une fois.

**La prévision sur laquelle se fonde la dotation de l'allocation temporaire d'attente destinée aux demandeurs d'asile en cours de procédure est trop optimiste :** elle prend l'hypothèse d'un versement à 13.000 personnes dont la durée d'examen de la procédure et du recours serait de 9 mois. Cette durée en effet bien réduite n'est pas encore atteinte, et la systématisation de l'aide juridictionnelle aux demandeurs d'asile aura pour effet de prolonger la durée moyenne des procédures.

Le Gouvernement s'était engagé, par la voix du ministre délégué à la Santé, lors de l'examen par l'Assemblée nationale des crédits pour 2006 de la présente mission, à **faire figurer l'ensemble des crédits de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration dans la mission « Culture »**. Votre Rapporteur spécial avait souhaité que le financement d'une structure à vocation culturelle ne s'exerce pas au détriment de celui de l'aide apportée aux demandeurs d'asile et aux migrants concernés par le présent programme. Il semble que **cette question n'a pas été clarifiée**, et que les crédits déjà généralement insuffisants du programme 104 seront encore mis à contribution, *via* le Fasild puis l'ANCSEC qui ne semblait pourtant pas avoir été créée pour prendre en charge le fonctionnement d'un musée.



## I.- LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME

Le programme regroupe les actions et les crédits des politiques sociales en faveur des immigrants et des personnes issues de l'immigration.

Ce programme est mis en œuvre par le ministère chargé des affaires sociales et par plusieurs opérateurs : l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et l'intégration (ANAEM) et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). À partir de 2007, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) créée par la loi du 31 mars 2006 va prendre la suite du FASILD avec des missions et des moyens renforcés, et sera rattachée à deux programmes du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le programme 104 *Accueil des étrangers et intégration* et le programme 147 *Équité sociale et territoriale et soutien*. La mise en place de la nouvelle agence doit impérativement s'accompagner d'un renforcement des systèmes d'information, afin de mieux suivre les résultats de l'action de l'État.

### A.- UN PÉRIMÈTRE PEU MODIFIÉ

Les changements de périmètre intervenus depuis le projet de loi de finances 2006 pour ce programme sont :

– le transfert de 0,2 million d'euros correspondant aux crédits de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) pour la mise en place de l'Agence nationale de cohésion sociale et d'égalité des chances (ANCSEC) à l'action 3 du programme ;

– le champ du programme ne comprend pas, de même qu'en 2006, la mise en œuvre des actions en région Rhône-Alpes (27 millions d'euros). De manière expérimentale, les crédits correspondants à la mise en œuvre dans cette région des politiques relatives à l'accueil des demandeurs d'asile, l'hébergement des réfugiés et l'accompagnement sanitaire des étrangers placés en rétention administrative ont été inscrits dans le programme des interventions territoriales de l'État (PITE).

Une mesure de périmètre de 0,16 million d'euros est enfin prévue, visant à compenser l'augmentation du taux de pension des fonctionnaires détachés au sein de l'ANAEM et de la nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale.

### B.- DES BESOINS ET DES CRÉDITS EN DIMINUTION

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2007 au titre des actions de ce programme s'élèvent globalement à **455,13 millions d'euros**, contre 558,47 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2006.

Cette dotation diminue donc de 103,34 millions d'euros soit 18 %.

En effet, est attendue en 2007 une baisse significative des besoins de financement d'hébergement d'urgence, du fait de la diminution des flux pour les demandeurs d'asile à destination de la France, à la suite d'autres pays européens. Ceux-ci ont diminué de 25 % en 2006 et devraient encore diminuer de 10 % en 2007, selon une estimation faite par le ministère des Affaires étrangères en juin 2006. La réduction attendue des délais moyens de décision de l'OFPRA et de la Commission de recours des réfugiés à 9 mois au total, conjuguée avec l'augmentation du nombre de places de centres d'accueil porté à plus de 20.000 à partir de mi-2007, contribueront à la baisse de la dépense. Les crédits nécessaires devraient donc être bien inférieurs à ceux qui avaient été ouverts dans les années 2003 à 2005 afin de résoudre les problèmes humanitaires liés à l'augmentation des flux de demandeurs d'asile.

Le tableau suivant présente les crédits par programme et leur répartition entre les actions.

**MISSION SOLIDARITÉ – PROGRAMME : ACCUEIL DES ÉTRANGERS**

Action	Libellé	LFI 2006	Évolution à structure constante	Transferts	PLF 2007 courant
01	Population et Participation à la régulation des migrations	12.255.619	2.714.381	-336.723	14.633.277
02	Prise en charge sociale des demandeurs d'asile	315.808.215	-46.623.353	-25.212.351	243.972.511
03	Intégration	219.707.556	-33.696.657	-1.090.641	184.920.258
05	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	10.700.000	900.000		11.600.000
		<b>558.471.390</b>	<b>-76.705.629</b>	<b>-26.639.715</b>	<b>455.126.046</b>

L'enveloppe consacrée aux dépenses d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile est fixée à 40 millions d'euros (Rhône-Alpes inclus) pour 2007 contre 44,5 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006. Pour mémoire, les dépenses constatées en 2005 sur la même ligne se sont élevées à 140,9 millions d'euros, dont 28 millions d'euros seulement en loi de finances initiale et 25,77 millions d'euros par redéploiement en gestion, puis 87,14 millions d'euros par décret d'avance.

Le rattachement de fonds de concours s'élève à 4,84 millions d'euros.

Les crédits du programme ne comprennent pas les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations, dépenses concentrées dans le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*. Seul le personnel de la Haute autorité de lutte contre les discriminations est pris en compte dans ce programme.

**La ventilation des dépenses de pilotage et de soutien, et donc des dépenses de personnel, conduit à ajouter 52,5 millions d’euros aux crédits du présent programme. La dotation en coûts complets du programme s’élève ainsi à 512,51 millions d’euros, y compris les fonds de concours, contre 608,74 en loi de finances initiale pour 2006.**

#### C.– L’ÉTABLISSEMENT DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

La transition vers la gestion en mode LOLF est malaisée, du fait de la faiblesse des outils de suivi statistique et des lourdeurs dues à l’intervention d’opérateurs variés.

Des difficultés se présentent en effet à cause de l’absence de système d’information adapté, ce qui nécessite des productions manuelles ou des évaluations lorsque l’information dépend de plusieurs opérateurs. Il en est ainsi de l’indicateur suivant : *nombre de réponses par agent aux recours hiérarchiques visant des décisions de refus d’autorisation de travail de travailleurs étrangers ou de regroupement familial intervenus dans l’année.*

Un indicateur suppose une collecte d’informations actuellement ressentie comme très lourde : *la part des demandeurs d’asile hébergés en CADA sur la totalité des personnes en cours de procédure hébergées dans un dispositif pour demandeurs d’asile financé par l’État.* Remplir cet indicateur exige le calcul du nombre moyen quotidien de demandeurs d’asile se trouvant en structures d’hébergement d’urgence et à l’hôtel, à défaut de pouvoir réaliser un comptage au 31 décembre de l’année considérée.

D’autres difficultés se posent pour fixer des cibles quand des actions sont en démarrage et que les bases statistiques antérieures ne sont pas établies, ou quand les dispositifs connaissent des évolutions notables, parfois dans des délais brefs, tel est notamment le cas du contrat d’accueil et d’intégration, de l’allocation d’insertion transformée en allocation temporaire d’attente par la loi de finances pour 2006) ou encore du dispositif national d’accueil des demandeurs d’asile (réformé par la loi du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration).

#### D.– LES LIMITES DE LA GESTION DÉCONCENTRÉE

Les crédits déconcentrés du programme, excepté la mise en réserve de crédits de 5 % dans le cadre de la régulation pour 2006 ont été délégués de façon globalisée aux responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) concernés sur un article unique de regroupement.

Cependant, comme cela est admis dans les préconisations émises par le ministère de l’Économie, une limite à la fongibilité des crédits au sein du BOP, entre sous-actions et entre actions a été fixée dans les règles de gestion du

programme. Certaines actions correspondant à des dépenses obligatoires doivent être assurées : il en est ainsi du financement des structures en dotation globale de fonctionnement (les centres d'accueil de demandeurs d'asile et les centres provisoires d'hébergement), et de celui des interventions sanitaires dans les centres de rétention administrative (CRA). Pour ces actions, la fongibilité des crédits entre actions du programme peut donc s'exercer dès lors qu'est assurée la prise en charge prévue par les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

S'agissant des centres d'hébergement, le responsable de BOP n'est pas autorisé à diminuer au profit d'autres opérations le nombre de places d'hébergement pérenne (CADA et CPH) notifiées lors de la délégation des crédits.

Pour la prise en charge sanitaire des nouvelles places de CRA, la pré-notification a pris en compte les places existantes au 31 décembre 2005 et le programme prévisionnel d'ouvertures de places en 2006 établi par le ministère de l'Intérieur. La fongibilité s'exerce donc, *a priori*, sur les seuls crédits alloués pour le financement des places existant au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Les crédits délégués pour le financement de places nouvelles qui ne seraient pas employés en raison d'une modification du programme ne seront ouverts, par le responsable de programme, à la fongibilité au sein du BOP que s'il n'apparaît pas de besoins de financement pour des places nouvelles non programmées dans d'autres régions.

Le ministère chargé des Affaires sociales fait valoir que ces dispositions ne portent pas atteinte au principe de globalisation des crédits au sein des BOP dans la mesure où l ne s'agit pas de « fléchages » de crédits mais de la fixation d'objectifs en volume. En pratique, la nuance est tenue. **L'impératif d'une gestion économe conduit donc à revenir sur l'autonomie des gestionnaires déconcentrés, alors que leur marge d'initiative aurait pu être un moyen de desserrer la contrainte budgétaire.** La possibilité pour les gestionnaires de crédits de disposer de marges de fongibilité est pour le moment théorique compte tenu des tensions sur certaines lignes.

#### E.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006 : UNE GESTION TENDUE

Le présent programme comprend certaines catégories de dépenses obligatoires dont les déterminants sont extérieurs aux responsabilités du programme et dont les variations peuvent être fortes. Il en est notamment ainsi de deux dépenses importantes :

– la prise en charge sociale et sanitaire des personnes en centre de rétention administrative, dont la responsabilité relève du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, en vertu du décret n° 2005-617 du 30 mai 2005 relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente pris en application des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'ampleur de cette prise en charge dépend du nombre de places à servir ;

– la prise en charge sociale des demandeurs d’asile, dont le flux dépend à la fois de l’attractivité de notre pays et des aléas des relations internationales.

Depuis les années 2000, la forte montée du nombre des demandeurs d’asile, dont une grande partie se trouvent, après le rejet de leur demande, en situation irrégulière sur le territoire français, a eu pour conséquence d’importants besoins de financement au titre de ces deux dépenses.

En 2004 et 2005, la dotation budgétaire pour l’intervention en CRA a même été insuffisante pour assurer la couverture des augmentations de places par une association nationale. Le besoin de financement a été couvert par décret d’avance.

Pour 2006, la couverture des actions au sein du programme a été assurée dès le début de la gestion par redéploiement de crédits affectés à des dépenses non obligatoires (rémunération des stagiaires de la formation professionnelle notamment). Ainsi, pour une dotation en loi de finances pour 2006 identique à celle de 2005 (1,78 million d’euros), alors même que le nombre de places de CRA à servir devait augmenter de 526 places entre la fin 2005 et la fin 2006, soit de 46 %, l’action *Accompagnement social en CRA* a été abondée de 1,02 million d’euros afin de financer la réponse à l’appel d’offre fondé sur ces bases.

Les crédits prévus en lois de finances pour l’hébergement d’urgence se sont révélés gravement insuffisants (20,5 millions d’euros en 2004, 28 millions d’euros en 2005, 44,5 millions d’euros en LFI pour 2006). Aussi la Direction de la population et des migrations a-t-elle dû à la fois recourir à des redéploiements internes et solliciter des décrets d’avance au montant considérable depuis plusieurs années : 120 millions d’euros en 2004 ; 123 millions d’euros en 2005.

Pour 2006, la loi de finances a prévu une dotation de 44 millions d’euros (Rhône-Alpes inclus) dont 26,14 millions d’euros pour le programme. Compte tenu de la difficulté à assurer localement les prises en charge nécessaires, il a été redéployé 35 millions d’euros au sein du programme dès le début de 2006 à partir des crédits de l’allocation d’insertion, dont la réforme devrait contribuer à réduire la dépense, ainsi que de la sous-action Agence nationale pour l’accueil des étrangers et l’intégration (ANAEM) dont le fonds de roulement en excédent permettait de faire face à la couverture financière de ses missions.



## II.- LES ACTIONS DU PROGRAMME

### A.- POPULATION ET PARTICIPATION À LA RÉGULATION DES MIGRATIONS

La dotation destinée à cette action progresse, passant de 12,25 millions d'euros à **14,63 millions d'euros**.

Les interventions dans les centres de rétention administrative (CRA) connaissent une progression sensible par rapport à 2006 (+ 34,0 %). En effet, il est apparu à l'issue de la procédure de renouvellement du marché relatif à l'information et à l'aide à l'exercice des droits des étrangers placés en rétention, que la dotation initialement affectée à cette sous-action avait été sous estimée au regard de la forte progression du nombre de places en 2006. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire continuera à développer significativement la capacité d'accueil des CRA en 2007 ; les dotations du présent programme sont donc réévaluées afin de suivre cette augmentation.

#### 1.- L'évolution de la situation migratoire de la France

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), créé le 26 mai 2005 afin de fixer les orientations de la politique gouvernementale en matière de contrôle des flux migratoires, a présenté au Parlement son deuxième rapport sur les orientations de la politique de l'immigration en février 2006.

Selon ce dernier rapport, une stabilisation des flux migratoires a pu être observée en 2005. Le Comité constate une stabilisation de la courbe de l'immigration régulière et une diminution de la demande d'asile ; la quantification de l'immigration irrégulière reste difficile mais le Comité escompte que l'ensemble des mesures prises en 2004 et 2005 confèrera une efficacité accrue à la lutte contre ce phénomène.

Le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière en 2005 a été de plus de 63.000, contre 44.500 en 2004. Corrélativement, 19.849 étrangers ont été éloignés du territoire métropolitain contre 15.660 en 2004, soit près de 30 % de plus. Pour 2006, le nombre des mesures d'éloignement devrait être proche de 22.500. Cette augmentation de l'effectivité de la reconduite à la frontière entraîne des conséquences sur les dépenses du présent programme.

Le tableau suivant présente les flux d'entrée de ressortissants de pays tiers vers la France pour la période 1996-2005.

**FLUX D'ENTRÉES DE RESSORTISSANTS DE PAYS-TIERS (1995 – 2005)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 <sup>(2)</sup>
<b>Migrations de travail</b>	<b>6.145</b>	<b>4.753</b>	<b>5.237</b>	<b>5.427</b>	<b>6.280</b>	<b>6.403</b>	<b>9.244</b>	<b>7.979</b>	<b>6.906</b>	<b>7.041</b>	<b>8.920</b>
Travailleurs permanents salariés	5.189	4.267	4.582	4.149	5.326	5.990	8.811	7.469	6.500	6.740	8.556
Actifs non salariés	956	486	655	1.278	954	413	433	510	406	301	364
<b>Migrations familiales</b>	<b>31.567</b>	<b>30.394</b>	<b>31.056</b>	<b>38.279</b>	<b>53.415</b>	<b>63.629</b>	<b>72.634</b>	<b>88.860</b>	<b>100.149</b>	<b>102.662</b>	<b>95.389</b>
Regroupement familial	14.360	13.889	15.535	21.690	21.762	21.404	23.081	27.267	26.768	25.420	22.978
Membres de famille de Français (y compris les titulaires d'une VPF)	16.458	15.641	14.419	15.598	27.396	36.012	42.567	52.995	61.489	61.625	56.609
Membres de famille de réfugiés et apatrides (y compris les titulaires d'une VPF)	749	864	1.102	991	943	1.120	1.422	1.475	1.249	1.628	1.583
Liens personnels et familiaux	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3.314	5.093	5.564	7.123	10.643	13.989	14.219
<b>Visiteurs</b>	<b>6.352</b>	<b>8.905</b>	<b>15.127</b>	<b>16.889</b>	<b>8.538</b>	<b>8.424</b>	<b>8.968</b>	<b>9.985</b>	<b>7.616</b>	<b>5.731</b>	<b>4.825</b>
<b>Réfugiés</b>	<b>4.742</b>	<b>4.344</b>	<b>4.112</b>	<b>4.342</b>	<b>4.951</b>	<b>5.570</b>	<b>7.645</b>	<b>8.690</b>	<b>9.879</b>	<b>11.383</b>	<b>13.770</b>
Réfugiés statutaires	4.742	4.344	4.112	4.342	4.659	5.185	7.323	8.495	9.790	11.208	13.213
Bénéficiaires de l'asile territorial	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	292	385	322	195	89	175	557
<b>Autres</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>18.923</b>	<b>45.791</b>	<b>9.569</b>	<b>7.849</b>	<b>7.964</b>	<b>7.696</b>	<b>10.552</b>	<b>13.307</b>	<b>11.893</b>
Réexamen	-	-	18.910	45.773	3.322	163	65	66	-	-	-
Autres titulaires d'une VPF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.157	5.614	4.963	4.357	6.127	7.221	6.263
Titulaires d'une rente d'accident du travail	16	14	13	18	31	40	32	28	35	49	41
Étrangers malades	-	-	-	-	1.347	1.374	2.311	2.743	3.827	5.449	5.185
Autres titulaires d'une carte de séjour délivrée de plein droit (sans visite médicale)	-	-	-	-	712	658	593	502	563	588	404
<b>Total</b>	<b>48.822</b>	<b>48.410</b>	<b>74.455</b>	<b>110.728</b>	<b>82.753</b>	<b>91.875</b>	<b>106.455</b>	<b>123.210</b>	<b>135.102</b>	<b>140.124</b>	<b>134.797</b>
<b>Acquisition de la nationalité française</b>	<b>92.410</b>	<b>109.823</b>	<b>116.194</b>	<b>123.761</b>	<b>147.522</b>	<b>150.026</b>	<b>127.548</b>	<b>128.092</b>	<b>144.640</b>	<b>168.826</b>	<b>154.827</b>
Par décret	40.867	58.098	60.485	58.123	67.569	77.478	64.595	64.081	77.102	99.368	101.785
Par mariage	18.121	19.381	20.969	22.145	24.091	26.057	23.994	26.351	30.922	34.440	21.527
Par déclaration anticipée	-	-	-	12.300	42.433	35.883	31.071	30.282	29.419	29.872	27.258
Autres déclarations	2.896	2.499	2.222	1.644	2.342	2.038	1.971	2.120	2.487	1.441	1.291
Manifestation de volonté	30 526	29.845	32.518	25.549	-	-	-	-	-	-	-
Acquisitions sans formalité (estimation)	-	-	4.000 <sup>(1)</sup>	4.000 <sup>(1)</sup>	11.087	8.570	5.917	5.258	4.710	3.705	2.966

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

(1) : Donnée estimée. (2) : Données provisoires.

## 2.— Le dispositif d'aide au retour volontaire

### **La dotation prévue pour les actions de réinsertion et d'aide au développement est reconduite à 5 millions d'euros.**

Une nouvelle aide au retour volontaire a été mise en place par la circulaire interministérielle du 19 septembre 2005 avec des prestations d'assistance au voyage semblable au système institué en 1991 mais accompagné de pécules nettement plus incitatifs pour les familles déboutées du droit d'asile et hébergées en centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Il a été expérimenté dans 21 départements en 2005.

Cette aide comprend des frais de voyage et d'acheminement jusqu'au pays de destination, une aide individuelle à la préparation du départ, une aide financière à la réinstallation, versée en plusieurs fractions, au moment du départ et dans le pays de retour.

Le montant de l'aide financière, versée en plusieurs fractions, (une au moment du départ, deux dans le pays de retour et sur une durée d'un an) a été réévalué. Il est maintenant de 2.000 euros pour un adulte, 3.500 euros pour un couple, 1.000 euros pour un enfant mineur jusqu'au 3<sup>ème</sup> enfant, puis 500 euros par enfant supplémentaire.

Après une phase de démarrage fin 2005 (38 dossiers et 52 départs), ce dispositif est progressivement monté en puissance durant le premier semestre 2006. Au 30 septembre 2006, la mesure a aidé au retour de 1.388 personnes.

Le suivi des personnes dans leur pays d'origine est difficile à mettre en place. Des suivis des projets économiques par des opérateurs locaux dans le cadre de conventions avec le ministère des Affaires étrangères sont assurés pendant un an dans les programmes de co-développement au Mali, au Sénégal, en Roumanie et en Moldavie. Un suivi social est expérimenté dans le cadre du programme soutenu par le Fonds européen pour les réfugiés et mené par l'ANAEM avec l'Ordre de Malte et l'Association arménienne d'aide sociale pour les retours organisés vers l'Arménie.

Lors de la réunion du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 13 mars 2006, il a été décidé de généraliser à tout le territoire métropolitain l'expérience d'aide au retour volontaire menée depuis septembre 2005 et de la rendre éligible à tous les étrangers sous arrêté préfectoral de reconduite à la frontière. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit en effet que tout étranger ayant fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire peut solliciter le bénéfice de l'aide au retour volontaire. Aussi cela suppose-t-il la pérennisation du dispositif.

L'audit de modernisation réalisé au premier semestre 2006 a recommandé d'assouplir les modalités d'attribution de l'aide au retour et l'extension aux ressortissants de pays « sûrs ». Votre Rapporteur spécial y reviendra au B. ci-après, à propos de la prise en charge sociale et de l'hébergement des demandeurs d'asile.

Le programme expérimental d'aide au retour volontaire lancé par la circulaire du 19 septembre 2005 a été complété par deux circulaires du 30 mars 2006 et du 13 juin 2006. Il prévoit des incitations financières renforcées et est étendu à la France entière et à tous les publics en situation irrégulière.

Ainsi, à titre dérogatoire et au cas par cas, les ressortissants de pays d'origine sûrs peuvent bénéficier de cette mesure particulièrement incitative. En revanche, les ressortissants des pays relevant de l'article 1-C 5 de la convention de Genève de 1951 (pays pour lesquels des changements politiques importants sont intervenus : il s'agit par exemple de la Roumanie ou de la Bulgarie) restent exclus du bénéfice de cette aide. Il est en effet préférable d'éviter les effets d'aubaine et les dérives financières qu'ils pourraient entraîner.

### 3.- L'assistance sanitaire et sociale aux étrangers retenus en centres de rétention administrative

Les personnes retenues en centre de rétention administrative doivent bénéficier de prestations, fournies par l'ANAEM, d'information, de soutien et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, d'une couverture sanitaire sur place, par convention avec un hôpital, et de prestations permettant l'exercice effectif de leurs droits. Ces dernières sont actuellement assurées par l'association CIMADE. Les prestations sont financées par le présent programme et l'ANAEM.

Le volontarisme du Gouvernement dans la politique de reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière a conduit le ministère de l'intérieur à développer fortement la capacité d'accueil des centres de rétention administrative. Pendant l'année 2005, cette capacité a progressé d'une centaine de places pour atteindre 1.299 places. Le ministère envisage de porter cette capacité à 1.655 places fin 2006 et à 2.100 places fin 2007. Compte tenu des dates d'ouverture prévues, ce nombre équivaut à 1.866 places à financer en année pleine en 2007.

Pour 2007, en vue d'une augmentation du nombre de places de CRA de 27,5 %, les dotations des sous-actions *Assistance sanitaire en CRA* et *Accompagnement social en CRA* devront être financées par redéploiement au sein du programme. **Il est prévu à ce titre 6,16 millions d'euros pour la prise en charge sanitaire (+ 18 %) et 3,2 millions d'euros (+ 56 %) pour l'accompagnement des étrangers dans l'exercice effectif de leurs droits.**

Il apparaît que si le deuxième poste de dépenses pourra être couvert par la dotation, le premier risque de s'avérer insuffisamment doté ; les besoins devront être pris en considération en fonction de la date d'ouverture des places de CRA.

La direction de la population et des migrations, responsable de cette action, a entrepris l'analyse de la structure de la dépense engagée dans les CRA afin de la rationaliser davantage. La gestion risque en effet d'en être plus tendue à partir de 2008 lorsque l'ensemble des places sera ouvert, si la dotation ne progresse pas. En outre, une revalorisation des vacations des médecins devra intervenir.

#### 4.- La mesure de la performance

Pour cette action, les objectifs sont remplis par des opérateurs, aussi la mesure de la performance est-elle assurée à la fois par les remontées d'information, le contrôle des conditions prévues dans le marché avec la CIMADE et par l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'ANAEM.

### B.- LA PRISE EN CHARGE SOCIALE DES DEMANDEURS D'ASILE

Cette action mobilisait près de 57 % des crédits du programme en 2006. **Elle voit aujourd'hui sa dotation baisser globalement de 22,7 %, soit 71,8 millions d'euros de moins, à 244 millions d'euros.** Mais l'évolution du montant de cette action se traduit, dans le détail, de manière contrastée.

#### 1.- La baisse progressive du nombre des demandeurs d'asile

**Le nombre de demandes d'asile s'est élevé à 52.066 en 2005** (premières demandes et réexamens, mais non compris les mineurs accompagnant les demandeurs) alors qu'il était de 57.616 en 2004. **Les projections à mi-année font état d'une baisse de 25 % de la demande d'asile en 2006 par rapport à 2005 : 18.857 demandeurs sont recensés au 30 juin. La demande d'asile pourrait encore diminuer de 10 % en 2007.**

On notera que la France est le dernier pays européen à connaître une baisse de la demande d'asile ; elle reste néanmoins le premier pays d'accueil des réfugiés dans le monde.

Le tableau suivant présente l'évolution de la demande d'asile et la provenance des demandeurs.

**NOMBRE DE DOSSIERS DE DEMANDEURS D'ASILE (ADULTES)  
DÉPOSÉS AUPRÈS DE L'OFPPA DEPUIS 2000**

Continent	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (30/06)
Europe	13.224	18.342	16.864	17.859	18.222	15.978	NR
Afrique	15.776	21.142	24.114	20.933	18.567	13.710	NR
Amérique			2.339	1.761	3.347	5.269	NR
Asie	9.658	7.701	7.639	11.514	10.220	7.366	NR
Apatrides	89	106	131	137	191	255	NR
<b>Total 1<sup>ères</sup> demandes</b>	<b>38.747</b>	<b>47.291</b>	<b>51.087</b>	<b>52.204</b>	<b>50.547</b>	<b>42.578</b>	<b>13.925</b>
Réexamens	NR	1.369	1.790	2.225	7.069	9.488	4.932
<b>Total <sup>(1)</sup></b>	<b>38.747</b>	<b>48.660</b>	<b>52.877</b>	<b>54.429</b>	<b>57.616</b>	<b>52.066</b>	<b>18.857</b>
Mineurs accompagnants	NR	NR	7.900	7.564	7.998	7.155	2.284
<b>Total global</b>	<b>38.747</b>	<b>48.660</b>	<b>60.777</b>	<b>61.993</b>	<b>65.614</b>	<b>59.221</b>	<b>21.141</b>

(1) Primo demandes + réexamens, hors mineurs accompagnants

Source : Rapport d'activités de l'OFPPA

Les principaux pays de provenance des demandeurs d'asile sont l'Erythrée, Cuba, le Rwanda, l'Éthiopie, le Zimbabwe, la Colombie, la Tunisie et la Russie.

Malgré la baisse des demandes, l'insuffisance des dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile conduit le Gouvernement à poursuivre l'effort de création de places nouvelles dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Aussi la dotation de cette sous-action en 2007 connaît-elle une progression supérieure à 10 % et 16 millions d'euros supplémentaires.

En revanche, les crédits de l'allocation temporaire d'attente sont en baisse de 88 millions d'euros par rapport à 2006, de même que les subventions aux opérateurs nationaux, l'ANAEM et l'ANCSEC, qui baissent de 32 millions d'euros.

## 2.- L'hébergement des demandeurs d'asile

Le dispositif national d'accueil a souffert d'un engorgement résultant de l'explosion de la demande d'asile depuis 2002 et de l'allongement consécutif des délais d'instruction de ces demandes. Même si ces causes sont en voie de se réduire, il demeure que les délais de sortie des réfugiés ou des personnes déboutées des lieux d'hébergement restent longs et insatisfaisants.

**Si le délai moyen total d'instruction de la demande par l'OFPPA et la Commission des recours des réfugiés a été réduit à 12 mois fin 2005, la durée moyenne de séjour en CADA reste encore supérieure à 18 mois.**

L'objectif du Gouvernement est de poursuivre l'amélioration du délai global d'instruction des demandes d'asile et d'en tirer toutes les conséquences sur la durée de l'hébergement en CADA. Il est souhaitable que ces centres, qui devraient devenir au 1<sup>er</sup> janvier 2007 une catégorie spécifique d'établissements sociaux et médico-sociaux, soient uniquement consacrés à l'accueil de la grande majorité des demandeurs d'asile pendant le déroulement de la procédure. Cependant, l'application de cette règle se heurte à de fortes difficultés, évidentes : la sortie des personnes ayant reçu le statut de réfugié dépend souvent de l'obtention d'un logement social, et la sortie des personnes déboutées de leur demande conduit à une autre prise en charge en hébergement d'urgence, si elles ne sont pas reconduites à la frontière.

*a) Les conclusions de l'audit de modernisation*

L'audit de modernisation sur la procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence concernait deux programmes de la mission *Solidarité-intégration* : le programme 104 *Accueil des étrangers et intégration* et le programme 177 *Inclusion sociale*. Il a été rendu en avril 2006.

L'audit se conclut par un certain nombre de recommandations dont les principales méritent d'être rappelées.

Pour l'hébergement des demandeurs d'asile comme pour l'hébergement d'urgence ou de réinsertion, l'audit demande d'abord un « rebasage » substantiel à court terme des crédits d'hébergement d'urgence votés en loi de finances initiale, sur la base de leur exécution constatée l'année précédente. Une fois leur remise à niveau effectuée, il conviendrait de mettre en place dans les régions concernées un mécanisme de fongibilité temporaire d'une partie des crédits d'hébergement d'urgence de droit commun et du dispositif national d'accueil (des demandeurs d'asile), pour faciliter le processus de clarification en cours entre demandeurs d'asile déboutés et personnes relevant des prises en charge sociales de droit commun.

Du fait de la réduction des dépenses prévisibles et des crédits, la question d'éventuels mécanismes de fongibilité temporaire entre programmes préconisés par la mission d'audit apparaît moins nécessaire compte tenu des crédits limités affectés à la prise en charge et des marges de manœuvre restreintes dans le cadre de cette enveloppe.

La mission d'audit émet une recommandation technique visant à créer une cellule régionale dans les régions concernées, chargée de négocier les réservations hôtelières et de veiller à la qualité des prestations.

Toutefois, les perspectives plus favorables pour 2007 limiteront le recours à l'hôtel, et les crédits disponibles pour l'hébergement d'urgence (37 millions d'euros pour 2007) seront prioritairement destinés à l'hébergement en structures et non en hôtel. L'organisation de l'hébergement d'urgence relève souvent

d'opérateurs associatifs auquel il a été expressément demandé de travailler à cette maîtrise des coûts. Toutefois, dès lors que cette cellule de négociation est mise en place pour la gestion des crédits du programme 177, les effets en seront mutualisés par les DRASS, comme cela a été le cas en Île-de-France.

*b) La progression des capacités d'accueil*

Plusieurs facteurs jouent sur la capacité de réponse du programme aux besoins de prise en charge sociale des demandeurs d'asile.

Les capacités d'hébergement pérenne du dispositif national d'accueil ont progressé depuis 2001 : de 5.282 places au 1<sup>er</sup> janvier 2001, il est passé à 10.317 au 1<sup>er</sup> janvier 2003, puis à 15.689 début 2005, et enfin à 19.710 places fin 2006. Il est prévu de compléter le dispositif par la création de 1.000 places supplémentaires dans le courant de 2007.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 prévoyait la création de 4.000 places en centres d'accueil des demandeurs d'asile, à raison de 2.000 en 2005 et de 1.000 au cours de chacune des deux années suivantes. Il a été créé 2.000 places supplémentaires de CADA en 2006, en prévoyant des ouvertures à compter de la mi-année, soit un financement des places nouvelles sur une durée moyenne de 5 mois.

Le tableau suivant présente la progression des capacités du dispositif nationale d'accueil depuis 2000.

**DISPOSITIF NATIONAL D'HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ET RÉFUGIÉS  
(CAPACITÉS PÉRENNES)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>CADA</b>							
Capacité	4.756	5.282	10.317	12.480	15.460	17.470	19.470
Nombre de centres	73	83	151	181	222	245	NR
<b>Centre de transit</b>							
Capacité	126	126	126	146	186	186	186
Nombre de centres	2	2	2	2	2	2	2
<b>CPH</b>							
Capacité	1.028	1.028	1.028	1.028	1.023	1.023	1.023
Nombre de centres	28	28	28	28	28	28	28
<b>Total capacités</b>	<b>5.910</b>	<b>6.436</b>	<b>11.471</b>	<b>13.654</b>	<b>16.669</b>	<b>18.679</b>	<b>19.710</b>

Les crédits inscrits en lois de finances ont significativement augmenté par redéploiement au sein du programme : les crédits alloués aux structures pérennes du dispositif national d'accueil sont passés de 133,97 millions d'euros en 2004 à 161,6 millions d'euros en 2005 et à 168,3 en 2006 (dont Rhône-Alpes).

**Pour 2007, il est proposé de mener à terme le plan par la création de 1.000 places supplémentaires financées sur 6 mois**, ce qui appelle une dotation totale de **185 millions d'euros**, en augmentation de 10 % afin de prendre en charge en année pleine les 1.600 places supplémentaires ouvertes en 2006 (400 places nouvelles étant également prévues en région Rhône-Alpes pour 2006). Une revalorisation de 1,2 % du coût journalier de la place et le financement de 1.000 places nouvelles sur 6 mois sont prévus. **La dotation inscrite sur le présent programme s'élève à 163 millions d'euros**, les 22 millions restants étant inscrits sur le PITE Rhône-Alpes.

Les crédits initiaux destinés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile connaissent également une progression passant de 35,7 à **37 millions d'euros** (+ 3,6 %). La dotation pour l'hébergement d'urgence est augmentée de 9,5 millions d'euros pour prendre en charge 1.500 places dites d'urgence nationale et 4.000 places d'urgence déconcentrées. On rappellera que 14.000 places ont dû être ouvertes cette année.

Le fonctionnement des plates-formes d'accueil des demandeurs d'asile est doté de **5,11 millions d'euros**.

*c) La réforme du dispositif d'hébergement de 2005*

**Votre Rapporteur spécial se félicite de la réforme du dispositif d'hébergement décidée par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) le 25 juillet 2005**, et dont la mise en œuvre s'est poursuivie en 2006. Celle-ci a apporté de nombreuses réponses aux questions soulevées par la Mission d'évaluation et de contrôle conduite par votre commission des Finances en 2005 sur l'accueil des demandeurs d'asile et a repris nombre de ses propositions.

**Un pilotage du système d'admission en CADA par le préfet de région a été instauré**, permettant d'affecter un demandeur d'asile dans un département d'une région autre que celui où il a déposé sa demande.

**Un système d'information automatisé du suivi** et de la gestion des places de CADA devra être mis en place par l'ANAEM. Un prestataire informatique a été sélectionné et doit procéder à des tests pour une implantation progressive du système d'information début 2007. Celui-ci servira de support au pilotage et devrait permettre, grâce à un meilleur suivi des publics hébergés, une meilleure gestion du dispositif national d'accueil et de la politique d'accueil des demandeurs d'asile.

Par ailleurs, préfets et services déconcentrés du ministère doivent dorénavant **réserver ces places aux demandeurs d'asile en attente de la décision de l'OFPRA** et trouver d'autres solutions de prise en charge pour les personnes ne relevant plus de ce dispositif (réfugiés et déboutés de leur demande d'asile).

*d) Perspectives pour 2007*

Pour 2007, la combinaison de l'évolution des différents facteurs permet d'espérer la fin de la sous-budgétisation ou du moins son retour à des proportions plus modestes.

En effet, près de 21.000 places de CADA sont disponibles pour un nombre de demandeurs d'asile estimé par l'OFPRA à 35.100 (dont 28.700 premières demandes et 6.400 réexamens), soit une diminution de 10 % par rapport à 2006. Le dispositif d'accueil devrait pouvoir faire face à la demande dès lors que les délais d'instruction de la demande d'asile par l'OFPRA et la commission de recours des réfugiés sont réduits à un peu moins d'un an.

Le maintien d'une capacité d'hébergement d'urgence en hôtel ou en structures collectives d'hébergement restera cependant nécessaire soit lorsqu'il n'y aura pas de places disponibles en CADA, soit lorsque les demandeurs d'asile ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de l'accès à un CADA : il en est ainsi des demandeurs d'asile en procédure prioritaire, auxquels la France est néanmoins tenue de garantir des normes minimales d'accueil pendant toute la durée d'examen de leur demande par l'OFPRA et la Commission de recours des réfugiés. Il est à ce titre prévu 40 millions d'euros pour 2007 (dont Rhône-Alpes), soit une diminution de 10 % par rapport à la loi de finances pour 2006.

2.- L'allocation temporaire d'attente succède à l'allocation d'insertion

L'allocation temporaire d'attente (ATA), créée en 2006 par l'article L. 351-9 du code du travail, se substitue à l'allocation d'insertion, conformément aux recommandations de la MEC.

La nouvelle allocation est versée aux demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande, mais sans excéder cette durée. Des économies budgétaires sont attendues de cette réforme, en raison de la durée de versement de la prestation calquée sur la durée de la procédure et ne se prolongeant pas au-delà.

En cas de refus d'hébergement en CADA, le demandeur d'asile perdra le bénéfice de l'ATA. Les personnes hébergées en CADA, comme auparavant, ne bénéficient pas non plus de cette allocation, leur prise en charge étant complète.

La dépense relative à l'allocation d'insertion a été de 154 millions d'euros en 2005. Pour 2006, la dotation en loi de finances initiale était de 126 millions d'euros. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation était fin 2005 de 34.100 dont les deux tiers étaient des demandeurs d'asile. Les autres bénéficiaires sont des apatrides, des réfugiés, des anciens détenus, des salariés expatriés.

**La dotation prévue pour 2007 est de 38 millions d'euros, permettant de financer 9.800 allocations** en année pleine, soit un versement à 13.000 personnes environ si la durée de la procédure est de 9 mois.

Ces dotations sont basées sur les prévisions suivantes : si le nombre des demandeurs d'asile s'élevait à 33.000, 20.000 d'entre eux pourraient être hébergés en CADA (sans percevoir l'ATA), 5.500 seraient pris en charge par l'hébergement d'urgence central ou déconcentré et 7.000 ne seraient pas logées, ces deux dernières catégories bénéficieraient de l'ATA.

Cependant, il faut rappeler que cette dotation s'élevait à 126 millions d'euros pour 2006. Sa réforme contribue certes à une économie, mais votre Rapporteur spécial considère que la prévision sur laquelle se fonde la dotation est peu prudente ; en effet, il n'est pas certain que la durée de traitement de la demande d'asile de 12 mois puisse être tenue en 2007, d'autant plus que l'octroi systématique de l'aide juridictionnelle aux demandeurs, prévue par une directive européenne devant être transposée prochainement, aura des conséquences sur la durée des procédures.

### 3.– La mesure de la performance

L'objectif est de mesurer l'amélioration de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile qui résulte de leur hébergement en CADA, jugé préférable à l'absence d'hébergement et de prise en charge compensée par le versement de l'allocation temporaire d'attente. Ce choix permet une meilleure prise en charge des demandeurs d'asile et conduit en fait à une meilleure gestion des dotations.

Un meilleur suivi de l'évolution des coûts de fonctionnement des CADA se met en place : une analyse de ces coûts a commencé avec les structures volontaires, afin d'améliorer le contrôle de gestion avec une meilleure connaissance de la masse salariale et de son ancienneté, du coût à prévoir en fonction des actions d'accompagnement conduites par la structure en question.

L'indicateur n° 1, *Pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure*, permet d'apprécier les variations en volume de la prise en charge en CADA (les demandeurs d'asile qui ne sont pas en CADA pouvant être soit en hébergement d'urgence financé par l'État, soit hébergés autrement, par des proches par exemple). **L'indicateur connaît une progression : de 16,2 % en 2004, la proportion des demandeurs d'asile hébergés en CADA devrait passer à 52 % en 2007.**

L'indicateur n° 2, *Proportion des demandeurs d'asile hébergés en CADA sur la totalité des personnes en cours de procédure hébergées dans un dispositif pour demandeurs d'asile financé par l'État*, rend compte de l'évolution de la qualité de la prise en charge par l'État des demandeurs d'asile en favorisant l'hébergement en CADA sur les autres modes de prise en charge de moindre qualité. **Cette proportion devrait être de 78 % en 2007.**

Ces résultats sont directement liés à la baisse sensible du nombre de demandeurs d'asile constatée en 2005 par rapport à 2004.

L'indicateur n° 3, *Évolution du pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile* traduit l'impact de la mobilisation de l'ensemble des organismes concernés (préfectures, services déconcentrés du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, gestionnaires de CADA,...) pour organiser dans les meilleurs délais la sortie de CADA des réfugiés et des déboutés, augmentant ainsi la capacité d'accueil de demandeurs d'asile en CADA. **Il est encore impossible de fixer précisément ce pourcentage ; il est estimé à 75 %.**

#### C.- LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE D'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS

L'action 3 *Intégration* est dotée de **184,92 millions d'euros pour 2007**, également en diminution par rapport à 2006, où la dotation était de 219 millions d'euros.

Il ressort des décisions du Comité interministériel de l'intégration du 24 avril 2006 et des dispositions de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration un renforcement de la politique d'intégration des immigrants.

L'outil principal de ce renforcement est le contrat d'accueil et d'intégration, lancé à titre expérimental à partir de juillet 2003, auquel la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a donné un fondement législatif, et dont l'article 5 de la loi du 24 juillet 2006 a précisé les conditions d'application.

Désormais, en vertu des dispositions de l'article L.311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), « l'étranger admis pour la première fois au séjour en France... et qui souhaite s'y maintenir durablement, prépare son intégration républicaine dans la société française. À cette fin, il conclut avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration... ».

Pour la conduite de cette politique, l'action *Intégration* comporte essentiellement deux subventions pour charges de service public, attribuées à l'ANAEM et au FASILD.

Une restructuration des opérateurs doit intervenir : en effet la loi du 31 mars 2004 a prévu qu'à l'occasion de la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC), les actions de participation à l'accueil des populations immigrées conduites jusque-là par le FASILD sont transférées à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

**Une subvention au GIP « Cité nationale de l'histoire de l'immigration » est inscrite dans cette action pour un montant de 292.000 euros**, destinée au fonctionnement du GIP. Le budget prévisionnel global de fonctionnement s'élève à 7 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial avait

souhaité une clarification du financement de cette nouvelle institution, dont les crédits sont dispersés dans différents programmes de façon peu lisible.

#### 1.— Le contrat d'accueil et d'intégration généralisé

##### *a) Bilan du CAI et perspectives dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 24 juillet 2006*

A la fin 2005, 61 départements de métropole représentant 88 % du flux annuel attendu pour celle-ci offraient un accueil collectif permettant la souscription du contrat. 71.747 personnes, dont 54 % étaient de femmes, ont été accueillies et ont reçu une proposition de signature du contrat.

Pendant l'année 2005, 64 450 nouveaux contrats ont été signés, soit 92,6 % des primo arrivants reçus sur les plates-formes. Le taux de signature du CAI est en augmentation par rapport à l'année 2004. Sur douze mois, 16.653 formations linguistiques ont été programmées (25,1 % des signataires du contrat), 65.292 formations civiques (98,3 % des signataires) et 12.464 journées d'information « Vivre en France » (18,8 % des signataires).

Selon les départements, le contrat est signé entre plus de 80 % et 100 % des personnes.

La généralisation du CAI à tout le territoire métropolitain a eu lieu en 2006, mais n'a pas concerné les départements et collectivités d'Outre-mer pour le moment, faute d'antenne de l'ANAEM sur place.

#### **En 2007, près de 115.000 étrangers devraient signer un contrat d'accueil et d'intégration.**

Le contrat d'accueil et d'intégration a tout d'abord été réservé aux seules personnes ayant atteint la majorité légale pour s'engager juridiquement. Toutefois, en ce qui concerne les jeunes âgés de 16 ans à 18 ans, une expérimentation a été lancée, en 2004, dans 6 départements. Elle vise l'accueil et l'orientation des jeunes mineurs de 16 ans et plus, dans le cadre d'un partenariat entre les plates-formes de l'OMI et les services départementaux de l'éducation nationale,

À compter de 2007, il faudra prendre en compte les dispositions nouvelles prévues par l'article 5 de la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration qui **étendent l'obligation de signature du contrat d'accueil et d'intégration aux étrangers entrés régulièrement en France entre l'âge de 16 ans et l'âge de 18 ans** et qui souhaitent s'y maintenir durablement. Est toutefois dispensé de la signature de ce contrat l'étranger ayant effectué sa scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans.

Enfin, avec la généralisation du CAI est créé un diplôme initial en langue française (DILF) qui a vocation à sanctionner les compétences de base des étrangers en langue française.

*b) Le CAI et l'appréciation de l'intégration de l'étranger en vue de la délivrance de la carte de résident*

La loi du 24 juillet 2006 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe notamment les conditions de suivi et de validation des actions prévues par le contrat d'accueil et d'intégration, dont la reconnaissance de l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française et la remise à l'étranger d'un document permettant de s'assurer de l'assiduité de celui-ci aux formations qui lui sont dispensées.

Elle prévoit deux mesures qui auront un impact sur le contrat d'accueil et d'intégration, et donc sur le budget de l'ANAEM qui est chargée de les mettre en place :

– lors du premier renouvellement de la carte de séjour, l'autorité administrative tient compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration ;

– la délivrance d'une première carte de résident tient compte de la souscription et du respect par l'étranger du contrat pour la délivrance d'une première carte de résident ; elle est subordonnée à l'intégration de l'étranger dans la société française et au respect effectif des principes qui régissent la République française de ces principes et à sa connaissance suffisante de la langue française. Pour l'appréciation de la condition d'intégration, l'autorité administrative tient compte de la souscription et du respect, par l'étranger, du CAI (art. L. 314-2 du CESEDA).

## 2.– Le rôle et les moyens des opérateurs du programme

Les opérateurs relevant du programme sont, en 2006, l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et l'intégration (ANAEM) et le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD).

À partir de 2007, l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC) va prendre la suite du FASILD en lui succédant dans une partie de ses missions. Aussi sera-t-elle également rattachée à deux programmes du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, le programme 104 *Accueil des étrangers et intégration* et le programme 147 *Équité sociale et territoriale et soutien*.

La création de l'ANCSEC, l'évolution de ses missions par rapport à celles précédemment dévolues au FASILD et l'évolution des attributions de l'ANAEM expliquent les modifications des montants affectés à ces deux opérateurs nationaux par rapport à ceux de 2006 au sein de l'action 3 du programme.

*a) l'ANAEM*

Les objectifs de l'Agence pour 2006 et 2007 sont principalement : la généralisation du CAI ; le transfert du contrat d'intégration de l'ANCSEC à l'ANAEM au 1<sup>er</sup> janvier 2007 ; la mise en œuvre du nouveau dispositif d'aide au retour et le développement des prises en charge liées à l'augmentation des places de CRA.

Son budget pour 2006 s'établit à 90 millions d'euros en dépenses et 86 millions d'euros en recettes. En 2007 aura lieu le transfert des formations CAI ainsi que les conséquences de la loi sur l'immigration et l'intégration sur ce contrat. L'impact de ces mesures nouvelles est évalué 30 millions d'euros.

Les effectifs de l'Agence sont de 879 personnes en 2006. Pour 2007, 16 emplois devraient être créés pour renforcer la présence en médiateurs sociaux dans les centres de rétention administrative et 37 environ pour la mise en œuvre du CAI.

Aussi est-il prévu d'allouer **une subvention de 46,6 millions d'euros et une augmentation de près 20 millions d'euros des taxes** perçues par l'Agence pour l'exercice de ses missions.

Il s'agit par exemple de la taxe perçue lors de la délivrance du premier titre de séjour, de la taxe perçue lors du renouvellement des titres de séjour valant autorisations de travail ou de la taxe perçue lors d'une demande de validation d'une attestation d'accueil. Le niveau de ces taxes n'avait pas varié depuis plusieurs années. Cette revalorisation devrait apporter des recettes pérennes supplémentaires à l'établissement à hauteur d'environ 19 millions d'euros.

Le restant de la dépense prévue sera financé par prélèvement sur l'excédent du fonds de roulement 2006 de l'ANAEM.

Un contrat d'objectifs et de moyens doit être signé d'ici la fin de l'année 2006 avec l'ANAEM.

*b) Le FASILD*

Le FASILD est un établissement public national à caractère administratif, qui concourt, aux côtés des services de l'État et des collectivités territoriales, aux politiques d'accueil, d'intégration et de lutte contre les discriminations à raison de l'origine raciale. En sa qualité de fonds, il subventionne des organismes ayant principalement la forme associative, le plus souvent en partenariat avec d'autres acteurs publics. 6.575 décisions de financement ont été prises en 2005 par le FASILD au bénéfice de 4.456 associations et organismes.

Dans ces conditions, les principales interventions concernent l'accueil des primo-arrivants, l'apprentissage du français, la lutte contre les discriminations, notamment. Le FASILD complète l'action des plates-formes d'accueil de l'ANAEM, situées aujourd'hui dans 61 départements.

L'exécution du budget 2005 a confirmé le recentrage de l'activité du FASILD engagé en 2003 sur le financement des priorités gouvernementales que sont l'accueil des primo-arrivants, l'apprentissage de la langue et la promotion de l'égalité des chances. En particulier, le soutien aux marchés d'apprentissage linguistique représente 64,4 millions d'euros, compte tenu de l'extension du dispositif du CAI sur l'ensemble du territoire.

L'exécution financière 2005 se traduit par une augmentation du fonds de roulement de 19,4 millions d'euros. Le montant brut du fonds de roulement passe ainsi à 92,15 millions d'euros. Toutefois, ce montant brut comprend 69 millions d'euros de report de crédits engagés au titre des actions du CAI 2004 se terminant début 2007 et pour le CAI 2005 se terminant début 2008.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a créé l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC).

Celle-ci reprend les missions du FASILD en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations, certaines des attributions de la délégation interministérielle à la ville (DIV), notamment les interventions menées en direction des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, et assume des missions nouvelles telles que le service civil volontaire et l'illettrisme.

Les missions du FASILD relatives à l'accueil et liées au contrat d'accueil et d'intégration seront transférées à l'ANAEM.

### 3.– La création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est un établissement public national à caractère administratif. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la Cohésion sociale et du ministre chargé de la Promotion de l'égalité des chances. Elle est entrée en fonction le 19 octobre et s'est donc juridiquement substituée au FASILD à cette date.

L'Agence contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle. Elle concourt à la lutte contre les discriminations, à la lutte contre l'illettrisme et à la mise en œuvre du service civil volontaire. Elle participe, d'autre part, aux opérations en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

**L'ANCSEC bénéficie du transfert des personnels du FASILD soit environ 291 agents avant transfert** des moyens liés aux missions relatives au

contrat d'accueil et d'intégration à l'ANAEM. Elle recevra la subvention versée par le présent programme au titre de la poursuite des missions de l'ancien établissement minorée des missions transférées à l'ANAEM. En outre, il est prévu en 2007 le recrutement d'agents de la DIV ayant vocation, sur la base du volontariat, à rejoindre l'agence. **Le nombre d'emplois qui sera transféré de la DIV est de 12 équivalents temps plein (ETP), auxquels s'ajoutent 20 ETP** pour renforcer l'établissement, notamment au titre du service civil volontaire.

Les financements dont l'établissement sera doté en 2007 proviendront de plusieurs programmes : le programme *Accueil des étrangers et intégration* pour les actions d'intervention relatives à l'intégration et le programme *Équité sociale et territoriale et soutien* pour la politique de la ville.

**Les crédits alloués par le présent programme en 2007 seront de 114,84 millions d'euros et ceux alloués par le programme *Équité sociale et territoriale et soutien* de 385,62 millions d'euros.**

La gestion du niveau d'action départemental de l'ANCSEC a été confiée au préfet pour les actions qui y sont menées. Le décret du 28 juillet 2006 organise les services de l'agence au plan régional en vue de répondre à ses missions nationales, notamment celles qui accompagnent l'action de l'État en matière d'intégration au niveau régional.

L'Agence, opérateur de l'État, devra élaborer des objectifs et des indicateurs de performance : ils pourront être formulés dans son futur contrat d'objectifs et de moyens.

#### 4.- La mesure de la performance

La mesure de la performance portera sur le contrat d'accueil et d'intégration. Le premier objectif était son déploiement sur le territoire et la mesure de son effectivité en favorisant l'apprentissage de la langue française par les étrangers signataires. Les deux indicateurs pour 2007 sont donc le pourcentage de primo-arrivants signataires du contrat d'accueil et d'intégration et le pourcentage de signataires du CAI qui obtiennent une certification élémentaire attestant un niveau de base de maîtrise du français, au besoin à l'issue d'une formation linguistique.

Il en va de même pour utiliser pleinement ces indicateurs car la montée en charge du service public de l'accueil n'est réalisée en métropole que depuis la mi-2006 et d'autre part, l'obligation de signer le CAI résulte de la loi du 24 juillet 2006 qui n'aura de plein effet juridique qu'au début de l'année 2007, après la publication d'un décret d'application. La Direction de la Population et des migrations estime qu'en lien avec cette obligation, le taux de signataires pourrait être de 98 % en 2007.

Pour l'avenir, l'indicateur sera le ratio du nombre de diplômes initiaux de langue française (DILF) délivrés dans l'année rapporté au nombre de primo arrivants entrés en formation linguistique la même année.

La valeur cible ne pourra être inscrite qu'en 2008, lorsque les premières données annuelles sur le DILF réunies à partir de 2007 permettront une première évaluation ; des objectifs pourront alors être fixés pour 2009.

#### D.- LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ

**Il est demandé une augmentation de 8,4 % des crédits de l'action HALDE, qui passerait de 10,7 à 11,6 millions d'euros.** Le recrutement d'agents de catégorie A supplémentaires est souhaité, ainsi que la progression des ETPT de la Haute autorité à 73 contre 66 pour l'année 2006.

##### 1.- Le bilan de l'activité de la HALDE

L'activité de la HALDE se décompose en plusieurs actions. Elle traite les réclamations dont elle est saisie, elle travaille à la promotion de l'égalité, elle mène des campagnes de communication et elle noue des partenariats institutionnels, professionnels et internationaux.

En 2005, la Haute autorité avait été saisie de 1.351 réclamations ; pour la période de janvier à juillet 2006, ce nombre s'est élevé à 2.599. Ce nombre pourrait continuer à progresser avec la notoriété grandissante de la Haute autorité.

La répartition géographique de ces réclamations n'est pas homogène. Si en 2006 tous les départements ont saisi au moins une fois la HALDE, contrairement à 2005, un écart considérable existe quand à la fréquence de ces saisines, un département comme le Lot en ayant effectué une seule, alors que Paris l'a fait à 289 reprises. Les départements d'Île-de-France, le Nord-Pas-de-Calais et les Bouches-du-Rhône représentent à eux seuls 45 % des réclamations.

Au premier semestre 2006, 1.975 réclamations sont parvenues à la HALDE et 1.000 dossiers ont été traités. Ce premier bilan confirme le constat de 2005 et démontre qu'environ 65 % des réclamations reçues touchent l'un des quatre domaines suivants :

- l'emploi pour 45,25 % ;
- les biens et services privés à hauteur de 9,13 % ;
- l'éducation pour 5,42 % ;
- et le logement pour 5,15 % des réclamations.

Le service de la promotion de l'égalité a engagé une action auprès d'environ 150 entreprises afin de les mobiliser et de recenser des propositions d'actions ou initiatives mises en place par celles-ci. Les principales initiatives

recensées ont été la suppression de la photo, de toute mention d'origine, de toute formule manuscrite tant sur les curriculum vitae que sur les lettres de motivation ; l'évaluation des candidats à travers des grilles d'analyses des compétences objectives ; la prise de mesures volontaristes pour mettre en œuvre le droit à l'accès à l'emploi des travailleurs handicapés.

En 2006, la Haute autorité a entrepris des tests pour dresser un constat des discriminations que peuvent subir les personnes. Ces tests ont été effectués dans les domaines de l'accès à l'emploi et celui du logement. Des CV ont été envoyés en réponse à des offres d'emploi et le test a permis d'évaluer les réponses apportées à 1.080 CV envoyés.

Les discriminations testées étaient celles liées aux critères suivants : le sexe, l'origine, l'âge, le handicap, l'apparence physique. Un constat défavorable a été fait, montrant que certains demandeurs de logement avaient dix fois moins de chances de recevoir une proposition de contrat. Ce sont les candidats de référence et les candidatures féminines qui obtiennent le plus de réponses positives. Le bon résultat obtenu par les candidats handicapés est à évaluer au regard des obligations législatives qui semblent, au stade de l'envoi du CV, se traduire par un meilleur accueil.

De même, les pratiques discriminatoires des agences immobilières dans l'accès au parc locatif privé ont été mises en exergue.

Enfin, en 2007, la HALDE sera coordinateur national de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous.

## 2.- Le personnel et le fonctionnement de la HALDE

**La dotation de la Haute autorité pour 2006 était de 10,7 millions d'euros** répartis en : 5,8 millions d'euros pour les crédits de personnel, dont 4,4 millions d'euros au titre des 66 emplois autorisés et 1,4 million d'euros pour des recrutements occasionnels et l'indemnisation des membres du Collège et du Comité consultatif fixée par arrêté interministériel du 20 juillet 2005.

Les dépenses de fonctionnement hors personnel s'élevaient à 4,9 millions d'euros. Ces crédits, en progression, devaient accompagner pour cette année le développement de l'activité et sa montée en puissance.

**Les effectifs salariés de la HALDE sont arrêtés à 66 ETPT en 2006** contre 50 en 2005 et les recrutements ont eu lieu. La mise en place des premiers délégués régionaux dans les régions PACA, Nord-Pas-de-Calais et Martinique a été effective dès le premier semestre 2006. Le délégué réunionnais sera opérationnel au cours du deuxième semestre 2006.

**Pour 2007, la Haute autorité a sollicité une nouvelle augmentation de ses effectifs pour atteindre 73 ETPT** se fondant sur les prévisions du développement de son activité.

Les personnels sont principalement affectés aux deux grandes missions de la Haute autorité, le traitement des discriminations (juristes principalement) et les actions de promotion de l'égalité (chargés d'études et de statistiques). Les effectifs du service juridique représentent 53 % des personnels, ceux de la promotion de l'égalité 17 % et les délégations régionales 9 %.

Le bail concernant les locaux de la HALDE a été signé en janvier 2005. Début 2006, la HALDE a accepté que 400 m<sup>2</sup> soient affectés à l'installation de la maison de la cohésion sociale (composée du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, du Conseil national pour l'insertion par l'activité économique et du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) pour le ministère de la Cohésion sociale, ce qui ramène la surface utilisée par la HALDE à 1.740 m<sup>2</sup>.

En 2007, la HALDE aura un effectif permanent de 73 ETPT et au minimum 4 stagiaires (Institut des Sciences politiques, stagiaires avocats notamment) en permanence. De plus, le Collège et le Comité consultatif sont appelés à intensifier le nombre de leurs réunions.

### 3.– Une activité qui devrait progresser en 2007

Le service juridique a vu le rythme des réclamations s'accroître régulièrement et fortement en 2006 avec près de 2.000 dossiers enregistrés au cours du premier semestre 2006 contre 1.231 sur les 9 mois au cours de l'exercice 2005. Le rythme mensuel est passé de 200 à 400 dossiers.

Par ailleurs, la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances a renforcé les compétences de la HALDE en lui confiant un nouveau **pouvoir de transaction amiable**, assorti d'amendes transactionnelles pouvant atteindre 3.000 euros pour une personne physique et 15.000 euros pour une personne morale.

La loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 donne à la HALDE une expertise nouvelle, ce qui pourrait entraîner un flux d'activité impliquant une procédure contradictoire. Le service de promotion de l'égalité serait renforcé d'un ETP pour dynamiser le réseau associatif et de formation des acteurs dans la lutte contre les discriminations.

Par ailleurs, un effort sera poursuivi pour améliorer la notoriété de la HALDE vers certains publics afin qu'aucune victime de discriminations n'ignore qu'elle dispose d'un recours. Des tests seront lancés pour débusquer les discriminations dans certains secteurs et modifier les comportements. Enfin, la HALDE doit développer une expertise en vue de concevoir des formations dans le champ de la lutte contre les discriminations.

#### 4.– La mesure de la performance

La Halde s'est dotée d'un objectif et d'un indicateur de performance, visant à mesurer l'efficacité de la prise en charge des réclamations. L'indicateur mesurera le nombre de réclamations traitées par an et par ETP d'agent traitant. La prévision et la valeur cible ont été fixées à 90 réclamations.

Le commencement de l'activité de la Halde étant récent, le délai de traitement peut encore être considéré comme long ; il va s'abrèger avec la mise en place d'un système automatisé de traitement des dossiers et l'établissement progressif d'une « jurisprudence ». Le traitement d'une réclamation est actuellement de trois mois en moyenne et de huit à neuf mois au plus.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 7 novembre 2006, votre commission des Finances a examiné les crédits du programme *Accueil des étrangers et intégration* de la mission Solidarité et intégration et l'article 54 rattaché.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que les actions de ce programme et leurs résultats sont soumis à de multiples facteurs politiques, économiques et sociaux. Il s'agit, par exemple, sur un plan national, des besoins en main d'œuvre, cependant la croissance modérée de la population active de notre pays permettra d'éviter un recours massif à une immigration de travail jusqu'en 2014, mais aussi de l'évolution et de la structure de la population étrangère, ou encore de l'état de l'opinion publique à l'égard des problèmes de l'immigration et de l'intégration. Sur le plan européen, une politique européenne en matière d'immigration, d'intégration, de co-développement est en cours d'élaboration. Sur le plan international, la France est un pays de destination privilégié, depuis les années 2000, des flux migratoires, légaux et irréguliers, et en particulier du flux des demandeurs d'asile.

Les crédits prévus pour ce programme s'élèvent globalement à 455,13 millions d'euros contre 558,47 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2006 (- 18,5 %). Cette décroissance résulte essentiellement de la prise en compte de la diminution des flux de demandeurs d'asile que connaît notre pays, à la suite des autres pays européens. Elle concerne pour l'essentiel la diminution de 88 millions d'euros de la dotation relative à l'allocation temporaire d'attente, et la diminution des subventions aux opérateurs de l'Etat que sont l'Agence nationale pour l'accueil des étrangers et l'intégration (ANAEM) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ANCSEC), qui diminuent de 32,6 millions d'euros. En revanche, le projet de budget conforte le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile (en progression de 16,2 millions d'euros), l'accompagnement des étrangers placés en centre de rétention administrative (2,4 millions d'euros supplémentaires) et l'insertion des réfugiés dans la société française (0,5 million d'euros).

De même qu'en 2006, le programme ne comprend pas la mise en œuvre des actions du programme en région « Rhône-Alpes » ; les crédits afférents, soit 27 millions d'euros, sont inscrits à l'action 8 du programme « Interventions territoriales de l'État » (PITE).

Les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations de l'État en charge de la réalisation du programme sont supportées par le programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » (dont la ventilation conduirait à ajouter 52,5 millions d'euros), à l'exception toutefois de celles de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), qui s'élèvent à 6,2 millions d'euros.

La première action *Population et participation à la régulation des migrations* est dotée de 14,6 millions d'euros, soit 3,2 % des crédits du programme. Le dispositif d'aide au retour volontaire, modifié en 2005, est progressivement monté en charge en 2006 ; 1.388 personnes y ont eu recours. Ce dispositif a été complété par deux circulaires, afin de prévoir des incitations financières renforcées, et va être généralisé à tout le territoire national et à d'autres publics en situation irrégulière que ceux jusqu'à présent concernés.

Les crédits destinés aux interventions dans les centres de rétention administrative vont connaître une progression de 34 %, car, d'une part, la dotation de 2006 avait été sous estimée, et d'autre part le ministère de l'Intérieur continuera à développer les capacités des CRA pour atteindre 2.100 places en 2007.

L'assistance sanitaire et sociale aux étrangers retenus en centre de rétention administrative est assurée par l'ANAEM et l'association CIMADE. Le financement prévu est de 6,16 millions d'euros pour la prise en charge sanitaire et 3,2 pour l'accompagnement dans l'exercice effectif de leurs droits.

L'action 2 visant à la prise en charge des demandeurs d'asile voit sa dotation baisser de plus de 22 % à 244 millions d'euros ; elle représente 53,6 % des crédits du programme.

Les projections à mi année font état d'une baisse de 25 % de la demande d'asile en 2006. La demande d'asile pourrait encore diminuer de 10 % en 2007. Malgré cette baisse, l'insuffisance des capacités d'hébergement des demandeurs d'asile conduit le gouvernement à poursuivre l'effort de création de places nouvelles en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). La dotation inscrite sur le présent programme s'élève à 163 millions d'euros, soit une progression supérieure à 10 % et 16 millions d'euros supplémentaires, auxquels il faut ajouter les 22 millions inscrits sur le PITE Rhône-Alpes. La dotation permet de prendre en charge les 1.600 places ouvertes en 2006 et les 1.000 places supplémentaires prévues en 2007, ces dernières sont financées sur six mois seulement. La capacité totale devrait être de 20.700 places à la fin de l'année 2007.

Si le délai moyen d'instruction de la demande par l'OFPRA et la commission des recours des réfugiés a été réduit à 12 mois fin 2005, la durée moyenne de séjour en CADA reste encore largement supérieure à 18 mois.

Les crédits destinés à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile connaissent également une progression passant de 35,7 à 37 millions d'euros.

La réforme du dispositif, décidée par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) en 2005 est indispensable. Elle répond à de nombreuses questions soulevées par la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) constituée en 2005 au sein de la Commission des Finances et notamment le pilotage du système d'admission en CADA par le préfet de Région ou encore la création d'un système d'information automatisé du suivi et la gestion des places en CADA.

L'action 3 relative à l'intégration des immigrants est dotée de 184,92 millions d'euros, en diminution par rapport à 2006 ; elle représente 40,6 % du programme.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration aura un impact sur le contrat d'accueil et d'intégration, instauré en 2003, puis progressivement généralisé à l'ensemble du territoire : le nombre des étrangers signataires du CAI en 2007 pourrait s'élever à 115.000. C'est l'ANAEM qui va prendre en charge la gestion de ce contrat en 2007, ce qui va exiger un renforcement de son personnel. C'est pourquoi sa subvention s'élèvera à 46,6 millions d'euros ; de plus, l'article 54, rattaché prévoit une augmentation des taxes perçues par l'Agence pour l'exercice de ses missions, revalorisation qui devrait apporter des recettes pérennes supplémentaires à l'établissement à hauteur d'environ 20 millions d'euros.

La nouvelle Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances est entrée en fonction en octobre et s'est juridiquement substituée au FASILD à cette date. Elle contribue à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle, à la lutte contre les discriminations, contre l'illettrisme et à la mise en œuvre du service civil volontaire. Sa dotation sera de 114,84 millions d'euros, sur ce programme.

Les crédits de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) passeraient de 10,7 à 11,6 millions d'euros. Le recrutement d'agents de catégorie A supplémentaires est souhaité, ainsi que la progression des ETPT de la Haute autorité à 73 contre 66 pour l'année 2006. La haute autorité a reçu plus de 3.000 réclamations depuis sa création, et prévoit une poursuite de la montée en puissance du nombre de ses saisines en 2007 avec un rythme mensuel passé de 200 à 400 dossiers. De plus, sa compétence a été accrue par la loi du 31 mars 2005 sur l'égalité des chances, qui lui confie un pouvoir de transaction amiable assorti d'amendes transactionnelles. La Halde qui disposait de 2.140 m2 de locaux a accepté que 400 m2 soient affectés à l'installation de la maison de la Cohésion sociale, ce qui ramène la surface utilisée à 1.740 m2 et une diminution du loyer de 200.000 euros.

On peut regretter que la clarification, souhaitée en 2005, relative aux crédits de fonctionnement de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration n'ait pas été apportée. Le financement d'une structure à vocation culturelle s'exerce ainsi au détriment de l'aide apportée aux demandeurs d'asile et aux migrants concernés par le présent programme.

**M. Michel Bouvard, Président**, a observé que si la HALDE restitue une partie de ses locaux trop vastes, d'autres structures ont été créées, les crédits économisés seront donc dépensés par ailleurs.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a estimé qu'il convient d'intégrer 1,9 million d'euros supplémentaire, qui ont été prélevés sur ce programme par

l'amendement adopté par la Commission lors de la discussion précédente sur les crédits du tourisme.

**M. Michel Bouvard, Président**, a indiqué qu'il incombe au responsable du programme ou au Gouvernement de proposer sur cette question une solution alternative. **M. Louis Giscard d'Estaing** a demandé si les crédits de la Maison de la cohésion sociale sont rattachés à ce programme ou à un autre.

**Votre Rapporteur spécial** a répondu que c'était effectivement une entité rattachée à un autre programme, mais en l'occurrence le loyer des bâtiments occupés par cette institution reste identique. La maison de la cohésion sociale réunit en fait le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le Conseil national pour l'insertion par l'activité économique et le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**M. Michel Bouvard, Président**, s'est ensuite interrogé sur l'augmentation des effectifs de la Haute autorité de lutte contre les discriminations. En effet, peu de temps après la création de cette structure, cette augmentation est-elle justifiée au vu des 4.000 dossiers annuels qui doivent être traités ? Les opérateurs publics ne font pas l'objet de plafonds d'autorisation d'emploi au sens de la LOLF, mais obligation leur est faite de communiquer l'évolution de leurs effectifs. Or, comme on le constate, la croissance des effectifs des opérateurs publics couvre la baisse des effectifs opérée dans les services de l'État. La création de la HALDE a-t-elle rationalisé et amélioré le traitement des dossiers de discrimination ?

**Votre Rapporteur spécial** s'est appuyée sur le rapport d'activité de la HALDE pour confirmer l'effectivité de l'augmentation des saisines sur les discriminations, non seulement raciales, mais surtout concernant l'emploi, l'accès au logement ou aux discothèques. Le Président de la Haute Autorité, M. Louis Schweitzer, auditionné, a décrit la montée en charge des réclamations, et a évoqué les autres actions conduites par la HALDE comme les tests, l'information, la formation notamment ; les activités de la Haute Autorité ont effectivement connu une accélération. Cependant il convient d'être vigilant, peut-être surtout pour l'année prochaine, lorsque la Haute Autorité aura trouvé un rythme de croisière et qu'une augmentation de ses effectifs ne sera plus justifiée.

La Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Solidarité et intégration*, conformément à l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux et vous demande d'émettre un avis favorable à leur adoption.

## Article 54

### Financement de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

#### Texte du projet de loi :

I. - L'article 1635-0 bis du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article 1635-0 bis du code général des impôts, après le mot : « mentionnés », sont insérés les mots : « au 3° de l'article L. 311-2 et ».

2° Dans la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « entre 160 euros et 220 euros » sont remplacés par les mots : « entre 200 euros et 340 euros ».

II. - Le premier alinéa de l'article L. 341-8 du code du travail est modifié comme suit :

« Le renouvellement des autorisations de travail prévues à l'article L. 341-2 ou des titres de séjour valant autorisation de travail ou portant mention de celle-ci donne lieu à la perception, au profit de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, d'une taxe dont le montant, établi entre 55 € et 110 €, est fixé par décret.

Cette taxe est recouvrée comme en matière de timbre, sous réserve, en tant que de besoin, des adaptations fixées par décret en Conseil d'État. »

III. - Dans l'article L. 211-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le montant : « 15 € » est remplacé par le montant : « 30 € ».

#### Exposé des motifs du projet de loi :

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations est issue du regroupement de l'Office des migrations internationales et du Service social d'aide aux émigrants en 2005. Pour financer les nouvelles missions de cette agence, il est proposé de revaloriser le tarif des trois taxes dont elle est affectataire :

- la taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour : son plafond est porté de 220 € à 340 €. Le montant de la taxe devrait s'établir par décret à 275 € en 2007, le montant prévu pour les étudiants demeurant à son niveau actuel (55 €) ;

- la taxe perçue lors du renouvellement des autorisations de travail et des titres de séjour valant autorisation de travail : il est proposé de porter le plafond de celle-ci de 55 € à 110 €, étant entendu que le taux de la taxe devrait s'établir par décret à 70 € en 2007 ;

- la taxe perçue lors de la demande de validation d'une attestation d'accueil : son montant, institué par référence au montant de la taxe perçue lors de la délivrance du certificat d'hébergement en vigueur jusqu'en 1998, serait porté de 15 € à 30 €.

Le produit de ces revalorisations, évalué à 20 millions €, sera mobilisé pour financer la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration, rendu obligatoire par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, ainsi que du nouveau diplôme initial de langue française pour les personnes étrangères primo-arrivantes titulaires d'un titre de séjour.

*Observations et décision de la Commission :*

L'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) est financée d'une part, par une subvention de l'Etat, d'autre part, par des ressources provenant de taxes et redevances perçues pour l'exercice de ses missions.

Deux textes législatifs vont augmenter ses missions en 2007 : la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances qui prévoit le transfert à l'ANAEM des actions de participation à l'accueil des populations immigrées et la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration qui en augmente les charges et donc les besoins de financement.

L'ANAEM est affectataire de trois taxes. Le présent article vise à revaloriser le plafond de deux d'entre elles, pour lesquels le montant lui-même est fixé par décret. La première n'avait pas été augmentée depuis 2003, la deuxième depuis 2001.

La troisième – la taxe perçue lors de la demande de validation d'une attestation d'accueil a été fixée par la loi du 26 novembre 2003 sur la maîtrise de l'immigration à 15 euros (article L. 211-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Il appartient donc à la loi de modifier le montant de cette taxe, que le présent article porte à 30 euros.

Les taxes sont recouvrées par l'ANAEM par droit de timbre (avec un timbre spécial), afin d'identifier les montants qui lui reviennent.

Le produit de la revalorisation sera destiné à financer les dépenses supplémentaires liées à l'évolution du CAI, dont le nombre des signataires pourra atteindre 100.000 par an, et également à faire face à l'augmentation générale du coût de fonctionnement de l'Agence.

La montée en puissance de l'activité de l'Agence (gestion du CAI et présence accrue dans les centres de rétention administrative) nécessitera un renforcement du personnel : le recrutement d'une cinquantaine de personnes est envisagé en 2007 pour faire face aux activités liées au CAI. Au total, l'Agence passerait de 879 à près de 900 emplois (ETPT).

Votre Rapporteur spécial vous propose de donner un avis favorable au présent article.

\*

\* \*

**Votre Rapporteur spécial** a présenté le dispositif de cet article, visant à revaloriser le tarif de trois taxes dont l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations est affectataire.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel présenté par **vo**tre **Rapporteur spécial** visant à unifier les termes des deux dispositions modifiées par l'article, l'une dans le Code du travail et l'autre dans le Code général des impôts.

La Commission a *adopté* l'article 54 ainsi modifié.



## **OBSERVATION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION**

La commission des Finances, constatant l'absence de réponse du Premier ministre à la lettre de son Président notifiant, en application de l'article 60 de la LOLF, les observations formulées suite à la mission d'évaluation et de contrôle relative à l'accueil des demandeurs d'asile, tient à réaffirmer la nécessité que toutes les autorités publiques respectent la LOLF.



## **AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

### *Article 54*

**Amendement n° II-90 présenté par Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial de la commission des Finances**

Après le mot : « montant », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 5 de cet article :

« est fixé par décret dans des limites établies entre 55 et 110 euros. »