

N° 1203

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME IV

## IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

PAR M. ÉRIC DIARD,  
Député.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, les réponses devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2008 pour le présent projet de loi.

À cette date, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire avait transmis 89 % des réponses. Ce pourcentage avait été porté à 100 % avant l'examen des crédits en Commission.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. – UN NOUVEAU MINISTÈRE RÉGALIEN DÉSORMAIS OPÉRATIONNEL</b> .....	8
A. LA MISE EN PLACE, DANS LES DÉLAIS PRÉVUS, D'UNE ADMINISTRATION CENTRALE « D'ÉTAT-MAJOR » .....	8
B. UN CHOIX POLITIQUE NON PÉNALISANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES ...	11
1. Une rationalisation des dépenses consacrées à la prise en charge des demandeurs d'asile et des immigrés .....	11
<i>a) Les dotations de la mission « Immigration, asile et intégration » sur la période 2009-2011 : l'illustration d'une politique volontariste de maîtrise de la dépense</i> .....	11
<i>b) Une participation active à la révision générale des politiques publiques</i> .....	12
2. Des effectifs contenus.....	13
3. Des regroupements immobiliers raisonnables .....	14
<i>a) Une situation actuelle insatisfaisante</i> .....	14
<i>b) Les orientations retenues pour l'exercice à venir</i> .....	15
<b>II. – DES SUCCÈS NOTABLES EN MATIÈRE DE MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES</b> .....	16
A. UNE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE QUI RESTE PRIORITAIRE .....	16
1. Les fruits de l'action menée ces derniers mois .....	17
<i>a) Un bilan positif s'agissant des éloignements</i> .....	17
<i>b) Une répression forte des filières d'exploitation de l'immigration illégale</i> .....	20
<i>c) L'amorce d'une diminution de l'immigration clandestine</i> .....	22
2. La pérennisation de moyens significatifs pour la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière.....	23
<i>a) La poursuite de la rénovation du parc des centres de rétention administrative..</i>	23
<i>b) L'assistance sociale et sanitaire aux personnes retenues</i> .....	25

3. Les obstacles rencontrés dans la recherche d'optimisation de la prise en charge des étrangers en rétention .....	26
<i>a) Les conséquences des arrêts de la Cour de cassation du 16 avril 2008 : l'illégalité des salles d'audiences délocalisées au sein des centres de rétention administrative</i> .....	26
<i>b) Le cas particulier de la zone d'attente pour les personnes en instance de Roissy : une inutilisation regrettable</i> .....	27
<i>c) La visioconférence, alternative possible mais sous-exploitée</i> .....	28
4. La mise en place d'outils de contrôle et de suivi performants .....	29
B. LES PREMIERS RÉSULTATS TRÈS ENCOURAGEANTS DE L'IMMIGRATION CONCERTÉE .....	30
1. Un rééquilibrage sensible des flux migratoires en faveur de l'immigration professionnelle .....	31
2. Une immigration familiale encadrée .....	33
3. La multiplication des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire .....	34
C. LA VALIDATION, AU NIVEAU EUROPÉEN, DES PRINCIPES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE : LE PACTE EUROPÉEN POUR L'IMMIGRATION .....	36
<b>III. – UNE TRADITION D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE QUI SE TROUVE CONFORTÉE</b> .....	38
A. DES FINANCEMENTS ADAPTÉS AUX BESOINS POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES .....	38
1. L'évolution des demandes d'asile au cours de ces dernières années .....	39
<i>a) Une diminution importante depuis la réforme de 2003</i> .....	39
<i>b) Le tassement constaté depuis un an : un retournement de tendance ?</i> .....	40
2. La traduction budgétaire d'un tel contexte .....	40
<i>a) La situation de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides</i> .....	41
<i>b) Le cas désormais particulier de la Cour nationale du droit d'asile</i> .....	42
B. DES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT AMÉLIORÉES .....	44
1. Les dotations en faveur de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile .....	44
2. Un dispositif d'hébergement rationalisé .....	45
<i>a) Des centres d'accueil des demandeurs d'asile aux capacités désormais suffisantes</i> .....	45
<i>b) Le cas du parc d'hébergement d'urgence</i> .....	47
<i>c) Une allocation temporaire d'attente dont l'enveloppe globale est réajustée</i> .....	48

<b>IV. – LE DÉFI D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES IMMIGRÉS EN SITUATION RÉGULIÈRE</b> .....	49
A. UN DISPOSITIF D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS QUI A FAIT LA PREUVE DE SON UTILITÉ.....	49
1. La philosophie de la démarche française : une intégration comprenant des droits mais impliquant aussi des devoirs.....	50
2. Le bilan positif du contrat d'accueil et d'intégration .....	51
3. La naturalisation et l'accès à la nationalité .....	52
B. L'ACCENT MIS SUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES POUR LES IMMIGRÉS EN SITUATION RÉGULIÈRE .....	53
1. Des programmes existants qui n'ont pas toujours eu les résultats escomptés .....	54
2. De réels efforts pour remédier aux handicaps rencontrés par les immigrés en situation régulière .....	55
<i>a) Une meilleure valorisation du rôle de l'immigration auprès des Français .....</i>	<i>55</i>
<i>b) Les initiatives prometteuses du ministère .....</i>	<i>56</i>
C. DES RÉFORMES DE STRUCTURE AU SERVICE D'UNE ACTION PLUS EFFICACE .....	58
1. La création de l'office français de l'immigration et de l'intégration .....	58
<i>a) Un choix pleinement justifié.....</i>	<i>58</i>
<i>b) Les modalités de la réforme .....</i>	<i>59</i>
2. Un financement réorienté .....	60
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	63
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS</b> ....	91
<b>SIGLES ET ABRÉVIATIONS</b> .....	93



MESDAMES, MESSIEURS,

En un an, la logique intrinsèque du regroupement des crédits que la mission « *Immigration, asile et intégration* » contient ne s'est pas démentie. Pourtant, un tel pari n'était pas gagné d'avance, tant la création d'un ministère régalien spécifiquement chargé de la régulation des politiques migratoires, de l'accompagnement social et de l'intégration des immigrés en situation régulière sur le territoire national constituait une innovation administrative et budgétaire majeure.

À l'automne 2007, le Parlement avait eu l'occasion de se féliciter, notamment par la voix de votre rapporteur pour avis, de la traduction concrète des engagements pris en la matière par le Président de la République. Aujourd'hui, les faits parlent d'eux-mêmes et confortent le bien-fondé de l'organisation retenue, qui comporte d'ailleurs des équivalents à l'étranger (au Canada, entre autres, où a été créé en 1994 le ministère « *Citoyenneté et Immigration Canada* »).

D'un strict point de vue budgétaire, l'enveloppe de la mission « *Immigration, asile et intégration* » ne reflète qu'une partie seulement des attributions du nouveau ministère. En effet, les crédits relatifs au développement solidaire, dont le ministre Brice Hortefeux a récemment encore souligné le caractère stratégique pour son action<sup>(1)</sup>, relèvent de la mission interministérielle « *Aide au développement* ».

L'étendue du présent avis se limite donc :

– d'une part, à l'examen du programme « *Immigration et asile* » (n° 303), qui regroupe plus particulièrement les crédits relatifs aux centres de rétention administrative (CRA), aux reconduites à la frontière, au fonctionnement de l'administration des visas, ainsi qu'à l'accueil, à l'hébergement et au traitement des demandes des étrangers désireux de bénéficier de l'asile ;

– d'autre part, à l'étude des dotations inscrites dans le programme « *Intégration et accès à la nationalité française* » (n° 104), qui finance notamment le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) conclu par les étrangers admis sur le sol français, ainsi que les actions en direction de l'intégration et les dépenses liées aux naturalisations.

Dans l'ensemble, même s'ils connaissent des ajustements rendus nécessaires par l'impératif de maîtrise des dépenses publiques, tous ces crédits

---

(1) Lors de son audition, le 23 juillet 2008, par les commissions des Lois, des Affaires étrangères et chargée des Affaires européennes.

correspondent aux besoins de la politique d'immigration menée avec succès depuis quelques années maintenant. Cependant, sa mise en place à peine achevée, le ministère chargé de l'immigration s'apprête à relever un nouveau défi, consistant à engager des réformes au niveau des opérateurs destinataires de ses crédits d'intervention, afin d'améliorer les résultats des dépenses engagées.

Le projet de loi de finances pour 2009 traduit très concrètement cette démarche, qui s'inscrit dans la lignée des préconisations formulées par la Cour des comptes en 2004 <sup>(1)</sup>, en jetant les bases financières du fonctionnement du nouvel office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), lequel fera désormais davantage appel aux ressources propres qu'aux subventions de l'État. Gageons que, à l'instar des succès obtenus en un peu plus d'un an, le résultat de cette réforme ambitieuse sera une fois encore à la hauteur de ses enjeux politiques (à savoir une optimisation du suivi des populations immigrées entrées régulièrement sur le territoire national) et budgétaires (les économies attendues, à prestations élargies, se situant actuellement aux alentours de 40 millions d'euros).

## **I. – UN NOUVEAU MINISTÈRE RÉGALIEN DÉSORMAIS OPÉRATIONNEL**

Si M. Brice Hortefeux a été nommé ministre chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et des questions relatives au codéveloppement le 18 mai 2007 <sup>(2)</sup>, ce n'est que le 1<sup>er</sup> janvier 2008 qu'il a pu disposer d'une administration centrale et de services déconcentrés propres. Un tel délai, en soi relativement court, s'explique par les contraintes inhérentes à la mise en place d'une organisation administrative totalement nouvelle sur la base de services auparavant éparés, ainsi que par l'absence de budget autonome jusque-là.

### **A. LA MISE EN PLACE, DANS LES DÉLAIS PRÉVUS, D'UNE ADMINISTRATION CENTRALE « D'ÉTAT-MAJOR »**

Le décret du 26 décembre 2007 <sup>(3)</sup> a officialisé les contours de l'administration dépendant du ministre chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (intitulé résultant du remaniement ministériel du 18 mars 2008 <sup>(4)</sup>). Comme l'illustre l'organigramme ci-après, cette administration comprend, sous l'autorité d'un secrétaire général épaulé par une équipe de 15 personnes :

– la direction de l'immigration (179,3 équivalents temps pleins travaillés – ETPT), chargée de la réglementation, de l'entrée, du séjour et de l'exercice d'une activité professionnelle en France des ressortissants étrangers, ainsi que de

---

(1) *Rapport sur l'accueil des immigrants et l'intégration des personnes issues de l'immigration, remis au Président de la République, 23 novembre 2004.*

(2) *Décret relatif à la composition du Gouvernement.*

(3) *Décret n° 2007-1891 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement.*

(4) *Article 1<sup>er</sup> du décret du 18 mars 2008 relatif à la composition du Gouvernement.*

la réglementation relative à l'éloignement, aux centres de rétention administrative, à la lutte contre l'immigration et le travail illégaux ou la fraude documentaire ;

– la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (193,1 ETPT), qui œuvre notamment à l'égalité des chances et à la lutte contre les discriminations et participe à l'élaboration des règles en matière d'acquisition et de retrait de la nationalité française, tout en procédant aux naturalisations et à l'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage ;

– le service de l'asile (70,4 ETPT), chargé de la réglementation relative au droit d'asile et aux réfugiés et, en liaison avec l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), de la prise en charge sociale des personnes concernées ;

– au titre des fonctions support, le service de la stratégie (29,2 ETPT), à vocation de recueil de données statistiques et de pilotage interne, tant au niveau du contrôle de gestion qu'à celui de la mise en œuvre des systèmes d'information, ainsi que le service de l'administration générale et des finances (31,8 ETPT), qui prépare et exécute les budgets, conduit la politique des ressources humaines et suit les passations de marchés ;

– enfin, le service des affaires européennes (6 ETPT), qui veille à la prise en compte de la dimension européenne des dossiers suivis par le ministère et au bon emploi des fonds européens, ainsi que le service des affaires internationales et du développement solidaire (20,8 ETPT), plus particulièrement en charge de l'élaboration et de la négociation des projets d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, puis de leur mise en œuvre une fois signés.

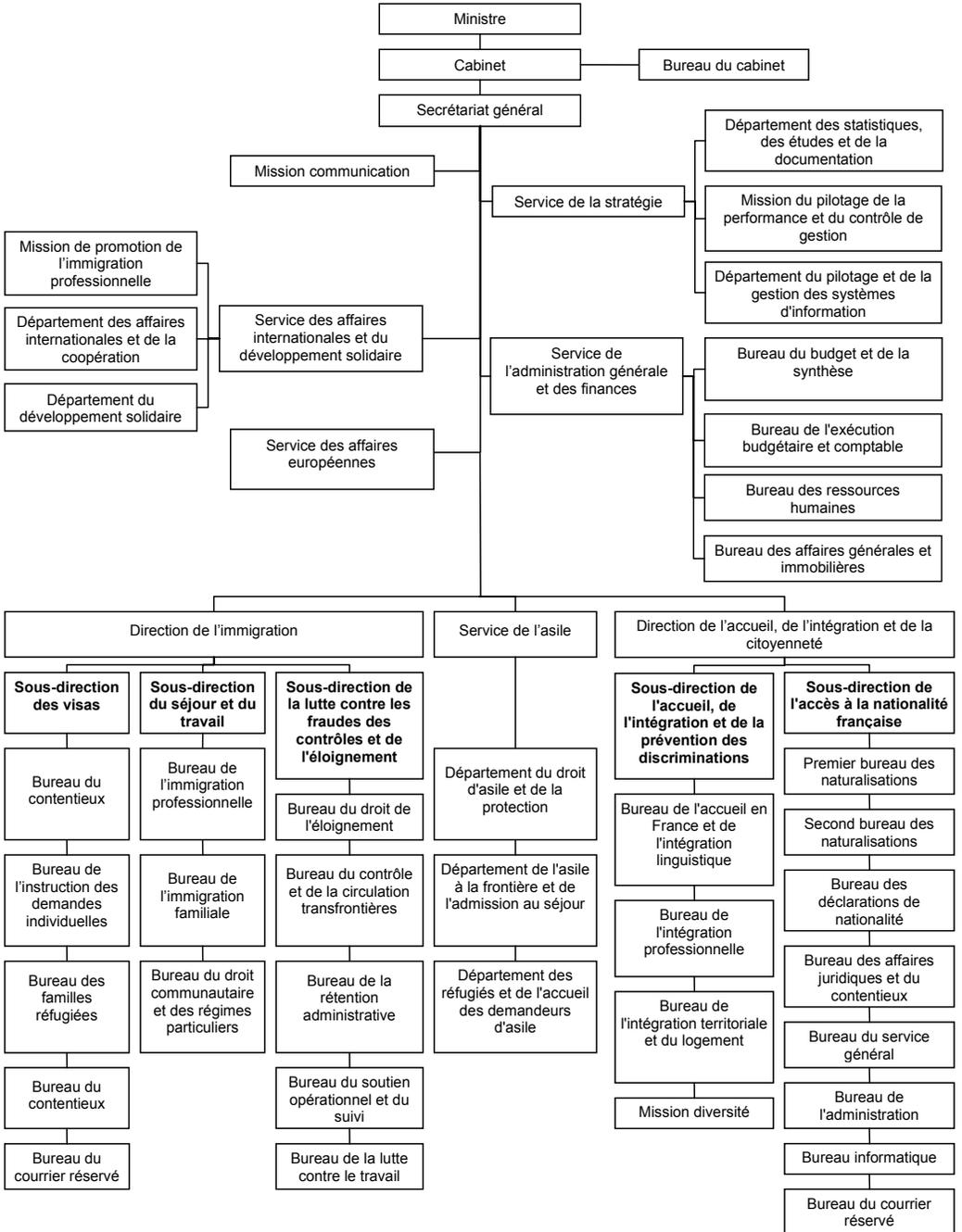
Naturellement, pour l'exercice de ses compétences, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire dispose du concours d'un cabinet (28,8 ETPT), d'une mission chargée de la communication (9,8 ETPT) et de services régaliens pouvant lui être nécessaires, telles la police aux frontières (PAF), la gendarmerie nationale, les douanes, ainsi que la direction générale du Trésor et de la politique économique ou les délégations interministérielles à la lutte contre le travail illégal et à la ville, notamment <sup>(1)</sup>.

L'administration centrale du ministère se présente donc comme une structure de pilotage, destinée à éclairer et à relayer les décisions politiques prises en matière d'immigration et d'intégration des étrangers en France.

---

(1) Article 4 du décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

## ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE



Son organisation centrale à peine mise en place, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est désormais appelé à participer à la réforme de l'administration territoriale de l'État. Dans le prolongement de la circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 <sup>(1)</sup>, des services départementaux spécifiquement chargés de l'immigration et de l'intégration des étrangers pourraient ainsi voir le jour dans les préfectures de région les plus importantes. Même si rien de définitif ne semble arrêté, la cohérence de la politique mise en œuvre à l'échelon national trouverait dans cette évolution un utile prolongement au niveau déconcentré.

## **B. UN CHOIX POLITIQUE NON PÉNALISANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES**

Pour l'institutionnalisation du nouveau ministère chargé de l'immigration, le Gouvernement a privilégié l'exploitation des synergies administratives au transfert de services opérationnels relevant d'autres ministères régaliens (ministères chargés de l'intérieur et des affaires étrangères, notamment). Ce choix, qui répond au légitime souci d'optimiser le plus possible les dépenses de l'État, explique que la mission « *Immigration, asile et intégration* » prévoit des effectifs limités à 613 équivalents temps plein ainsi qu'un montant de crédits de paiement se situant à 513,8 millions d'euros.

### **1. Une rationalisation des dépenses consacrées à la prise en charge des demandeurs d'asile et des immigrés**

Aux termes du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et du projet de loi de finances pour 2009, les crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* » devraient évoluer à un rythme inférieur au niveau prévisionnel de l'inflation au cours des exercices à venir (+ 1,3 % en 2010 et - 1,2 % en 2011, notamment, pour une inflation de 3 % environ). Il en résultera ainsi, en termes réels, une diminution de ressources budgétaires qui ne pourra être compensée que par des réformes structurelles engagées dès l'an prochain.

#### ***a) Les dotations de la mission « Immigration, asile et intégration » sur la période 2009-2011 : l'illustration d'une politique volontariste de maîtrise de la dépense***

Le tableau ci-après indique l'effort consenti dès 2009 par le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire sur le plan budgétaire. Il y apparaît que le programme « *Intégration et accès à la nationalité française* » doit connaître une profonde évolution, liée d'une part à la substitution de nouvelles ressources propres aux subventions de l'État à l'opérateur en charge de la politique d'intégration des populations immigrées

---

(1) Circulaire NOR PRMX0816855C du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État.

(ANAEM puis OFII) et, d'autre part, au transfert de 40 millions d'euros sur le programme « *Équité sociale et territoriale de soutien* » (n° 147) de la mission « *Ville et logement* », au titre du financement du plan Espoir Banlieues.

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS DE LA MISSION  
« IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION, DE 2008 À 2011**

	LFI 2008	PLF2009			2010			2011		
	CP <sup>(1)</sup>	AE <sup>(1)</sup>	CP <sup>(1)</sup>	Évolution CP (%)	AE <sup>(1)</sup>	CP <sup>(1)</sup>	Évolution CP (%)	AE <sup>(1)</sup>	CP <sup>(1)</sup>	Évolution CP (%)
Programme « Immigration et asile » (303)	409,5	433,2	436,0	+ 6,5 %	432,9	434,5	- 0,3 %	428,4	428,4	- 1,5 %
Programme « Intégration et accès à la nationalité française » (104)	192,7	77,8	77,8	- 59,6 %	80,0	80,0	+ 0,3 %	80,2	80,2	+ 0,25 %
<b>Total mission</b>	<b>602,2</b>	<b>511,0</b>	<b>513,8</b>	<b>- 14,7 %</b>	<b>512,9</b>	<b>514,5</b>	<b>+ 0,1 %</b>	<b>508,7</b>	<b>508,7</b>	<b>- 1,1 %</b>

<sup>(1)</sup> En millions d'euros.

Ce nouveau paramétrage des programmes de la mission « *Immigration, asile et intégration* », ne s'effectue pas au détriment de la cohérence de la politique conduite par le Gouvernement, bien au contraire. En privilégiant l'autofinancement de l'OFII sur les subventions publiques, l'État réoriente *de facto* l'effort de celui-ci en direction de l'immigration professionnelle, dont la croissance constitue un objectif fort. Parallèlement, les moyens dévolus à la prise en charge des demandeurs d'asile et à la lutte contre l'immigration irrégulière, qui figurent sur le programme 303, demeureront stables de manière à préserver et amplifier les résultats très tangibles obtenus ces derniers mois.

***b) Une participation active à la révision générale des politiques publiques***

La philosophie même de la création du ministère chargé de l'immigration répond à une recherche de rationalisation des moyens consacrés à cette politique essentielle. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'il soit lui aussi l'objet de réformes appelées à en optimiser les ressources, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP).

Les conseils de modernisation des politiques publiques qui se sont tenus les 12 décembre 2007, puis les 4 avril et 11 juin 2008, ont pris quinze décisions concernant le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Certaines des réformes arrêtées seront mises en œuvre conjointement avec d'autres ministères, à l'instar du ministère de l'intérieur pour ce qui concerne la suppression d'unités de la PAF dans les départements où leur activité reste insuffisante ou celle des unités de gendarmerie mobile affectées à la garde des centres de rétention administrative. Pour autant, à ce stade, seules

trois décisions devraient avoir un impact direct sur les crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* ».

**LES MESURES DE LA RGPP QUI CONCERNENT DIRECTEMENT  
LE MINISTÈRE CHARGÉ DE L'IMMIGRATION.**

Date de prise de décision	Nature de la réforme	Mouvements d'effectifs subséquents (en ETPT)				Transferts de crédits, en millions d'euros
		2009	2010	2011	Au delà	2009
12 décembre 2007	Suppression de la double instruction par les préfectures et la direction des populations et des migrations en matière de demandes de naturalisation	0	+ 9	+ 11	+ 20	
4 avril 2008	Création d'un nouvel opérateur en matière d'immigration et d'intégration (OFII)	+ 60 - 30	- 50	- 20		
11 juin 2008	Transfert des crédits correspondants à la gestion informatique des visas					2,6

## 2. Des effectifs contenus

L'administration du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été constituée par la réunion de plusieurs services issus, notamment, des ministères chargés des affaires étrangères, de l'intérieur et des affaires sociales. Si les agents de ces services ont été placés sous l'autorité fonctionnelle du ministre chargé de l'immigration, leur gestion administrative continue de relever de leur ministère d'origine.

Le plafond d'emplois du ministère est fixé pour 2009 à 613 ETPT, contre 609 pour l'exercice budgétaire en cours, soit un solde de 4 ETPT qui s'explique par un double mouvement :

- d'une part, le transfert au bénéfice du ministère de 10 ETPT en provenance de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France et de 3 ETPT en provenance de la commission interministérielle pour le logement des personnels immigrés ;

- d'autre part, le transfert de 8 ETPT vers la cour nationale du droit d'asile, rattachée désormais au programme 165 de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » et la suppression d'un ETPT au titre de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2.

Tous les emplois budgétaires du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire sont rattachés au programme 303, alors qu'ils étaient dispersés jusqu'alors entre ce même programme et le programme 104.

À la différence du plafond d'emplois, la masse salariale devrait quant à elle augmenter de 12,4 %, en passant de 32,4 millions d'euros (en exécution prévisionnelle d'ici la fin de 2008) à 36,4 millions d'euros. La raison tient à la transformation d'une dizaine de postes de catégorie C en postes de catégories

supérieures, lesquelles bénéficieront également des créations nettes d'ETPT Cette évolution n'est pas en soi surprenante pour une administration d'état-majior, par définition mobilisatrice de « *matière grise* ».

#### ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'IMMIGRATION

Catégories	2008				2009		Évolution 2009/2008 <sup>(2)</sup>	
	Loi de finances		Exécution prévisionnelle au 31/12					
	Nombre	Masse salariale <sup>(1)</sup>	Nombre	Masse salariale <sup>(1)</sup>	Nombre	Masse salariale <sup>(1)</sup>	Nombre	Masse salariale <sup>(1)</sup>
A+	25	2,18	49	5,75	48	6,4	- 2,0 %	+ 11,3 %
A	122	10,15	143	9,2	147	10,7	+ 2,8 %	+ 16,3 %
B	182	8,6	161	7,8	171	8,7	+ 6,2 %	+ 11,5 %
C	280	10,6	256	9,7	247	10,6	- 3,5 %	+ 9,3 %
Total	609	31,5	609	32,4	613	36,4	+ 0,7 %	+ 12,3 %

<sup>(1)</sup> En millions d'euros. <sup>(2)</sup> Comparaison projet annuel de performances 2009 / exécution 2008.

### 3. Des regroupements immobiliers raisonnables

Le rapprochement des différents services placés sous l'autorité du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire apparaît comme le corollaire à la mise en place d'un organigramme administratif opérationnel. Un regroupement à proximité de l'hôtel du ministre, rue de Grenelle, dans le VII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, un temps envisagé, a finalement été abandonné en raison de la charge financière y afférant. Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de ce choix, d'autant plus qu'une alternative raisonnable lui a été préférée.

#### a) Une situation actuelle insatisfaisante

Les services du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire se trouvent actuellement implantés sur 8 sites (6 à Paris ainsi que 2 à Nantes et Rezé). Les locaux occupés sont soit des implantations domaniales de l'État relevant de la logique des loyers budgétaires (Nantes, Beauvau, rue de Lille, et rue de Grenelle), soit des bureaux pris à bail (Rezé, Montparnasse Nord Pont, rue Saint Georges, rue de Rennes).

#### DÉTAIL DES IMPLANTATIONS GÉOGRAPHIQUES DES SERVICES DU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'IMMIGRATION, EN 2008

Implantations	Surfaces	Nombre de postes de travail concernés
Rezé	4 713 m <sup>2</sup>	156
Nantes	1 806 m <sup>2</sup>	96
Beauvau	1 437 m <sup>2</sup>	110
Montparnasse	2 203 m <sup>2</sup>	76
Rue de Grenelle	1 918 m <sup>2</sup>	135
Rue de Lille	92 m <sup>2</sup>	11
Haut conseil à l'intégration	415 m <sup>2</sup>	8
Rue de Rennes	817 m <sup>2</sup>	65
<b>Total</b>	<b>13 401 m<sup>2</sup></b>	<b>657</b>

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

Il est regrettable que les dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2008 n'ont provisionné aucun crédit pour couvrir les besoins immobiliers du ministère, alors même que se posait dès l'automne 2007 la question de l'installation, au début de cette année, des nouveaux services à vocation transversale créés au sein du secrétariat général (service de l'administration générale et des finances, service de la stratégie, service des affaires européennes et service des affaires internationales et du développement solidaire). Le recours à des locaux d'affaires situés à proximité de la gare Montparnasse a donc été financé à hauteur de 1,22 million d'euros par fongibilité des crédits du programme 303. Ces locaux ont permis d'assurer l'installation de 65 postes de travail dans de bonnes conditions mais à un coût élevé en raison du type de prestations offertes (1 500 euros le m<sup>2</sup>).

Des conventions de délégation de gestion ont été conclues pour les autres services du ministère, qui demeurent dans des locaux appartenant à leurs différents ministères d'origine. Seul le loyer de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (790 000 euros) est inscrit au programme 104. Le coût de la location des locaux occupés par le ministère à Montparnasse Nord Pont (1,78 million d'euros) et de ceux mis à la disposition du Haut conseil à l'intégration (450 000 euros) relèvent, quant à eux, du programme « *Soutien du ministère en charge des affaires sociales* » (n° 124). Leurs baux viennent à expiration en 2009, ce qui explique qu'une solution nouvelle soit recherchée à leur endroit.

#### ***b) Les orientations retenues pour l'exercice à venir***

Les regroupements de services du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire devraient intervenir le 1<sup>er</sup> juin 2009. Deux sites domaniaux situés à proximité immédiate de l'hôtel du ministre, rue de Bellechasse (814 m<sup>2</sup> pour 59 postes de travail) et rue Barbet de Jouy (2 597 m<sup>2</sup> pour 172 postes de travail) ont été retenus à cet effet.

Ces locaux, dont le ministère sera rendu affectataire par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, font l'objet d'une inscription au programme 303 de loyers budgétaires pour un montant de 2,37 millions d'euros. Les bâtiments occupés par le ministre et son cabinet bénéficient, quant à eux, d'une provision budgétaire de 1,05 million d'euros. Toutes ces dotations devraient être stabilisées à l'euro près sur la période 2009-2011. La cession des locaux de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), envisagée l'an passé, n'est ainsi plus à l'ordre du jour.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère est apparu parfaitement cohérent au conseil immobilier de l'État, qui lui a donné un avis favorable le 25 juin 2008. Il se traduira par l'économie d'importants frais de location de locaux privés ainsi que de déplacements. Surtout, il permettra à des services appelés à travailler en étroite concertation de profiter enfin des synergies qu'offre une proximité géographique. Au demeurant, il n'est pas inutile de souligner qu'en conférant à ses implantations un ratio d'occupation de 12 m<sup>2</sup> par

agent, le ministère répondra parfaitement aux normes fixées en la matière par le conseil de modernisation des politiques publiques.

Votre rapporteur pour avis espère vivement que l'échéance fixée pour l'emménagement dans les immeubles situés rues de Bellechasse et Barbet de Jouy sera tenue. En l'espèce, cette perspective ne dépend pas du bon vouloir du ministère chargé de l'immigration mais du transfert, dans les temps requis, des occupants actuels – issus de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales – vers leurs nouvelles affectations immobilières. Ne pas s'en tenir au calendrier actuellement prévu engendrerait inévitablement des surcoûts substantiels, ce qui n'est aucunement souhaitable.

## **II. – DES SUCCÈS NOTABLES EN MATIÈRE DE MAÎTRISE DES FLUX MIGRATOIRES**

Entre 2002 et 2007, la politique de maîtrise des flux migratoires a été marquée par d'indéniables réussites : à titre d'exemple, le nombre des interpellations d'étrangers en situation irrégulière s'est accru, entre 2002 et 2007, de 45 500 à 69 879. Depuis le début de la XIII<sup>ème</sup> législature, les résultats de l'exécutif sont tout aussi significatifs puisque, de juin 2007 à mai 2008, notamment, les entrées sur le territoire national pour motif professionnel ont augmenté de 36,7 %, l'immigration familiale a diminué de 12,6 % et les reconductions à la frontière d'étrangers en situation irrégulière ont progressé de 31 %. Loin de baisser la garde, le Gouvernement entend donc bien poursuivre une politique qui porte ses fruits ; le projet de loi de finances pour 2009 en apporte d'ailleurs la preuve.

### **A. UNE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE QUI RESTE PRIORITAIRE**

Maîtriser l'immigration suppose non seulement d'en définir les caractéristiques mais aussi et surtout d'en contrôler les flux. Dans cette optique, la lutte contre l'immigration clandestine revêt une importance capitale puisqu'elle constitue un critère relativement clair, aux yeux des candidats à l'immigration en France, de la crédibilité des règles adoptées par notre pays. Il n'est donc pas étonnant que les dotations relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière figurent au deuxième rang, en volume, des crédits de la mission « *Immigration, asile et intégration* ».

Essentiellement destinée à couvrir les dépenses concernant la rétention et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière – les moyens de la police aux frontières (9 617 agents en 2008, dont 80 % dans les services territoriaux et 11 % outre-mer) relevant de la mission « *Sécurité* » –, l'enveloppe consacrée à la lutte contre l'immigration irrégulière sera globalement reconduite en 2009 à 79 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 80,8 millions d'euros en crédits de paiement.

## **1. Les fruits de l'action menée ces derniers mois**

L'immigration irrégulière revêt deux aspects, selon qu'elle concerne l'entrée ou le séjour sans titre valable sur le territoire national. Depuis 2002, les pouvoirs publics se sont particulièrement mobilisés pour enrayer sa progression et amorcer une décrue sensible. Loin de marquer le pas, les résultats obtenus depuis le 1<sup>er</sup> juin 2007 parlent d'eux-mêmes, qu'il s'agisse de l'accroissement spectaculaire du nombre d'éloignements, de celui des démantèlements de filières criminelles exploitant l'immigration illégale ou encore de la diminution du nombre estimé de clandestins dans notre pays.

### *a) Un bilan positif s'agissant des éloignements*

Il existe quatre catégories de mesures administratives ou judiciaires d'éloignement du territoire national des étrangers en situation irrégulière :

– l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF), qui sanctionne le séjour irrégulier mais n'interdit pas un accès ultérieur au territoire, une fois qu'il a été exécuté ;

– l'arrêté d'expulsion (ministériel ou préfectoral), qui concerne des étrangers dont le comportement est susceptible de menacer gravement l'ordre public ;

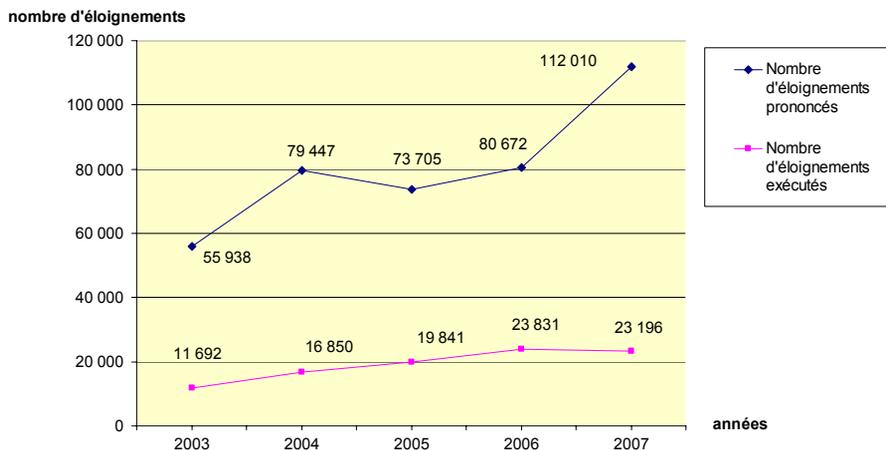
– l'interdiction judiciaire du territoire, prononcée à titre principal ou complémentaire d'une peine privative de liberté, pour une durée déterminée ou définitive ;

– l'obligation de quitter le territoire français (OQTF), en application depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, qui s'applique aux étrangers auxquels la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour a été refusé ou retiré.

L'effectivité de ces mesures d'éloignement est bien évidemment un élément fondamental d'appréciation de l'efficacité de la lutte contre l'immigration illégale. À ce titre, elle constitue, aux yeux du Parlement, un critère de performance de la dépense engagée par le ministère chargé de l'immigration en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

En l'espèce, le nombre total des mesures d'éloignement exécutées a augmenté de 151 % entre 2001 (9 227) et 2007 (23 196), et ce alors même que le nombre global de mesures prononcées s'est lui aussi accru significativement (+ 139 % pour les seuls arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière sur la même période).

### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS D'ÉTRANGERS DEPUIS 2003



Après un relatif tassement observé fin 2006-début 2007, les mesures d'éloignement exécutées ont de nouveau progressé ces derniers mois : 29 729 éloignements ont été réalisés du 1<sup>er</sup> juin 2007 au 31 mai 2008, soit une augmentation de 31 % par rapport aux douze mois antérieurs, et 17 210 éloignements sur le seul premier semestre 2008. La cible pour l'année en cours, initialement fixée à 26 000, a ainsi été réévaluée de 4 000 reconduites supplémentaires et, pour 2009, le projet annuel de performances reconduit à 30 000 l'objectif de nombre de reconduites effectives à la frontière.

#### NOMBRE ET TAUX D'EXÉCUTION DES MESURES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES D'ÉLOIGNEMENT DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE DEPUIS 2004

	2005		2006		2007		1 <sup>er</sup> semestre 2008	
	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées	prononcées	exécutées
Interdiction du territoire	5 278	42,6 %	4 697	40,3 %	3 580	43,1 %	1 421	50,6 %
OQTF	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	46 263	0,3 %	18 280	8,4 %
APRF	61 595	24,2 %	64 609	25,7 %	50 771	23,4 %	24 076	23,5 %
Arrêtés d'expulsion	285	88,4 %	292	76,3 %	258	79,8 %	130	63,8 %
Décisions de réadmission	6 547	37,3 %	11 348	32,4 %	11 138	39,7 %	5 779	48,8 %
Départs volontaires	—	<i>Sans objet</i>	—	1 419	—	3 311	—	6 386
Total/moyenne	73 705	26,9 %	80 946	29,4 %	112 010	20,7 %	49 686	34,6 %

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

Les raisons de l'amélioration tendancielle de l'exécution des mesures d'éloignement résident :

– d'une part, dans l'augmentation des capacités de placement des étrangers visés par ces mesures en centres de rétention administrative (CRA), dont le nombre de places a été très substantiellement accru depuis 2005 ;

– d'autre part, dans l'accroissement de la délivrance des laissez-passer consulaires, dont le taux moyen de délivrance est passé de 18,7 % en 2004 à 39 % en 2007, du fait de la multiplication des procès-verbaux sur la délivrance de tels laissez-passer <sup>(1)</sup>. Depuis le début de l'année 2008, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires s'est néanmoins effrité (en s'établissant à 33,5 %), ce qui appelle à un redoublement d'efforts auprès des consulats étrangers pour le stabiliser ;

– enfin, dans le succès des dispositifs d'aide au retour, qui ont bénéficié à 4 949 personnes en 2007 et à 9 123 personnes sur les huit premiers mois de 2008, essentiellement de nationalités roumaine, bulgare et chinoise (par ordre d'importance). Aux termes de la circulaire interministérielle du 7 décembre 2006 <sup>(2)</sup>, l'ANAEM prend en charge et organise les départs des étrangers qui souhaitent regagner leur pays, qu'ils soient en situation irrégulière ou en règles mais démunis de moyens d'existence (cas qui concerne également les ressortissants de l'Union européenne). Outre la couverture des frais de transport, le pécule versé varie selon la nature du retour et la composition familiale (300 euros par adulte et 100 euros par enfant dans le cadre du retour humanitaire ou 2 000 euros pour un adulte seul, 3 500 euros pour un couple et 1 000 euros par enfant de moins de 18 ans jusqu'au troisième ainsi que 500 euros par enfant mineur supplémentaire, dans le cadre de l'aide au retour volontaire.

Mais, en dépit d'une tendance à l'amélioration, de trop nombreuses mesures d'éloignement demeurent encore inexécutées du fait des annulations prononcées par le juge administratif ou judiciaire en raison d'un défaut de présence des services de l'État à l'audience ou de vices de forme (29 % des causes d'échec des mesures d'éloignement, en 2007). À la lumière des résultats encourageants des expérimentations menées en ce sens par la PAF, il a été décidé lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 de mettre en place une cellule d'experts en matière de contentieux des étrangers auprès des préfets. Parallèlement, la PAF a engagé le recrutement de personnels qualifiés chargés de défendre la position de l'État dans les procédures soumises au juge des libertés et de la détention. Les résultats de ces initiatives ne se mesureront pas avant l'an prochain, mais il y a tout lieu d'en attendre un impact sensible sur

---

(1) Des arrangements de ce type, qui n'ont toutefois pas de portée juridique contraignante, ont été conclus avec le Maroc (en 1993), l'Algérie (1994), la Tunisie (1994), la Géorgie (2006), le Soudan (2006), le Vietnam (2006) et la Biélorussie (2007). Des négociations sont en cours avec l'Arménie, la République démocratique du Congo, la Guinée Conakry, l'Inde et le Pakistan.

(2) Circulaire DPM/ACI3/2006/522, relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.

l'exécution des mesures d'éloignement, avec de réelles économies budgétaires pour corollaire.

Sur ce dernier point, votre rapporteur pour avis regrette que les services de l'État restent toujours dans l'impossibilité d'évaluer le coût global de l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière. Le projet annuel de performances avance les chiffres de 2 936 euros pour 2007 et 2 800 euros pour 2008, l'objectif étant de ramener ce coût moyen d'une reconduite à la frontière aux alentours de 2 450 euros dès 2009. Cependant, de telles estimations n'englobent pas la totalité des frais liés aux transfèrements, à l'activité des services de sécurité ou des préfectures ainsi qu'à l'intervention du juge. Des études sont heureusement en cours pour apporter, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, une réponse satisfaisante à cette carence qui empêche d'avoir une appréciation objective du coût d'un volet essentiel de la lutte contre l'immigration illégale.

#### ***b) Une répression forte des filières d'exploitation de l'immigration illégale***

Lutter efficacement contre l'immigration illégale sous-entend aussi de réprimer fermement les organisations criminelles qui prospèrent en exploitant des clandestins. Ainsi que le relève le quatrième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration : « *Les filières d'immigration clandestine constituent une forme spécifique de la criminalité organisée, la plupart d'entre elles se livrant souvent quasi-exclusivement à cette activité. (...) Les officines qui opèrent sont de mieux en mieux structurées et sont capables de proposer aux candidats à l'émigration, tous types de routing, du voyage "clés en main" depuis le recrutement dans le pays source jusqu'à l'acheminement dans le pays de destination, au périple fragmenté, où se succèdent des structures constituées mais indépendantes les unes des autres. Cette immigration, par le biais du remboursement du prix du voyage, génère de fait une économie souterraine, à cause notamment du travail dissimulé.* »<sup>(1)</sup>.

À l'instar de la détermination dont il fait preuve à l'égard de l'effectivité des mesures d'éloignement, le Gouvernement attache une attention toute particulière à l'action des services de l'État contre ce type d'agissements illégaux. En 2006, 112 filières nationales et internationales ont ainsi été démantelées : 95 par les brigades mobiles de recherche (BMR) et 12 par l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre (OCRIEST). Le tableau ci-après souligne que, par rapport à 2005, grâce aux efforts de la police aux frontières, le nombre de personnes mises en cause a augmenté de 17,2 % et le nombre d'interpellations d'aidants de l'ordre de 27,5 %.

---

(1) *Quatrième rapport au Parlement sur les orientations de la politique de l'immigration, novembre 2007, p. 138 et 139.*

### RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LES FILIÈRES D'IMMIGRATION ILLÉGALE DEPUIS 2003

	2003	2004	2005	2006	Évolution 2005/2006	1 <sup>er</sup> semestre 2007	Évolution 1 <sup>er</sup> semestre 2007/ 1 <sup>er</sup> semestre 2006
Nombre de faits constatés	1 772	2 056	2 612	3 264	+ 25,0 %	1 932	+ 12,5 %
Nombre de mis en cause	1 881	2 256	2 861	3 354	+ 17,2 %	1 842	+ 6,7 %
Nombre d'aidants interpellés	1 256	1 719	2 290	2 920	+ 27,5 %	1 821	+ 16,6 %

Source : directions centrales de la police judiciaire et de la police aux frontières.

Cette évolution s'est amplifiée ces derniers mois puisque, depuis juin 2007, 3 939 aidants à l'immigration clandestine ont été interpellés, soit une augmentation de 28,5 % par rapport à la période allant de juin 2006 à mai 2007, et 1 931 l'ont été sur les cinq premiers mois de l'année 2008, soit une hausse de 33,4 % par rapport à la même période de 2007. Le projet annuel de performances fixe à 4 800, pour cette année, et à 5 000, l'an prochain, les objectifs d'interpellations d'aidants à atteindre. Ils ont tout lieu d'être atteints. Lors de sa conférence de presse du 19 juin 2008, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a également précisé que sur les douze mois précédents, 1 429 passeurs (+ 10 %) et 775 marchands de sommeil (+ 17,6 %) ont été arrêtés, ces bons résultats se confirmant au début de l'année 2008.

Corrélativement, les services de police et de gendarmerie ont également accru leurs résultats en matière de lutte contre le travail d'immigrés en situation irrégulière. Là aussi, la tendance observée depuis 2006 s'est confirmée ces derniers mois : 2 228 employeurs d'immigrés clandestins et 3 633 employés étrangers en situation illégale ont ainsi été interpellés entre mai 2007 et juin 2008, phénomènes respectivement en augmentation de 105 % et 9,7 % par rapport à l'année antérieure. En moyenne, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, 10 procès-verbaux d'infraction à la législation sur l'emploi de travailleurs étrangers sont quotidiennement enregistrés, contre 7 en 2007 et 5 en 2006.

### RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL D'ÉTRANGERS SANS TITRE DEPUIS 2004

	2004	2005	2006	Évolution 2005/2006	1 <sup>er</sup> semestre 2007	Évolution 1 <sup>er</sup> semestre 2007/ 1 <sup>er</sup> semestre 2006
Index 94 « emploi d'étranger sans titre »	1 048	1 634	1 893	+ 15,8 %	1 266	+ 27,1 %

Source : direction centrale de la police judiciaire.

Dans cette lutte contre le travail d'immigrés en situation irrégulière, les employeurs sont eux-mêmes de plus en plus mis à contribution. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, ils sont tenus de faire vérifier par la préfecture l'authenticité et la validité du titre de séjour des étrangers qu'ils envisagent d'embaucher. Cette procédure a permis en un an de détecter plus de 10 000 cartes de séjour fausses ou périmées.

Au niveau européen, la présidence française de l'Union a érigé au rang de ses priorités l'adoption d'une proposition de directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'instauration de mesures préventives et de sanctions similaires au sein des Vingt-sept sera de nature à dissuader plus efficacement les filières d'exploitation d'immigrés clandestins.

Au total, les faits illustrent le caractère résolu et efficace de l'action engagée par l'État à l'encontre d'activités alimentant l'immigration irrégulière.

### *c) L'amorce d'une diminution de l'immigration clandestine*

Traditionnellement, quatre critères fondent les estimations des services de l'État sur le nombre d'immigrés clandestins séjournant en France : le nombre de sans papiers bénéficiant de l'aide médicale d'État ; celui des éloignements ; celui des refoulements ; enfin, celui des demandeurs d'asile déboutés. Tous, à des degrés divers, ont connu une évolution qui porte à considérer que le nombre d'étrangers vivant en situation irrégulière sur le territoire national a diminué ces derniers mois.

Tout d'abord, entre septembre 2006 et septembre 2007, le nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État a diminué de 4 % puis, de septembre 2007 à mars 2008, de 6,2 %.

Ensuite, du fait de l'amélioration de l'effectivité des mesures d'éloignement depuis 2002, quelque 120 000 clandestins ont quitté le sol français depuis cette date.

De manière plus récente, le nombre d'étrangers ayant tenté de pénétrer de manière illicite sur le territoire national mais qui en ont été empêchés a amorcé une décrue, en passant de 23 162 entre juin 2006 et mai 2007 à 22 403 entre juin 2007 et mai 2008. Il est vrai que l'intensification des contrôles réalisés par la police aux frontières (+ 17,4 % à Roissy en 2006, par exemple) a exercé un rôle dissuasif à l'égard des candidats à l'immigration en France.

Enfin, le nombre de demandeurs d'asile déboutés, qui était en constante augmentation depuis 1998, a diminué sensiblement en passant de 27 744 sur la période se situant entre le 1<sup>er</sup> juin 2006 et le 31 mai 2007 à 26 187 les douze mois suivants.

Sur la base de ces constats, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a, le 19 novembre dernier, évalué à 8 %, c'est-à-dire à environ 25 000 personnes, la diminution du nombre de clandestins séjournant en France. Plus que les chiffres, en la matière, c'est la tendance qui semble pertinente, dans la mesure où elle apparaît corrélée par un faisceau d'indices convergents. En l'espèce, la représentation nationale ne peut que se réjouir que l'immigration clandestine, sous les coups portés par la politique volontariste menée à son encontre, marque le pas.

## **2. La pérennisation de moyens significatifs pour la rétention administrative des étrangers en situation irrégulière**

En amont de l'éloignement, les centres et les locaux de rétention administrative (CRA et LRA) jouent un rôle primordial en empêchant les étrangers en situation irrégulière de se placer dans la clandestinité avant qu'il ne soit définitivement statué sur leur sort. Paradoxalement, l'action relative à la lutte contre l'immigration irrégulière du programme « *Immigration et asile* » ne comporte que les crédits concernant le fonctionnement hôtelier des CRA, lui-même sous-traité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 par les directions générales de la police et de la gendarmerie nationales. Les dotations couvrant les coûts d'infrastructure ainsi que les frais afférents à la rémunération des agents de l'État concourant au fonctionnement de ces centres n'ont pas été transférés de la mission « *Sécurité* », rendant par là plus difficile une appréciation globale du coût de la rétention administrative.

### ***a) La poursuite de la rénovation du parc des centres de rétention administrative***

L'exercice budgétaire en cours marque l'achèvement du plan triennal d'augmentation des places de CRA, qui a permis de faire passer leur capacité d'hébergement de 943 places, en juin 2005, à 1 972, au milieu de cette année (1 538 gérées par la police nationale et 434 par la gendarmerie nationale). Cet effort a été décidé en corollaire à l'allongement, par la loi du 26 novembre 2003 <sup>(1)</sup>, de 12 à 32 jours de la durée maximum de la rétention administrative (maximum qui reste néanmoins parmi les moins élevés de l'Union européenne). Si 116 places supplémentaires ont été créées depuis le début de l'année, un incendie criminel, qui s'est déclaré au centre situé à Vincennes le 22 juin dernier, a réduit les capacités globales de rétention de 280 places. D'ici le mois de décembre prochain, 96 nouvelles places devraient voir le jour au centre de Metz et une soixantaine faire l'objet d'une réhabilitation à celui de Vincennes. En 2009, 120 places supplémentaires seront ouvertes dans le centre du Mesnil-Amelot.

Depuis 2004, plus de 6,8 millions d'euros ont été alloués à la réhabilitation de certains centres existants, à la fermeture de ceux ne correspondant plus aux normes (Marseille-Arenc, Saint-Louis, Versailles et locaux réservés aux hommes du palais de Justice de Paris, notamment) et à l'installation d'équipements nouveaux. À la fin de l'année 2006, l'ensemble des CRA répondait aux nouvelles normes de confort et d'équipement édictées par décret, le 30 mai 2005 <sup>(2)</sup>. Cette évolution a d'ailleurs été saluée par la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente (CNCCLRAZA), à l'occasion du dernier rapport de son existence (avant la prise de relais du Contrôleur général des lieux de privation de liberté), lequel soulignait que « *les pouvoirs publics sont parvenus à construire un dispositif de rétention*

---

(1) Loi n° 2003-119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers et à la nationalité.

(2) Décret n° 2005-617, relatif à la rétention administrative et aux zones d'attente, codifié aux chapitres 1<sup>er</sup> et III du titre V du livre V de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile.

administrative où les conditions matérielles de vie des retenus peuvent être considérées comme globalement convenables »<sup>(1)</sup>. Afin de permettre au Parlement de se faire sa propre idée, une mission d'information présidée par notre collègue Thierry Mariani a néanmoins été chargée par la commission des Lois, le 16 avril dernier, de dresser un état des lieux actualisé sur la question.

**ÉTAT DES CAPACITÉS DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE AU 15 JUILLET 2007**

Centre de rétention	Service gestionnaire	Capacité Théorique au 15 juin 2008	Taux d'occupation théorique	
			année 2007	1 <sup>er</sup> semestre 2008
Bobigny	sécurité publique	55	86 %	84 %
Bordeaux	sécurité publique	24	77 %	76 %
Coquelles	PAF	79	87 %	88 %
Geispolsheim	gendarmerie	36	86 %	80 %
Hendaye <sup>(4)</sup>	PAF	30	—	9 %
Le Mesnil Amelot	gendarmerie	140	87 %	86 %
Lille Lesquin 1	PAF	40	20 %	12 %
Lille Lesquin 2	PAF	96	62 %	71 %
Lyon Saint-Exupéry	PAF	120	73 %	55 %
Marseille Canet	PAF	136	72 %	73 %
Metz <sup>(1)</sup>	gendarmerie	30	60 %	72 %
Nantes	sécurité publique	8	84 %	82 %
Nice Auvare	sécurité publique	40	76 %	87 %
Nîmes <sup>(1)</sup>	PAF	128	19 %	32 %
Palaiseau	sécurité publique	40	79 %	71 %
Paris 1 <sup>(2)</sup>	préfecture de police	140	58 %	86 %
Paris 2 (Vincennes) <sup>(2)</sup>	préfecture de police	140	91 %	85 %
Paris 3	préfecture de police	40	55 %	37 %
Perpignan <sup>(3)</sup>	Gendarmerie	48	13 %	63 %
Plaisir	sécurité publique	32	72 %	73 %
Saint Jacques de la Lande <sup>(1)</sup>	gendarmerie	60	61 %	53 %
Rouen Oissel	sécurité publique	72	43 %	56 %
Sète	PAF	28	59 %	37 %
Cornebarrieu	PAF	126	64 %	56 %
Toulouse	PAF	37	NC	NC
		<b>1 725</b>	<b>69 %</b>	<b>66 %</b>

<sup>(1)</sup> Ouvertures le 18 juillet 2007 (Nîmes), le 19 juillet 2007 (Metz) et le 1<sup>er</sup> août 2007 (Saint Jacques de la Lande).

<sup>(2)</sup> Fermés le 22 juin 2008, pour cause d'incendie criminel.

<sup>(3)</sup> Ouverture en septembre 2007.

<sup>(4)</sup> Ouverture le 21 mai 2008.

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

Actuellement, la durée moyenne de rétention en CRA est d'une dizaine de jours (10 jours et demi, en 2007). Celle en LRA permanents, quant à elle, n'excède pas 36 heures (33 heures, au premier semestre 2008). Au 15 juin dernier, le taux d'occupation moyen des centres s'établissait à 66 %, de fortes variations

(1) CNCLRAZA, bilan de l'exercice 2006-2008, adopté en séance plénière le 25 juin 2008, p. 26.

pouvant néanmoins être constatées d'un centre à l'autre, comme le montre le tableau ci-dessus.

Le programme « *Immigration et asile* » contient une provision de 28,8 millions d'euros pour couvrir les frais de fonctionnement des CRA, le coût moyen quotidien d'une place se situant à 38,84 euros par jour. En application des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007, la responsabilité de la gestion administrative de la totalité des centres sera progressivement transférée, à compter de l'an prochain, à la seule PAF, dans un souci d'optimisation des ressources humaines mobilisées et de meilleure maîtrise des coûts. Quant au financement de la réhabilitation des places endommagées ou détruites dans le centre de Vincennes, il restera à la charge du ministère chargé de l'intérieur, ainsi qu'en dispose l'article R. 553-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

#### ***b) L'assistance sociale et sanitaire aux personnes retenues***

Le décret précédemment mentionné du 30 mai 2005 dispose que les personnes placées en CRA bénéficient sur place :

– de prestations d'information, de soutien et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, prestations de l'actuelle ANAEM ;

– d'une couverture sanitaire gratuite, délivrée par le service public hospitalier ;

– d'une information destinée à leur permettre d'exercer plus facilement leurs droits, réalisée actuellement par le comité intermouvements auprès des évacués (CIMADE) dans le cadre d'une convention passée avec l'État arrivant à échéance à la fin de l'année.

Dans un souci d'optimisation de l'assistance juridique accordée aux personnes placées en rétention administrative, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a souhaité renouveler la convention conclue avec la CIMADE sur la base d'un appel d'offres avec mise en concurrence de plusieurs intervenants. La consultation lancée le 28 août 2008, à laquelle six interlocuteurs avaient répondu <sup>(1)</sup>, a été annulée le 30 octobre dernier par le tribunal administratif de Paris pour des motifs de forme ne remettant nullement en cause le bien fondé de la démarche retenue par le Gouvernement. A la suite du prononcé de l'ordonnance de référé du tribunal administratif de Paris, le ministère a annoncé qu'il allait engager immédiatement un nouvel appel d'offres, de manière à ne pas pénaliser la continuité du service rendu aux étrangers en rétention.

---

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

Les crédits destinés à couvrir les dépenses d'intervention liées à l'assistance sanitaire et juridique rendue aux étrangers en rétention administrative sont inscrits dans l'action relative à la lutte contre l'immigration irrégulière du programme 303. Au titre de la prise en charge sanitaire, 5 millions d'euros sont prévus (dont 25 % environ pour les interventions dans la zone d'attente des personnes en instance à l'aéroport de Roissy, qui ont atteint 7 400 consultations en 2006). En ce qui concerne l'accompagnement social, 5 millions d'euros sont également inscrits afin de couvrir les coûts salariaux ainsi que les frais de fonctionnement et de déplacement des intervenants sociaux associatifs appelés à intervenir sur l'ensemble des CRA en 2009.

### **3. Les obstacles rencontrés dans la recherche d'optimisation de la prise en charge des étrangers en rétention**

La phase de rétention administrative des étrangers soupçonnés de se trouver en situation irrégulière est encadrée par un grand nombre de garanties procédurales, les principales résidant dans l'intervention du juge et les diverses possibilités de recours. Ce légitime contrôle juridictionnel engendre des coûts importants, ne serait-ce que pour le déferrement des intéressés. Soucieux d'optimiser ses dépenses en la matière, l'État s'est donc efforcé de permettre un traitement des cas au plus près des zones de rétention ou d'attente. Ces efforts ont été mis à mal non seulement par une interprétation parfois approximative des textes, que la jurisprudence est récemment venue sanctionner, mais également par la pratique des magistrats, de sorte que les investissements financiers consentis depuis plusieurs années ont été réalisés plus à perte qu'à profit.

#### ***a) Les conséquences des arrêts de la Cour de cassation du 16 avril 2008 : l'illégalité des salles d'audiences délocalisées au sein des centres de rétention administrative***

La présentation des mis en cause devant le juge ou l'office français de protection des réfugiés et apatrides suppose des transferts, assortis d'escortes policières coûteuses. Sur l'ensemble de l'année 2007, la direction centrale de la police aux frontières évalue la charge financière de cette mission à environ 1,3 million d'euros, dont plus de 850 000 euros pour les seules escortes jusqu'aux juridictions administratives ou judiciaires.

Afin de diminuer les contraintes de ces obligations, tant en termes financiers qu'en termes de ressources humaines mobilisées, le législateur a autorisé la tenue d'audiences dans des salles à proximité immédiate des centres de rétention (article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). Des aménagements ont ainsi été réalisés à côté (Coquelles) ou à l'intérieur de certains CRA (Toulouse Cornebarrieu, Marseille-Canet), afin d'installer des salles dédiées aux audiences des personnes retenues par le juge des libertés et de la détention lorsque celui-ci est appelé à statuer sur une demande de prolongation de leur rétention.

Force est de reconnaître que les juges se sont montrés peu disposés à recourir à ces salles, en dépit des investissements lourds consentis par la puissance publique pour garantir la publicité des audiences, la venue des avocats etc. Le 16 avril 2008, dans trois arrêts, la Cour de cassation a en outre considéré que la proximité immédiate par rapport au lieu de rétention, exigée par l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « *est exclusive de l'aménagement spécial d'une salle d'audience dans l'enceinte d'un centre de rétention* »<sup>(1)</sup>. Ce faisant, toute salle d'audience située à l'intérieur des délimitations géographiques d'un CRA n'est pas conforme aux prescriptions de l'article L. 552-1 précité, rendant par là même impossible tout recours aux salles délocalisées des CRA de Marseille et Toulouse. Seule celle à proximité du centre de Coquelles échappe à la sanction du juge et elle seule a continué à fonctionner depuis le 16 avril dernier.

Les chiffres révèlent toute l'utilité de salles délocalisées qui répondent parfaitement aux normes légales. Sur le seul site de Coquelles, 85 % des audiences du juge des libertés et de la détention ont pu avoir lieu dans la salle délocalisée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 30 juin 2008 (soit 250 audiences en 2007 et 130 sur le premier semestre 2008), pour un coût annuel de 20 000 euros. Ceci justifie que de nouvelles salles, conformes aux exigences de l'article L. 552-1 précité et de la Cour de cassation, soient ouvertes. Ce devrait être prochainement le cas à Marseille. Il convient d'amplifier cet effort à moyen terme.

***b) Le cas particulier de la zone d'attente pour les personnes en instance de Roissy : une inutilisation regrettable***

L'article L. 222-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose que le juge des libertés et de la détention peut statuer dans une salle d'audience aménagée sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire, qui soit attribuée au ministère de la justice et lui permette de statuer publiquement. Une telle salle existe justement à l'aéroport de Roissy depuis 2001, mais elle n'a jamais été utilisée jusqu'à présent alors même qu'elle a profondément été modernisée.

Ceci est regrettable car, tenant le plus grand compte des observations des juges du tribunal de grande instance de Bobigny appelés à y siéger, le ministère de l'intérieur vient à peine de financer le dédoublement de cette salle d'audience, sur une surface de 400 mètres carrés au lieu de 220 précédemment, l'agrandissement des espaces destinés au greffe et aux avocats ainsi que la création d'un espace d'attente pour le public et d'une cafétéria, pour un montant d'environ 2,4 millions d'euros. Il s'agit là d'un gâchis financier difficilement acceptable, d'autant que les bases juridiques applicables à la salle d'audience de la zone d'attente pour les personnes en instance de Roissy sont différentes de celles relatives aux salles d'audience des CRA.

---

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

En tout état de cause, ainsi que l'a souligné le rapport de la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, présidée par M. Pierre Mazeaud : « *Il est regrettable que la volonté du législateur soit tenue en échec, qui plus est au détriment des droits et de la dignité des étrangers et au mépris des finances publiques. Dès lors que les salles d'audience sont conformes aux exigences légales, reconnues suffisantes par le Conseil constitutionnel, il est anormal qu'elles ne soient pas utilisées.* » <sup>(1)</sup>.

Les réticences, pour ne pas dire l'inertie, encore manifestées par les utilisateurs désignés de la salle d'audience fraîchement transformée à Roissy ne sont plus admissibles. L'État a consenti un investissement qui ne saurait rester lettre morte. Il appartient désormais au ministère de la justice de faire le nécessaire pour que les audiences de personnes cantonnées dans la zone d'attente de l'aéroport Charles de Gaulle puissent se tenir. À défaut, il faudrait sans doute réfléchir à un autre moyen d'utiliser cette salle. Le moindre mal serait sans doute qu'elle puisse servir de salle d'audience pour l'examen des dossiers des personnes retenues au CRA du Mesnil-Amelot, ce qui permettrait déjà de diminuer la durée et la mobilisation des escortes, mais cette éventualité nécessiterait un aménagement législatif du fait de la différence de ressort juridictionnel entre le CRA et la zone d'attente pour les personnes en instance.

### ***c) La visioconférence, alternative possible mais sous-exploitée***

La généralisation du recours à la visioconférence pour la tenue des audiences constitue une piste intéressante d'économies, dans la mesure où elle est susceptible d'éviter des escortes sans encourir une sanction juridictionnelle. Il est d'autant plus regrettable qu'elle soit peu utilisée.

Actuellement, seul le CRA de Lyon-Saint-Exupéry est équipé d'un système permettant l'enregistrement des audiences. Entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> septembre 2008, cet équipement a uniquement servi à des entretiens avec les agents de l'OFPPA (17 ont été réalisés par ce biais, soit 45 % du total des entretiens avec des agents de l'OFPPA sur le centre), les juges se refusant encore à y recourir.

Selon les estimations de la direction centrale de la police aux frontières, la généralisation de la visioconférence nécessiterait un investissement initial de 576 000 euros (soit 216 000 euros pour l'acquisition du matériel et 360 000 euros pour les installations dans les centres), auquel il conviendrait d'ajouter 84 000 euros annuels au titre du fonctionnement courant (du fait des frais de maintenance d'abonnement et de communication). Au regard des crédits mobilisés par les escortes pour la seule PAF (1,3 million d'euros en 2007, pour mémoire), un tel investissement apparaît donc très rentable pour l'État.

Il n'en demeure pas moins que le développement de la visioconférence ne peut devenir un succès que si l'autorité judiciaire s'approprie cet outil. Comme le

---

(1) « *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire* », juillet 2008, p. 90.

souligne le rapport de la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, présidée par M. Pierre Mazeaud : « *S'agissant des procédés de "visio-audience", la gêne est liée au manque d'habitude des nouvelles techniques de communication. Dans les lieux comme Mayotte, où de telles techniques sont couramment employées, elles sont bien acceptées. Cette acceptation pourrait sans doute s'étendre, moyennant des expérimentations convenablement organisées.* »<sup>(1)</sup>. Votre rapporteur pour avis partage ce sentiment et il souhaite qu'une concertation puisse s'engager sur le sujet entre les services des ministères chargés de l'immigration et de la justice, afin que la pratique de la visioconférence trouve sa place dans les procédures liées au contentieux de la rétention administrative des étrangers.

#### **4. La mise en place d'outils de contrôle et de suivi performants**

Le projet de loi de finances pour 2009 regroupe au sein du programme 303 l'ensemble des crédits relatifs aux traitements de données et aux systèmes d'information afférents à l'immigration. Il s'agit là d'une traduction concrète de la volonté politique d'une amélioration de nos connaissances ainsi que du suivi des flux migratoires à destination de notre pays, dont le défaut de centralisation – pour ne pas dire l'inefficacité – avait été souligné avant la mise en place du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

La refonte de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF), créée le 29 mars 1993, devrait tout d'abord bénéficier d'environ 11,7 millions d'euros de crédits de paiement et de 8,7 millions d'euros en autorisations d'engagement. En l'espèce, le projet GRÉGOIRE vise à unifier les informations collectées dans une base de données à vocation interministérielle intégrant, à terme, les données biométriques afférentes aux titres de séjour ; sa mise en place, à l'échelle nationale, est prévue fin 2009, début 2010. Parallèlement, 5 nouvelles bornes de la base de données européennes de reconnaissance des empreintes digitales (EURODAC) seront financées pour un montant de 400 000 euros, portant leur nombre total à 53 sur le territoire national. Pour mémoire, les 8 902 saisies effectuées grâce à ce dispositif en 2007 ont permis l'identification de 1 296 demandeurs d'asile relevant d'un autre État membre au titre du règlement du Conseil du 18 février 2003, dit de Dublin<sup>(2)</sup>.

Il convient de souligner que le Fonds européen pour le retour portant sur la période 2008-2013, créé par décision du Parlement européen et du Conseil en date du 23 mai 2007, contribuera également aux investissements nécessaires à GREGOIRE et EURODAC. Un total de 2,7 millions d'euros est en effet attendu, au titre des fonds de concours, pour l'intégralité des systèmes d'information nationaux sur l'éloignement et la gestion des retours.

---

(1) *Ibidem.*

(2) *Règlement (CE) 343/2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.*

S'agissant du système d'information « Réseau mondial visa » (RMV), votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter que, dans le prolongement de ses remarques formulées l'an passé, les crédits afférents au développement de ce projet important aient été transférés du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » vers le programme « Immigration et asile ». Ce rattachement s'inscrit dans la lignée de la désignation du ministère chargé de l'immigration comme responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas, lors du conseil de modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 11 juin 2008.

En 2009, une enveloppe de 2,63 millions d'euros sera notamment consacrée :

– en premier lieu, à la mise en place d'interfaces entre le RMV et GREGOIRE en vue de la réforme des visas de long séjour, d'une part, et entre le RMV et le système européen d'information sur les visas (VIS), conformément au règlement du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 <sup>(1)</sup>, d'autre part ;

– en second lieu, à une expérimentation de l'externalisation du recueil de données biométriques dans des consulats pilotes. Pour mémoire, 16,8 % des visas délivrés en 2007 l'ont été sous une forme biométrique, ce taux devant atteindre 70 % fin 2009 et 100 % en 2010.

Enfin, le projet de loi de finances prévoit d'affecter près de 2,3 millions d'euros à la poursuite du déploiement des stations d'enrôlement biométrique et de contrôle aux frontières (VISABIO) et 1,1 million d'euros à l'automatisation, dans des aéroports internationaux pilotes, des passages aux frontières assortis de contrôles biométriques avec interrogation à distance des fichiers utiles (PARAFES). Les expérimentations menées jusqu'alors ont démontré l'utilité de ces applications, de sorte que leur développement apparaît pleinement justifié. Les montants prévisionnels pour 2010 et 2011 – de l'ordre de 7 millions en autorisations de programme et de 6 à 7 millions en crédits de paiement pour l'ensemble – illustrent d'ailleurs l'intensification à venir de leur mise en œuvre.

## **B. LES PREMIERS RÉSULTATS TRÈS ENCOURAGEANTS DE L'IMMIGRATION CONCERTÉE**

La révolution engagée par le chef de l'État et le ministre chargé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire en matière de maîtrise des flux migratoires réside incontestablement dans l'association étroite des pays d'émigration aux efforts de la France visant à promouvoir une immigration tout à la fois contrôlée et profitable pour tous. Or, depuis sa formalisation, le concept d'« immigration concertée » trouve une concrétisation de plus en plus tangible à travers, d'une part, la conclusion de

---

(1) Règlement (CE) 767/2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS).

multiples accords bilatéraux de gestion des flux migratoires et, d'autre part, la recrudescence des arrivées en France à des fins professionnelles.

### **1. Un rééquilibrage sensible des flux migratoires en faveur de l'immigration professionnelle**

Comme de nombreux pays industrialisés, la France éprouve des besoins de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité. Dans ce contexte, l'immigration peut constituer un facteur de croissance et de développement, sous réserve qu'elle soit encadrée de manière à répondre aux nécessités de l'économie. En la matière, certains pays, tels le Canada (où 60 % des visas sont octroyés au titre de l'immigration économique), l'Australie (où 67 % des entrées d'étrangers sont rattachées à des motivations économiques)<sup>(1)</sup> ou bien les États-Unis (où 16,4 % des visas accordés en 2004 l'ont été à des migrants économiques) ont pris une certaine avance par rapport à la France, qui est trop longtemps restée enfermée dans une absence de vision stratégique sur les questions migratoires.

Conscient du retard de notre pays en la matière, le Président de la République a fixé, dans sa lettre de mission du 9 juillet 2007 au ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, l'objectif de parvenir à une immigration économique équivalant à 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France d'ici 2012. Cette ambition est très forte puisque, en 2006, seulement 7 % des quelque 191 475 titres de séjour délivrés l'ont été pour des motifs économiques.

Donner davantage de consistance à l'immigration professionnelle ne relève pas de la gageure puisque, depuis deux ans, le législateur s'est évertué à mettre en place plusieurs dispositifs destinés à la rendre plus aisée. Parmi les instruments juridiques favorisant cette réorientation de la politique migratoire de notre pays vers l'immigration professionnelle, il convient plus particulièrement de mentionner trois nouvelles cartes de séjour créées, pour les deux premières, par la loi du 24 juillet 2006<sup>(2)</sup> et, pour la troisième, par la loi du 4 août 2008<sup>(3)</sup>.

La carte « *salariés en mission* », tout d'abord, vise à renforcer l'attractivité du territoire national pour les groupes internationaux en facilitant la mobilité de leurs salariés dans leurs établissements situés en France, grâce à une durée de résidence de 3 ans, renouvelable. Au 30 septembre 2008, 525 cartes de ce type avaient été attribuées. De l'aveu des fédérations professionnelles des entreprises, le système en vigueur a apporté la preuve de son efficacité et répond à une réelle demande.

---

(1) Ces chiffres relatifs au Canada et à l'Australie comportent tout de même un biais statistique majeur, dans la mesure où ils incluent le regroupement familial des migrants économiques. Mais même après correction, la proportion de l'immigration économique stricto sensu y excède 25 %.

(2) Loi n° 2006-911 relative à l'immigration et à l'intégration.

(3) Loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie.

La carte « *compétences et talents* », ensuite, est attribuée pour 3 ans à des personnes dont le projet peut contribuer au développement économique de la France ou à son rayonnement. Toutefois, les critères de délivrance, précisés le 11 décembre 2007 par une commission présidée par le président-directeur général de Sodexo, semblent un peu restrictifs, en dépit de légers aménagements apportés le 16 avril dernier : seulement 160 cartes de ce type, sur une prévision initiale de 2 000, avaient été délivrées au 30 septembre 2008. Mais les difficultés de démarrage du dispositif sont surtout imputables à sa faible – pour ne pas dire, à l’instar du sénateur André Ferrand, à son « *inexistante* »<sup>(1)</sup> – promotion par les ambassades françaises à l’étranger. Plusieurs séances de sensibilisation, réalisées au cours de l’été 2008, devraient permettre d’infléchir la tendance.

La carte de résident délivrée pour une contribution économique exceptionnelle, enfin, concerne un public plus restreint dans la mesure où elle s’adresse à des entrepreneurs et à des investisseurs étrangers désireux de localiser des capitaux productifs en France. Offrant une durée de résidence de 10 ans, elle ne devrait pas avoir d’impact statistique quantitatif, sa vocation étant plutôt d’accroître l’attractivité de notre territoire à l’égard des investissements.

D’autres initiatives ont également été prises pour alléger les formalités administratives pesant sur les étudiants étrangers, notamment ceux qui passent par les espaces « *CampusFrance* » répartis dans 26 pays et aussi pour faciliter leur recherche d’une première expérience professionnelle sur le territoire national. Parallèlement, les procédures d’introduction de la main-d’œuvre étrangère sur le marché du travail ont été assouplies dans les secteurs en tension, la situation de l’emploi ne se trouvant plus opposable aux ressortissants des seules Bulgarie et Roumanie<sup>(2)</sup> (jusqu’au 1<sup>er</sup> janvier 2012) ainsi qu’aux ressortissants de pays tiers pour respectivement 150 et 30 métiers rencontrant des difficultés de recrutement, conformément aux deux listes distinctes publiées dans une circulaire du 20 décembre 2007 et un arrêté ministériel du 18 janvier 2008<sup>(3)</sup>. Dans le même ordre d’idées, la loi du 20 novembre 2007<sup>(4)</sup> a ouvert la possibilité de régulariser, à titre dérogatoire et exceptionnel, des étrangers en situation irrégulière se prévalant d’une embauche dans un secteur en tension.

Les résultats de la politique poursuivie depuis un peu plus de deux ans commencent à se faire réellement sentir. Ainsi, sur la période allant du 1<sup>er</sup> juin 2007 au 31 mai 2008, le nombre d’entrées de travailleurs étrangers a atteint 30 710 personnes, soit une progression de 36,7 % par rapport à l’année antérieure. De même, en 2007, l’ensemble des cartes de séjour délivrées pour motif professionnel s’est élevé à 9,4 % (contre, pour mémoire, 7 % en 2006) et, sur le

---

(1) Rapport d’information n° 414 sur les administrations chargées de l’immigration économique, 25 juin 2008 (session ordinaire 2007-2008), p. 41.

(2) Les restrictions concernant les huit pays d’Europe centrale et orientale ayant adhéré à l’Union le 1<sup>er</sup> mai 2004 ont été levées le 1<sup>er</sup> juillet dernier.

(3) Arrêté relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l’emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d’un État membre de l’Union européenne, d’un autre État partie à l’Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

(4) Loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile.

premier semestre de 2008, ce chiffre a cru à 22 %. Il s'agit là d'une dynamique qu'il convient de conforter. Le projet annuel de performances fixe d'ailleurs à 25 % l'objectif d'étrangers admis au séjour en 2009 au titre de l'immigration de travail.

Un temps envisagé, la détermination de quotas généraux juridiquement contraignants en la matière ne paraît plus d'actualité, notamment au regard des réserves émises par la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, présidée par M. Pierre Mazeaud, qui la juge « *sans réel objet, voire inopportune* »<sup>(1)</sup> dans un domaine, par essence, aussi discrétionnaire. En revanche, la fixation de contingents d'immigration professionnelle au gré des accords bilatéraux sur la gestion concertée des flux migratoires signés par la France et certains pays d'émigration est aujourd'hui privilégiée.

## **2. Une immigration familiale encadrée**

Corollaire au développement de l'immigration professionnelle, la maîtrise de l'immigration familiale constitue un impératif essentiel. Ce type d'immigration regroupe :

– les entrées sur le territoire national des familles de Français, c'est-à-dire les conjoints de Français, les parents d'enfants français, les enfants mineurs et ascendants à la charge de Français ;

– celles des membres de familles d'étrangers au titre du regroupement familial ;

– celles des étrangers dont les liens personnels et familiaux en France sont tels qu'un refus d'autoriser leur séjour porterait une atteinte au respect de leur vie privée et familiale qui serait disproportionnée au regard des motifs du refus.

Grâce à divers dispositifs adoptés par le législateur depuis 2003, les flux d'immigration familiale ont globalement amorcé une décreue sensible. On rappellera pour mémoire que la loi du 26 novembre 2003 a renforcé les contrôles des conditions de logement et de ressources ainsi que ceux de la validité des mariages, qu'elle a aligné sur la durée de résidence de droit commun (5 ans) l'exigence de présence régulière sur le territoire national pour l'obtention d'une carte de résident et, enfin, qu'elle a imposé à l'étranger souhaitant faire venir sa famille en France un plancher de ressources équivalent au salaire minimum interprofessionnel de croissance.

La loi du 24 juillet 2006, quant à elle, a fixé à 18 mois (contre 12, auparavant) la durée de séjour préalable avant toute demande de regroupement familial et exclu les prestations sociales de l'assiette des ressources prises en compte.

---

(1) « *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire* », juillet 2008, p. 23.

Parallèlement, la loi du 14 novembre 2006 <sup>(1)</sup> a institué des contrôles plus rigoureux à l'encontre des mariages de complaisance ou forcés.

Dernièrement, la loi du 20 novembre 2007 a modulé les critères de revenu en fonction de la taille des familles et soumis la délivrance de la carte de séjour remise au titre des liens personnels et familiaux à la connaissance des valeurs de la République.

**ÉVOLUTION DES FLUX DE L'IMMIGRATION FAMILIALE ENTRE 2003 ET 2006,  
CONSTATÉE SUR LA BASE DU NOMBRE DE TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS**

Composantes de l'immigration familiale	2003	2004	2005	2006	Évolution 2006/2003
Familles de Français	60 747	59 140	56 646	55 875	- 8 %
Regroupement familial	23 808	23 744	23 502	20 005	- 16 %
Liens personnels et familiaux	11 289	13 724	14 542	22 900	+ 103 %

Source : Quatrième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, novembre 2007.

Les évolutions constatées dans le tableau ci-dessus ont été confortées, voire amplifiées, ces derniers mois puisque le nombre de titres de séjour délivrés pour des motifs d'immigration familiale a décliné de 12,6 % entre le 1<sup>er</sup> juin 2007 et le 1<sup>er</sup> juin 2008. La recomposition du profil de l'immigration dans notre pays, voulue par le Président de la République et mise en œuvre par le Gouvernement, a véritablement pris corps, ce dont la représentation nationale, relayant en cela le sentiment général des Français, ne peut que se féliciter.

**3. La multiplication des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire**

Dans un environnement international globalisé, les politiques migratoires décidées de manière unilatérale sont vouées à l'échec. Le Président de la République l'a bien compris, lui qui fut le premier à signer un accord de gestion concertée des flux migratoires avec un pays africain – le Sénégal, en l'occurrence –, le 23 septembre 2006 <sup>(2)</sup>. Depuis lors, la France a conclu des accords de ce type incluant également un volet sur le développement solidaire avec cinq autres pays : le Gabon (le 5 juillet 2007), le Congo (le 25 octobre 2007), le Bénin (le 28 novembre 2007), la Tunisie (le 28 avril 2008) et l'Île Maurice (le 23 septembre 2008).

Cette démarche, qui rencontre un intérêt particulier auprès de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, du Maghreb, des Antilles et même d'Asie, est appelée à rapidement connaître des prolongements puisque des discussions sont en cours avec le Cap-Vert, le Mali, l'Égypte, les Philippines, Haïti, le Burkina Faso et le Cameroun. Le projet annuel de performances relatif au programme

(1) Loi n° 2006-1376 relative au contrôle de la validité des mariages.

(2) Un avenant a été signé le 25 février 2008, afin notamment d'inclure des stipulations sur la réadmission des personnes en situation irrégulière et l'ouverture du marché du travail français aux travailleurs sénégalais.

« *Développement solidaire et migrations* » (n° 301) fixe d'ailleurs à 7 le nombre de nouveaux accords susceptibles d'être finalisés d'ici la fin de l'an prochain, dont 5 comportant un volet relatif au développement solidaire.

Reposant sur une écoute réciproque des besoins et des priorités de chaque partie, les accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire comportent tous des prescriptions relatives à l'organisation des migrations légales, à la lutte contre l'immigration irrégulière et à la promotion des projets de développement solidaire. Pour autant, l'accent peut être mis sur des sujets spécifiques, selon les aspirations des pays d'émigration. C'est ainsi que le Bénin a privilégié les actions en faveur de la santé des populations locales, tandis que le Congo et la Tunisie ont respectivement favorisé les dispositifs susceptibles de permettre l'implantation de petites et moyennes entreprises et ceux concernant la formation professionnelle de leurs ressortissants.

Les financements des actions de développement solidaire relevant d'un programme distinct de la mission « *Immigration, asile et intégration* », il n'est pas question ici de les détailler. Tout au plus rappellera-t-on qu'ils portent sur une enveloppe d'environ 24,5 millions d'euros (contre 14,7 millions d'euros, avant 2007) et qu'ils incitent très concrètement les candidats à l'émigration à rester sur leur lieu de vie, en améliorant leur environnement immédiat. À titre d'illustration, 2 millions d'euros dépensés dans ce cadre au Sénégal permettent à 152 entrepreneurs de créer près de 700 emplois, à exploiter le savoir-faire de 26 experts de la diaspora dans des projets d'utilité publique et à financer 31 projets ayant des répercussions sur l'accès de quelque 235 000 personnes aux soins, à l'eau potable, à l'éducation ou à la formation professionnelle.

Démonstration est ainsi faite que les actions d'aide au développement participent plus que jamais, au plus près des principales causes d'émigration, à l'amélioration de la gestion des flux migratoires. Pour cette même raison, la généralisation des accords bilatéraux les associant à la définition d'un cadre commun des relations migratoires qu'entretient la France avec certains pays ne peut qu'être saluée et encouragée. Toutefois, s'il souscrit à la démarche, le Parlement se doit de rester vigilant quant à la ratification des accords signés. À ce jour, seul l'accord avec le Gabon a atteint le terme de la procédure <sup>(1)</sup> et est entré en vigueur, au 1<sup>er</sup> septembre dernier. Pour cette même raison, l'on ne saurait que trop recommander au Gouvernement d'accélérer le processus, en inscrivant notamment à l'ordre du jour des assemblées les projets de loi autorisant l'approbation d'accords signés qui se trouvent en souffrance (notamment ceux autorisant l'approbation des accords passés avec le Bénin et le Congo, déposés le 15 juillet 2008 sur le bureau du Sénat, ainsi les accords conclus avec la Tunisie et le Sénégal, déposés eux aussi sur le bureau du Sénat le 29 octobre dernier).

---

(1) Suite notamment à la promulgation de la loi n° 2008-569 du 19 juin 2008 autorisant son approbation et à la parution du décret n° 2008-900 du 3 septembre 2008 portant publication.

### C. LA VALIDATION, AU NIVEAU EUROPÉEN, DES PRINCIPES DE LA POLITIQUE FRANÇAISE : LE PACTE EUROPÉEN POUR L'IMMIGRATION

Depuis le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, l'acquis de l'accord de Schengen (conclu en 1985 et complété en 1990) ainsi qu'une partie importante de la politique migratoire qui relevait jusqu'alors du troisième pilier ont été communautarisés. Si de véritables succès sont à porter au crédit de l'Union européenne en matière d'immigration légale – à travers l'adoption, notamment, de plusieurs directives sur le regroupement familial <sup>(1)</sup>, le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée <sup>(2)</sup>, le statut des étudiants <sup>(3)</sup> ou l'admission de ressortissants de pays tiers à des fins de recherche <sup>(4)</sup> –, il n'en va pas de même s'agissant de la lutte contre l'immigration clandestine, comme le montrent les difficiles négociations sur la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants ou encore la modestie des missions de l'agence européenne aux frontières (FRONTEX) par rapport aux ambitions initiales.

Dans un domaine aussi étroitement lié à la souveraineté nationale que l'immigration, les États membres ont longtemps manifesté une certaine réticence à voir s'établir une véritable politique commune, alors même que toute décision nationale peut avoir des répercussions sur les autres partenaires, notamment du fait de la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen. À l'initiative de la France, une impulsion politique déterminante vient pourtant de faire évoluer ce contexte.

Un pacte européen pour l'immigration a été finalisé lors de la réunion informelle des ministres de la justice et des affaires intérieures qui s'est déroulée à Cannes, les 7 et 8 juillet derniers, puis adopté par le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement des 15 et 16 octobre derniers. Fruit d'une concertation engagée par le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire avec ses homologues européens dès sa prise de fonctions, ce pacte définit cinq engagements qui, pour la plupart, reposent sur les grandes orientations de la politique conduite avec succès par la France ces dernières années.

• Le premier consiste à mieux protéger l'Europe en contrôlant ses frontières extérieures dans un esprit de solidarité, à travers la généralisation de la délivrance de visas biométriques à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, la création progressive de centres communs de délivrance de visas ou de consulats européens communs, la mise en place d'un système d'enregistrement automatique des

---

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

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

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

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

entrées et des sorties du territoire de l'Union et le renforcement significatif de l'agence FRONTEX. En février 2008, la Commission avait déjà présenté un paquet « *frontières* », esquissant notamment le développement de nouveaux outils pour la gestion intégrée des frontières extérieures et la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR). Ces propositions devraient trouver leur concrétisation.

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

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

- Le quatrième engagement s'applique à l'émergence d'une « *Europe de l'asile* », grâce à la mise en place de garanties communes et d'un statut de réfugié uniforme d'ici 2010. Afin de préparer cette étape majeure, un bureau d'appui européen sera installé dès 2009 et des équipes communes d'examen des demandes pourront, dès l'année prochaine, instruire les cas d'immigrés arrivés massivement dans des zones frontalières. À plus long terme, c'est-à-dire d'ici 5 ans, l'Union devra s'être dotée d'une institution, d'une procédure et de critères communs d'examen des demandes d'asile et de reconnaissance du statut de réfugié.

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

Il est heureux que l'Union européenne s'engage enfin dans la voie d'une plus grande harmonisation des politiques d'immigration de ses États membres. L'inspiration française des lignes directrices reconnues désormais par l'ensemble des Vingt-sept constitue également un motif de satisfaction, dans la mesure où les bénéfices de la politique actuellement suivie ne pourront que s'en trouver amplifiés.

### III. – UNE TRADITION D’ACCUEIL DES DEMANDEURS D’ASILE QUI SE TROUVE CONFORTÉE

Comme cela a été souligné l’an passé, le regroupement au sein d’un même programme budgétaire des dotations finançant, d’une part, les dépenses d’accueil et d’hébergement des demandeurs d’asile (relevant auparavant de la mission « *Solidarité* ») et, d’autre part, le fonctionnement de l’office français de protection des réfugiés et des apatrides (rattachées quant à elles à la mission « *Action extérieure de l’État* ») offre au Parlement une vision plus cohérente des montants alloués par notre pays à l’exercice du droit d’asile. D’un strict point de vue financier, l’action relative à la garantie de l’exercice de ce droit est la plus importante de la mission « *Immigration, asile et intégration* ». C’est dire que la France fait le plus grand cas des obligations qui lui incombent en la matière, sur le fondement de la convention de Genève du 28 juillet 1951 ainsi que du protocole de New York du 31 janvier 1967, relatifs au statut des réfugiés.

Cependant, comme l’a mis en exergue la conférence des ministres européens chargés de l’immigration au sujet de l’Europe de l’asile, qui s’est tenue à Paris les 8 et 9 septembre derniers, la question du traitement des demandes d’asile prend une dimension de plus en plus européenne. Il est en effet devenu impératif de procéder à une certaine harmonisation, sous peine d’exposer les États membres les plus attachés au respect des droits des réfugiés à un afflux de demandes plus ou moins justifiées. Grâce à l’engagement de la présidence française de l’Union européenne, le régime issu du règlement du Conseil du 18 février 2003 – règlement de Dublin, précédemment mentionné –, qui assujettit toute demande au droit du pays d’entrée, devrait connaître des aménagements l’an prochain ; surtout, un bureau européen de soutien pour l’asile, permettant aux États membres de procéder à des échanges d’informations sur les pays d’origine et d’apporter une assistance aux pays confrontés à des situations d’urgence, sera créé. À terme, en 2010 ou au plus tard en 2012, un régime commun de l’asile pourrait voir le jour, ce qui constituerait indéniablement une avancée.

#### A. DES FINANCEMENTS ADAPTÉS AUX BESOINS POUR LE TRAITEMENT DES DEMANDES

Même si la prévision d’une légère reprise des demandes d’asile a été intégrée dans les grands équilibres du programme 303, l’autonomisation budgétaire de la Cour nationale du droit d’asile (ancienne commission de recours des réfugiés, dont le budget est désormais rattaché au programme 165 de la mission « *Conseil et contrôle de l’État* ») justifie une diminution du montant de la subvention de l’OFPRA par rapport à son niveau prévu dans la loi de finances pour 2008. En 2009, celle-ci s’élèvera à 29 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

## 1. L'évolution des demandes d'asile au cours de ces dernières années

Dans le prolongement de la réforme de la procédure d'examen des demandes d'asile, issue de la loi du 10 décembre 2003 <sup>(1)</sup>, le nombre de dossiers déposés devant l'OFPPRA a diminué de 45,8 % entre 2004 et 2007. En 2008, cette tendance paraît marquer le pas de sorte qu'une baisse ne semble pas envisageable pour l'exercice à venir.

### a) Une diminution importante depuis la réforme de 2003

En 2003, un effort considérable a été entrepris pour la remise en ordre des procédures d'examen des demandes d'asile, à travers leur centralisation auprès de l'OFPPRA, qui est ainsi devenu le guichet unique en la matière. Cette action a donné des résultats rapides et spectaculaires. La loi précitée du 10 décembre 2003, instaurant une procédure administrative unique, conjuguée au renforcement des moyens humains de l'OFPPRA et de l'ancienne commission de recours des réfugiés ainsi qu'à l'augmentation de 4 000 places, entre 2004 et 2006, dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile, a permis de résorber progressivement les stocks de demandes en souffrance (passés de 22 900 fin 2003 à 8 248 en 2007) tout en réduisant les délais globaux d'examen des dossiers (passés de plus de 30 mois avant 2003 à 15 mois fin 2007). Autre critère révélateur, le nombre de recours enregistrés par l'ancienne commission de recours des réfugiés a baissé de 22 % en 2005, 24 % en 2006 et 25 % en 2007.

Dans le même temps, l'OFPPRA a bénéficié d'une diminution sensible du nombre de demandes qui lui étaient adressées. Cette baisse, de l'ordre de 10 % en 2005 (avec 59 221 demandes contre 65 614 en 2004), s'est accentuée en 2006, en atteignant 33,6 %, avant de ralentir en 2007, en s'établissant aux alentours de - 9,7 %.

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

	Demandes d'asile				Décisions de l'OFPPRA				Admissions globales	
	1ères demandes	mineurs	réexamens	total	total	accord	rejet	% accord	accords post annulations CRR	total accords
2004	50 547	7 998	7 069	65 614	68 118	6 358	61 760	9,3 %	4 934	11 292
2005	42 578	7 155	7 069	59 221	51 272	4 184	47 088	8,2 %	9 586	13 770
2006	26 269	4 479	9 488	39 332	37 715	2 929	34 786	7,8 %	4 425	7 354
2007	23 804	5 583	6 133	35 520	29 323	3 401	25 922	11,6 %	5 380	8 781
2008 <sup>(*)</sup>	11 838	3 661	3 190	18 689	15 202	2 570	12 632	16,9 %	3 142	5 712

(\*) Données provisoires.  
Source : OFPPRA.

La diminution des demandes enregistrée en France n'était pas isolée, ce qui démontre que certains facteurs exogènes liés au contexte international ont pu

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

jouer. Elle a néanmoins été l'une des plus significatives en Europe, ce qui souligne que la réforme mise en œuvre a indéniablement eu un effet multiplicateur. Il n'en demeure pas moins que la France reste l'un des premiers pays de destination des demandeurs d'asile en Europe (après la Suède) et l'un des tous premiers dans le monde.

**b) Le tassement constaté depuis un an : un retournement de tendance ?**

Un certain ralentissement de la diminution du nombre de dossiers déposés auprès de l'OFPPRA était perceptible dès l'examen du projet de loi de finances pour 2008, celle-ci avoisinant alors - 10 %. La diminution de 10 %, initialement anticipée pour l'exercice en cours, apparaît elle-même remise en cause par les faits puisque, sur les huit premiers mois de l'année, l'office a enregistré une hausse de 7,5 % en volume des demandes qui lui sont adressées, ce mouvement étant davantage le résultat de l'évolution des demandes de réexamen et des mineurs que celui des fluctuations des premières demandes.

En outre, une reprise des demandes d'asile réalisées outre-mer apparaît lui aussi tangible : entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2008, ces demandes ont progressé de 53 % en Guadeloupe, Martinique et Guyane, le chiffre atteignant même 130 % à Mayotte et La Réunion.

Faut-il en conclure à un retournement de la tendance observée depuis 2005 ? Étroitement corrélée aux tensions internationales, la demande d'asile est par nature fluctuante. Les crises frappant le Caucase, l'Afghanistan ou le Moyen-orient peuvent avoir des conséquences directes sur le volume de dossiers déposés auprès de l'OFPPRA. Sans parler de véritable inversion de l'amélioration constatée jusqu'alors, l'heure semble au moins à la stabilisation comme l'illustre l'évolution des délais moyens de traitement des demandes par l'office.

**ÉVOLUTION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE  
ADRESSÉES À L'OFPPRA DEPUIS 2002, EN NOMBRE DE JOURS**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1 <sup>er</sup> semestre 2008
Délai moyen des 1 <sup>ères</sup> demandes	324 jours	258 jours	130 jours	108 jours	140,8 jours	130,2 jours	129,2 jours
Délai moyen, toutes décisions confondues	Non disponible				110 jours	105,1 jours	105,3 jours

Source : OFPPRA.

**2. La traduction budgétaire d'un tel contexte**

Le nombre de demandes d'asile traitées par l'OFPPRA et la Cour nationale du droit d'asile ayant substantiellement diminué depuis 2005, il est logique que les dotations budgétaires de ces institutions aient évolué en conséquence.

L'élaboration du projet de loi de finances pour 2009 marque une pause à l'égard de la tendance observée depuis trois ans justement parce que le contexte semble être en train de changer.

**a) La situation de l'office français de protection des réfugiés et des apatrides**

Créé par la loi du 25 juillet 1952 <sup>(1)</sup>, l'OFPRA est un établissement public administratif financé par une subvention de l'État. Il a pour mission de reconnaître la qualité de réfugié, d'accorder la protection subsidiaire et de protéger ceux qui en bénéficient. Depuis la loi du 20 novembre 2007, ses décisions sont susceptibles de recours devant une juridiction administrative autonome (la Cour nationale du droit d'asile), qui ne dépend plus budgétairement de lui.

Le projet de loi de finances pour 2009 fixe à 29 millions d'euros (20,5 millions d'euros pour la rémunération des agents et 8,5 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement) le montant des subventions pour charges de service public versées par l'État à l'OFPRA. Cette subvention, très en deçà du niveau de celle de 2008, tire les conséquences de l'autonomisation budgétaire et statutaire de l'ancienne commission de recours des réfugiés, dont les personnels et moyens figureront désormais au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* ».

L'ajustement de la dotation versée par l'État à l'OFPRA ces dernières années a fait suite à une réévaluation très forte de ses moyens, entre 2002 et 2005. Au cours de cette période, en effet, ses effectifs étaient passés de 430 à 749 personnes (contractuels inclus). Avec la scission d'une partie du personnel au profit de l'ancienne commission de recours des réfugiés, le plafond d'emplois de l'OFPRA se situera à 412 ETPT en 2009, soit environ 473 emplois réels.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT À L'OFPRA DEPUIS 2002**

(en millions d'euros)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
22,8	34,5 <sup>(1)</sup>	42,2 <sup>(2)</sup>	52,1 <sup>(2)</sup>	46 <sup>(3)</sup>	41,6	40,4 <sup>(3)</sup>	29 <sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Dont 6 millions d'euros en loi de finances rectificative.

<sup>(2)</sup> Dont 4 millions d'euros en décret d'avance, en 2004, et 5,8 millions d'euros en décret d'avance en 2005.

<sup>(3)</sup> Après régulation.

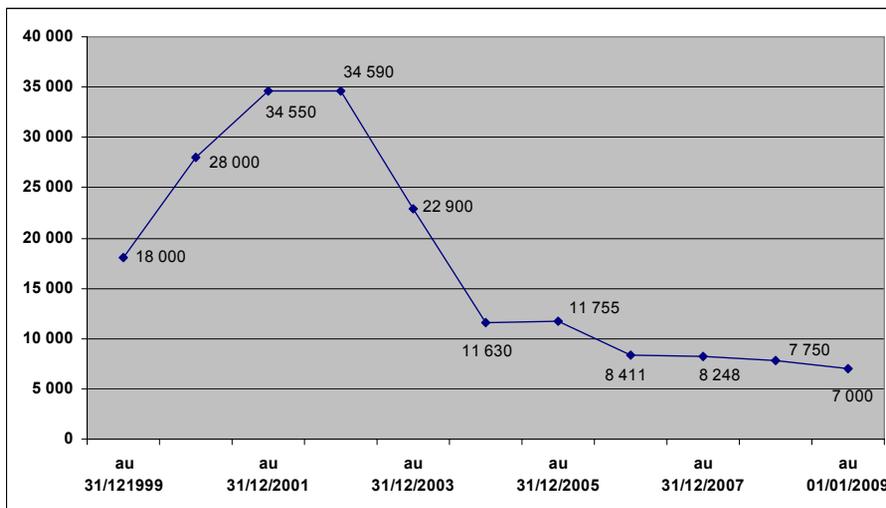
<sup>(4)</sup> Projet de loi de finances. Ce montant tient compte de l'autonomisation de la Cour nationale du droit d'asile ; à périmètre constant par rapport aux exercices antérieurs, il se situe à 40 millions d'euros.

La subvention de l'État pour 2009 permettra la reconstitution du fonds de roulement de l'office à hauteur de 4,5 millions d'euros ainsi qu'un effort sur les fonds affectés au soutien, de l'ordre de 1,5 million d'euros. Les orientations retenues dans le projet de loi de finances en faveur de l'OFPRA apparaissent donc parfaitement responsables. L'autorité de tutelle s'est en effet évertuée à préserver la capacité de l'office à traiter rapidement ses dossiers, faute de quoi la durée des procédures pourrait s'en trouver rallongée, avec les conséquences budgétaires que

(1) Loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

l'on sait à moyen terme, du fait de la saturation corrélative des centres d'accueil des demandeurs d'asile.

#### ÉVOLUTION ANNUELLE DES STOCKS DE DOSSIERS DE L'OFPPRA ENTRE 1999 ET 2008



Cette préoccupation de maintenir une durée d'instruction des dossiers aussi courte que possible transparait d'ailleurs clairement dans la convention d'objectifs et de moyens qui devrait être signée entre le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, d'une part, et l'office, d'autre part, d'ici la fin de l'année. En contrepartie d'une meilleure visibilité sur les ressources, grâce notamment à leur définition sur une base pluriannuelle, l'OFPPRA s'engagera dans un processus visant à permettre un traitement des demandes en temps quasi-réel – soit un volume de dossiers correspondant à 2 mois d'activité (6 500 dossiers au regard du flux moyen en 2008) –, à améliorer son expertise technique et à mieux prendre en considération la dimension européenne et internationale des questions liées à l'asile. Il s'agit là d'une démarche dont chacun devrait sortir gagnant, ce dont on ne peut que se réjouir.

#### *b) Le cas désormais particulier de la Cour nationale du droit d'asile*

Jusqu'à présent, la commission de recours des réfugiés était une juridiction administrative spécialisée indépendante qui n'avait ni personnalité juridique, ni budget distinct de l'OFPPRA. Le directeur général de l'office était ainsi ordonnateur des dépenses et des recettes de même qu'il pourvoyait aux emplois et gérait le personnel de la commission, dont les rapporteurs appartenaient au même corps que les officiers de protection de l'OFPPRA.

Afin de lever toute ambiguïté, notamment au regard des exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, le Gouvernement a

souhaité doter l'ancienne commission de recours des réfugiés d'une indépendance plus forte. Outre sa consécration par la loi du 20 novembre 2007 en Cour nationale du droit d'asile (dont les missions sont fixées par les articles L. 731-1 à L. 731-3 du code de l'entrée, du séjour et du droit d'asile), il a été décidé de lui attribuer un budget propre, rattaché non plus à l'action relative à la garantie de l'exercice du droit d'asile figurant dans le programme 303 de la mission « *Immigration, asile et intégration* » mais au programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* ». Eu égard à ses incidences statutaires pour les personnels de la Cour, notamment, une telle réforme a nécessité une importante préparation et elle n'a pu intervenir avant l'élaboration du projet de loi de finances pour 2009.

Ne relevant pas du champ de la mission « *Immigration, asile et intégration* », les crédits de la Cour nationale du droit d'asile ne feront pas ici l'objet d'une présentation détaillée. Il convient toutefois de souligner qu'ils s'élèveront, en 2009, à 17,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les effectifs de la juridiction s'établiront, quant à eux, à 239 ETPT (229 en propres et 10 mis à disposition par le ministère de la justice). Sous réserve de l'adoption des dispositions législatives et réglementaires nécessaires, il est prévu d'affecter à temps plein 10 magistrats à des tâches de président de chambre. Actuellement, l'intégralité des 142 membres de la Cour exercent en qualité de vacataires. Cette évolution est bienvenue, car elle permettra de poursuivre et d'accentuer le travail d'assainissement du stock de dossiers, qui grève actuellement les performances de l'institution en termes de délais de jugement (de l'ordre de 13 mois et demi, fin juin 2008). D'ici 2010, le délai moyen devrait être progressivement ramené dans une fourchette oscillant entre 8 et 10 mois, plaçant ainsi la Cour à la pointe des juridictions administratives en la matière.

**COMPARAISON DE L'ACTIVITÉ DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE AVEC CELLE DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DE DROIT COMMUN, EN 2007**

	Entrées 2007	Sorties 2007	Stock au 31 décembre 2007	Délais de jugement	Délais prévisibles de jugement des affaires en stock
Tribunaux administratifs	170 014	175 011	206 676	15 mois et 9 jours	14 mois et 5 jours
Cours administratives d'appel	26 554	25 716	28 062	17 mois et 11 jours	13 mois et 3 jours
Conseil d'État	9 627	9 973	9 072	11 mois	—
<b>Cour nationale du droit d'asile</b>	<b>22 676</b>	<b>27 242</b>	<b>22 803</b>	<b>13 mois et 20 jours</b>	<b>9 mois et 27 jours</b>

Source : Cour nationale du droit d'asile.

À périmètre constant, c'est-à-dire après globalisation des dotations budgétaires consenties à l'OFPRA et à la Cour nationale du droit d'asile, les moyens consacrés en 2009 au traitement des demandes d'asile apparaissent globalement stables par rapport à 2008. Il en résulte que la capacité de traitement

des dossiers devrait demeurer suffisante, au regard de l'évolution prévisible des demandes d'asile.

## **B. DES CONDITIONS D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT AMÉLIORÉES**

Conformément à la convention de Genève du 28 juillet 1951 et à la directive 2003/9/CE du Conseil <sup>(1)</sup>, la France est tenue d'assurer une prise en charge sociale des demandeurs d'asile pendant la durée de l'instruction de leur demande et, éventuellement, du recours exercé à l'encontre de la décision de l'OFPRA. Cette prise en charge intervient soit par un hébergement en CADA (catégorie spécifique d'établissements sociaux et médico-sociaux), le cas échéant après une phase d'hébergement d'urgence préalable, soit par l'attribution d'une allocation temporaire d'attente pour ceux qui ont sollicité un tel hébergement mais ne peuvent en bénéficier faute de place.

### **1. Les dotations en faveur de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'asile**

Les départements confrontés à des arrivées massives de demandeurs d'asile disposent de plates-formes d'accueil, gérées par des associations – bénéficiant d'un financement par l'État sur la base d'un forfait, modulé en fonction des flux accueillis – ou par l'ANAEM. Ces plates-formes d'accueil délivrent des informations et des conseils adaptés s'agissant, entre autres, des conditions d'hébergement en centre d'accueil pour demandeur d'asile ou en structure d'hébergement d'urgence, ainsi que de l'ouverture des droits à la couverture maladie universelle. Elles jouent également un rôle de guichet unique en matière d'enregistrement et de suivi des demandes d'hébergement en CADA (au sein de l'application DN@), notamment en établissant le diagnostic de la situation personnelle, familiale et sociale des demandeurs, et elles apportent un accompagnement administratif et social aux demandeurs ne pouvant être accueillis dans les centres d'accueil.

En novembre 2007, l'État a amorcé une réforme du dispositif d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile en mettant un terme à la subvention de 23 plates-formes associatives situées dans les départements où le nombre moyen de demandeurs d'asile accueillis restait inférieur à 10 par mois et en développant, en corollaire, le rôle de l'ANAEM en la matière. Cette démarche est appelée à se poursuivre d'ici 2011, la configuration du dispositif semblant devoir prendre à l'avenir une forme régionale (une plate-forme seulement par région), excepté pour les départements où le nombre de demandes est le plus fort en Île-de-France, Alsace, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'azur et Midi-Pyrénées.

En 2008, 4,78 millions d'euros ont été consacrés au financement de quelque 41 structures de ce type. Comme l'an passé, cette dotation est appelée à

---

*(1) Directive du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.*

diminuer du fait de la stabilisation des flux de demandeurs d'asile et de la poursuite du redéploiement du réseau des plates-formes d'accueil et d'accompagnement : le projet de loi de finances pour 2009 prévoit ainsi 2,6 millions d'euros, soit une baisse de 45 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2008.

À noter également que 400 000 euros sont aussi prévus pour financer l'activité des associations qui assurent la prise en charge médico-psychique des demandeurs d'asile victimes de tortures ainsi que le soutien social ou administratif des demandeurs hors CADA. Il s'agit là d'une dépense justifiée, notamment au regard de la tradition de notre pays en matière d'accompagnement et de protection des étrangers persécutés en raison de leur combat pour la défense des droits de l'homme et la liberté.

## **2. Un dispositif d'hébergement rationalisé**

Depuis 2001, les capacités d'accueil des CADA ont considérablement été renforcées. Désormais, les objectifs fixés par le plan de cohésion sociale sont atteints, de sorte que les moyens consacrés aux conditions d'hébergement des demandeurs d'asile ne sont pas appelés à évoluer sensiblement en 2009.

### *a) Des centres d'accueil des demandeurs d'asile aux capacités désormais suffisantes*

L'hébergement des demandeurs d'asile en CADA est de loin la solution la meilleure. Non seulement il répond le mieux aux normes minimales d'accueil prévues par la réglementation européenne, mais il optimise également les coûts supportés par l'État, le prix moyen journalier de référence d'une place d'hébergement dans de telles structures avoisinant, en 2008, 15,10 euros (hors versement de l'allocation mensuelle de subsistance) contre 17,69 euros pour l'hébergement d'urgence. Pour ces deux raisons, le nombre de places en CADA a quasiment quadruplé depuis 2001, en passant de 5 282 à 20 410, fin 2007. Si la création d'aucune nouvelle place n'est prévue dans le projet de loi de finances pour 2009, 500 sont d'ores et déjà programmées en 2010 et 500 autres en 2011.

La charge budgétaire d'un tel dispositif est significative. Pour 2009, l'action relative à la garantie de l'exercice du droit d'asile figurant dans le programme 303 prévoit de doter de 195,6 millions d'euros le fonctionnement des 274 CADA existants, ainsi que celui de 2 centres de transit de 246 places et d'un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA) d'une capacité de 33 places.

L'objectif du Gouvernement consiste à augmenter le taux d'occupation par les demandeurs attendant qu'il soit statué sur leur sort – pour 2009, le projet annuel de performances fixe à 85 % le taux de places de CADA occupées par des demandeurs d'asile en cours de procédure –, tout en diminuant la durée moyenne des séjours par des progrès tant au niveau des délais de traitement des dossiers par

l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile, qu'au niveau des sorties de réfugiés et de déboutés. Cette ambition apparaît réaliste car le taux d'occupation des places de CADA a effectivement progressé pour atteindre le seuil incompressible de 96 % au 30 juin 2008 et la proportion des réfugiés et déboutés n'y ayant pas ou plus leur place a notablement diminué, en passant de 13,1 % fin septembre 2007 à 9 % au 30 juin 2008.

Il reste que la durée moyenne des séjours ne s'est pas réduite pour autant, comme en atteste le tableau suivant.

#### L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ADMISSIONS EN CADA ET DES DÉLAIS DE SORTIE

	Admissions	Délai de sortie (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire)	Délai de sortie (déboutés)
2005	10 161	208 jours, soit 6,9 mois	174 jours, soit 5,8 mois
2006	11 810	231 jours, soit 7,7 mois	222 jours, soit 7,4 mois
2007	11 509	205 jours, soit 6,8 mois	208 jours, soit 6,9 mois
Au 30 juin 2008	5 436	—	—

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

Le souci de favoriser une meilleure adéquation, en temps réel, entre l'offre et la demande d'hébergement en CADA a conduit l'ANAEM à mettre en place le système informatique sur le dispositif national d'accueil (DN@), qui relie les différents gestionnaires aux préfetures, aux directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales et à l'agence elle-même. Expérimental depuis le début de l'été 2008, cet outil devrait améliorer très sensiblement les modalités de prise en charge des demandeurs dans les centres d'accueil dès sa mise en œuvre complète, au début de l'an prochain.

L'autre paramètre sur lequel il importe d'obtenir des résultats pour contenir les coûts d'accueil des demandeurs d'asile, à savoir la longueur des séjours en CADA, fait lui aussi l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. Outre la préservation des moyens dédiés à l'OFPRA et à la Cour nationale du droit d'asile pour améliorer les délais traitement des dossiers, les règles applicables à la sortie des CADA ont été modifiées en 2007 afin de mieux fluidifier les rotations d'occupants. Aux termes de l'article R. 348-3 du code de l'action sociale et des familles<sup>(1)</sup>, la durée de maintien dans les centres après la notification de la décision définitive sur la demande d'asile est désormais limitée à trois mois, renouvelables une fois avec l'accord du préfet, s'agissant des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire et à un mois s'agissant des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive défavorable.

Toutefois, les départs sont le plus souvent conditionnés par l'obtention d'une place dans l'un des 28 centres provisoires d'hébergement, pour les réfugiés

(1) Décret n° 2007-399 du 23 mars 2007, relatif aux centres d'accueil pour demandeurs d'asile, aux dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux, et modifiant le code de l'action sociale et des familles.

en graves difficultés d'insertion, ou d'un logement, ce second aspect échappant dans la plupart des cas aux préfectures. Afin de conjurer les échecs liés à ce paramètre important, des actions d'accompagnement social ou de mise à disposition de logements en bail glissant ou en bail direct, financées sur des crédits du programme 104 à hauteur de 500 000 euros sur 6 mois en 2007, ont été reconduites en année pleine en 2008. Par ailleurs, des projets associatifs d'ampleur nationale, tels que les projets « *RELOREF* » – Rechercher un logement pour les réfugiés – ou « *Clefs de France* », conduits par l'association France Terre d'Asile, sont subventionnés par l'État et reçoivent des cofinancements du Fonds européen pour les réfugiés.

### ***b) Le cas du parc d'hébergement d'urgence***

Un parc d'hébergement d'urgence, d'une capacité d'environ 4 222 places, permet d'accueillir à titre transitoire les demandeurs d'asile attendant leur admission ou la libération d'une place en CADA. Dans certains cas, il permet également de loger temporairement les demandeurs d'asile dont la demande a été acceptée et qui sortent de ces centres ainsi que ceux qui ne bénéficient ni d'un droit à l'entrée en CADA, ni de l'obtention de l'allocation temporaire d'attente (ATA) du fait de leur placement en procédure prioritaire (personnes en provenance d'un pays d'origine sûr ou ayant été identifiées dans un autre État membre et se trouvant en instance de réadmission dans cet État, notamment).

Ce parc d'hébergement d'urgence se décompose entre :

– d'une part, le dispositif d'urgence à gestion nationale (environ 1 500 places), géré par la société d'économie mixte Adoma – nouvelle appellation de la Sonacotra, à l'occasion de son cinquantième anniversaire en 2007 – et qui est principalement destiné à l'accueil des demandeurs d'asile arrivant en région parisienne, des demandeurs dans les régions accueillant une part importante des flux nationaux et enfin des étrangers en situation irrégulière se trouvant dans le Calaisis ;

– d'autre part, le dispositif à gestion déconcentrée, qui relève essentiellement de lits d'hôtels ou de structures collectives d'hébergement réquisitionnés par les préfets.

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une enveloppe globale de 30 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, soit une diminution de 15 % par rapport à la dotation votée en 2008. Sur cette somme, 9,8 millions d'euros seront consacrés au dispositif à gestion nationale et 20,2 millions d'euros au dispositif à gestion déconcentrée.

L'expérience des exercices budgétaires passés montre que les dotations prévues pour l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile ont souvent été sous-évaluées. Pour autant, l'écart entre prévisions et exécutions budgétaires s'est singulièrement resserré ces dernières années du fait d'une meilleure appréhension des besoins, du développement des places de CADA et de la baisse des demandes.

Le différentiel d'exécution se chiffrait ainsi à 113 millions d'euros en 2005, à 59,2 millions d'euros en 2006 et à 16,8 millions d'euros en 2007. Sur le seul premier semestre 2008, un déficit d'exécution de 8 millions d'euros est d'ores et déjà constaté et un besoin de 20 millions d'euros est attendu. Dans ces conditions, il est à craindre que les dotations prévues pour 2009 ne correspondent pas aux besoins.

Sur le plan des principes, il peut paraître quelque peu curieux que le programme « *Immigration et asile* » finance l'hébergement d'urgence de personnes qui ne relèvent pas ou plus du statut de demandeur d'asile. Le ministère chargé de l'immigration n'a pas pour vocation de mettre en œuvre un volet qui relève de la politique du logement. Votre rapporteur pour avis recommande donc que, dans les exercices ultérieurs, les crédits subventionnant les places d'hébergement d'urgence non dévolues au logement des demandeurs d'asile en procédure prioritaire soient transférés du programme 303 de la mission « *Immigration, asile et intégration* », vers le programme « *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* » (n° 177), de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* ». Une étude devant permettre de mieux identifier et quantifier les différentes catégories de bénéficiaires des places d'hébergement d'urgence est en cours auprès des directions départementales des affaires sanitaires et sociales ; ses résultats, attendus en janvier 2009, devraient pouvoir être exploités lors de la préparation du prochain budget.

***c) Une allocation temporaire d'attente dont l'enveloppe globale est réajustée***

Les demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en CADA alors même qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur était faite, se voient verser une allocation : l'allocation d'insertion jusqu'en 2007, puis l'ATA. Cette allocation est versée tout au long de l'instruction des demandes d'asile, et non plus pendant une durée limitée à un an.

La baisse du nombre de demandeurs d'asile s'est directement répercutée sur le coût et, par conséquent, sur les enveloppes budgétaires prévues à cet effet depuis 4 ans. Au 30 juin 2008, les 12 200 bénéficiaires étrangers de l'ATA se répartissaient comme suit : 12 000 demandeurs d'asile ; 157 bénéficiaires de la protection subsidiaire ; 35 apatrides et 8 ressortissants étrangers auxquels une autorisation provisoire de séjour a été délivrée en application de l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

**LA BAISSÉ RÉGULIÈRE DES PROVISIONS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DE L'ATA VERSÉE AUX BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE DEPUIS 2004**

2004	2005	2006	2007	2008
161,7 millions d'€	117,6 millions d'€	79 millions d'€	38 millions d'€	28 millions d'€

Le projet de loi de finances pour 2009 réévalue de quelque 2 millions d'euros les dotations inscrites en loi de finances pour 2008. Le montant unitaire de l'ATA sera ainsi de 315,9 euros par mois. Par ailleurs, l'article 63 du texte apporte des précisions dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de tirer pleinement les conséquences des opportunités offertes par le droit communautaire s'agissant de la non-attribution de l'ATA aux demandeurs d'asile dont l'examen relève d'un autre État membre : une économie de 6 millions d'euros en est attendue. Les 30 millions d'euros inscrits au programme 303 sont censés financer le versement mensuel de 7 643 allocations pendant un an. L'exécution budgétaire 2008 laissant d'ores et déjà apparaître un défaut de financement assez conséquent, il n'est pas sûr que la revalorisation et les économies prévues dans le projet de loi de finances pour 2009 suffisent à rééquilibrer les financements au regard des besoins.

#### **IV. – LE DÉFI D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES IMMIGRÉS EN SITUATION RÉGULIÈRE**

L'intégration des populations étrangères s'établissant sur le territoire national est un objectif majeur, qui a fait l'objet d'une attention particulière ces dernières années. En effet, une immigration socialement acceptée est indissociable d'une capacité d'intégration suffisante. Or, toute politique efficace en la matière doit, d'une part, imposer un parcours d'intégration aux personnes étrangères qui s'installent durablement sur notre territoire (c'est l'objet notamment du contrat d'accueil et d'intégration – CAI) et, d'autre part, conditionner résolument l'installation durable sur le territoire à l'intégration effective. Telles sont justement les orientations prises par la France depuis 2003.

Les dotations budgétaires destinées à la politique d'intégration des immigrés en situation régulière sont regroupées au sein du programme « *Intégration et accès à la nationalité française* » de la mission « *Immigration, asile et intégration* ». En 2009, du fait d'un nouveau paramétrage des contours de ce programme par un transfert de 40 millions d'euros vers le programme 147 relatif à la politique de la ville et la contraction des subventions à l'opérateur de la politique d'intégration des populations immigrées (compensée à due proportion par une augmentation des ressources propres), ces dotations s'élèveront à 78 millions d'euros.

##### **A. UN DISPOSITIF D'ACCUEIL DES PRIMO-ARRIVANTS QUI A FAIT LA PREUVE DE SON UTILITÉ**

Plus de 2 millions de ressortissants de pays tiers de l'Union européenne <sup>(1)</sup> sont actuellement détenteurs d'un titre de séjour en France. Leur nombre est passé de 2 154 726 au 31 décembre 2003 à 2 230 954 au 31 décembre 2006, soit une

---

(1) La loi du 26 novembre 2003 fait bénéficier les ressortissants des États membres de l'Union européenne d'un droit au séjour privilégié : ils peuvent séjourner et travailler en France sans solliciter de titre de séjour puisqu'ils entrent sur le territoire national sous couvert d'une simple pièce d'identité.

augmentation de 3,5 %. En termes de flux, le nombre de délivrances annuelles de titres de premier séjour à des ressortissants de pays tiers de l'Union européenne s'est stabilisé aux alentours de 190 000 depuis 2005, après avoir augmenté les années précédentes. Les motifs familiaux (mariage, regroupement) représentent la majorité des cas.

**ÉVOLUTION DES DÉLIVRANCES DE TITRES DE PREMIER SÉJOUR  
À DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS DEPUIS 2002**

<b>Motifs</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 <sup>(1)</sup></b>
Familial	75 649	93 605	96 608	94 690	98 344	87 506
Étudiants	54 936	52 317	52 964	48 892	47 192	47 836
Réfugiés	9 050	11 429	13 656	15 184	10 205	9 443
Économique	20 956	12 457	13 255	13 645	13 484	17 043
Divers	20 487	21 017	23 895	22 518	21 915	18 908
<b>TOTAL</b>	<b>181 078</b>	<b>190 825</b>	<b>200 378</b>	<b>194 929</b>	<b>191 140</b>	<b>180 736</b>

<sup>(1)</sup> Nouveaux États membres soumis à dispositions transitoires inclus.

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

Depuis cinq ans maintenant, notre pays a instauré un dispositif d'accueil destiné à aider l'ensemble des primo-arrivants qui en éprouvent le besoin à trouver leur place au côté des membres de la communauté nationale. Or, les résultats obtenus démontrent la pertinence de la démarche retenue alors.

**1. La philosophie de la démarche française : une intégration  
comprenant des droits mais impliquant aussi des devoirs**

Le CAI constitue la première étape du parcours d'intégration des étrangers obtenant pour la première fois un titre de séjour les autorisant à s'installer durablement en France (c'est-à-dire exclusion faite des étudiants, des salariés en mission au sein d'un groupe ou d'une entreprise et des travailleurs saisonniers). C'est la loi du 18 janvier 2005 <sup>(1)</sup>, qui a fixé ses bases juridiques et décidé sa généralisation à l'ensemble du territoire national, effective depuis septembre 2006. La loi du 27 juillet 2006, mentionnée précédemment, a rendu obligatoire sa signature pour tout étranger primo-arrivant en France âgé d'au moins 16 ans.

Signé pour une durée d'un an renouvelable, le CAI est présenté au migrant et chaque bénéficiaire fait systématiquement l'objet d'une évaluation linguistique pour déterminer s'il est capable de s'exprimer et de comprendre correctement le français ou non. Au titre de ses obligations, le migrant doit suivre une formation civique (une journée au chef-lieu de département, durant laquelle sont présentés les principes de la République française en fonction d'un programme défini par le Haut conseil à l'intégration), ainsi qu'une session d'information sur la vie en France (présentation pratique et concrète des démarches utiles en matière de logement, de santé, d'emploi et de scolarité) et, éventuellement, au terme de l'évaluation préalable, une formation linguistique (de 200 à 500 heures) ou, le cas échéant, un bilan de compétences professionnelles. L'État s'engage pour sa part à dispenser ces formations et prestations gratuitement.

---

(1) Loi n° 2005-35, de programmation pour la cohésion sociale.

La France ne se singularise pas particulièrement en l'espèce. D'autres pays européens ont effectivement créé eux aussi des programmes similaires, comprenant notamment une formation linguistique et une initiation à la société du pays d'accueil qui sont obligatoires (soit environ 630 heures de cours en Allemagne, un « *programme d'introduction* » d'une durée maximale de 3 ans au Danemark, ou encore une formation de 600 heures aux Pays-Bas).

Le montant des engagements financiers effectués en 2008 au titre du CAI devrait atteindre 52 millions d'euros en année pleine, les paiements se situant aux alentours de 37,2 millions (5,6 millions d'euros pour la formation civique et l'information sur la vie en France, 28,9 millions d'euros pour la formation linguistique et 2,7 millions pour l'organisation des examens du DILF). Les estimations pour 2009 sont du même ordre.

## 2. Le bilan positif du contrat d'accueil et d'intégration

Entre le 1<sup>er</sup> juillet 2003 et le 31 décembre 2007, quelque 320 000 CAI ont été signés. Les bilans disponibles montrent que les signataires, âgés en moyenne de 31 ans et demi en 2006, se sont très majoritairement prêtés aux prescriptions qui leur étaient adressées. Ce faisant, le CAI a apporté la preuve de son utilité pour la sensibilisation et l'orientation des étrangers arrivant pour la première fois en France et désireux de s'y établir durablement.

### BILAN DU CAI ET DES PRESTATIONS LIÉES

	2003 <sup>(1)</sup>	2004 <sup>(2)</sup>	2005 <sup>(3)</sup>	2006 <sup>(4)</sup>	2007 <sup>(4)</sup>
Nombre de personnes auditées	9 220	41 616	71 747	99 597	101 770
Nombre de signataires de CAI	8 027	37 613	66 450	95 693	101 217
Taux de signature du CAI	87,1 %	90,4 %	92,6 %	96,1 %	99,5
Nombre de personnes inscrites en formation civique	8 010	37 264	65 292	94 190	99 705
Nombre de formations linguistiques prescrites	2 726	11 318	16 653	23 972	26 121
Taux de prestations linguistiques prescrites	34,0 %	30,0 %	25,1 %	25,1 %	25,8 %
Nombre d'inscriptions aux journées d'information « Vivre en France »	1 426	8 119	12 464	20 793	38 043
Taux de bénéficiaires de la journée d'information « Vivre en France »	17,8 %	21,6 %	18,8 %	21,7 %	37,5 %
Nombre de bénéficiaires du suivi social	498	2 971	5 361	10 126	NC
Taux de signataires à qui a été prescrit un suivi social	6,2 %	7,9 %	8,1 %	10,6 %	—

Source : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

<sup>(1)</sup> Pendant 6 mois, de juillet à décembre, dans 12 départements.

<sup>(2)</sup> Dans 26 départements, au 31 décembre.

<sup>(3)</sup> Dans 61 départements, au 31 décembre.

<sup>(4)</sup> Dans 95 départements, au 31 décembre (seuls la Haute Corse et les DOM étant exclus).

Pour la seule année 2007 – première année réellement parlante, puisque reflétant les effets d'un dispositif tout juste devenu obligatoire –, les 6 750 séances d'accueil organisées sur les plates-formes d'accueil de l'ANAEM ont concerné 101 770 personnes, dont 99,5 % (101 217 exactement) ont signé un CAI. Une formation linguistique a été prescrite à 25,8 % de ces signataires, soit à 26 121 immigrants, pour une durée moyenne de 293 heures de formation. Le volume global d'heures prescrites s'est élevé à 7 646 911. De même, 4 323 séances de formation civique (obligatoires pour les signataires de CAI) et 1 661 sessions d'information sur la vie en France ont été prodiguées sur la même période.

Sur le premier semestre 2008, le nombre de signatures de CAI a diminué de 1,1 %. Cette évolution n'est pas surprenante dans la mesure où elle accompagne la baisse de l'immigration familiale et l'augmentation de l'immigration économique observées sur la même période. Dans le prolongement de l'élévation du niveau général d'études des primo-arrivants, constaté depuis le 1<sup>er</sup> janvier, le nombre de bénéficiaires de formations linguistiques a lui aussi diminué, puisqu'ils ne représentent plus que 21,7 % des signataires.

Depuis le début de l'an dernier, les primo-arrivants tenus de suivre une formation doivent désormais, à l'issue de cette dernière, se présenter à un examen leur permettant d'obtenir le diplôme initial de langue française (DILF). En 2007, 180 sessions d'examen avaient permis à 2 949 personnes d'obtenir ce diplôme ; entre janvier et juin 2008, 5 572 migrants ont obtenu le DILF, laissant présager d'ici la fin de l'année l'octroi de quelque 11 500 diplômes. À l'horizon 2011, quelque 26 000 candidats devraient se présenter à l'examen, avec un taux de réussite escompté de 78 %.

Tous ces succès justifient qu'une dimension nouvelle ait été conférée au CAI à travers un volet famille pour les parents d'enfants bénéficiaires du regroupement familial ; 212 000 euros sont provisionnés à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2009. Aux termes de la loi du 20 novembre 2007, précédemment mentionnée, les parents d'enfants bénéficiaires du regroupement familial sont désormais tenus de s'engager contractuellement auprès de l'État et de suivre une formation sur leurs droits et leurs devoirs en France ; faute de respect de leurs engagements, un suivi renforcé, allant si besoin jusqu'à la mise sous tutelle des allocations familiales, peut leur être imposé.

### **3. La naturalisation et l'accès à la nationalité**

La naturalisation et l'accès à la nationalité constituent l'aboutissement d'un parcours d'intégration réussi. Le législateur l'a explicitement reconnu lors du vote de la loi du 24 juillet 2006, qui a institué une cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française se déroulant dans chaque département, six mois après l'acquisition de la nationalité (article 21-8 du code civil). Sur la base d'une enquête statistique réalisée auprès de l'ensemble des préfetures, il est possible d'indiquer que 77 d'entre elles ont organisé ce type de cérémonies sur une

périodicité variable (mensuelle dans 20 % des cas, trimestrielle pour 34 % et semestrielle pour 38 %). La généralisation de ces pratiques, perçues positivement par 93 % des préfetures, apparaît en bonne voie, ce dont il faut se féliciter tant cette démarche revêt un caractère symbolique fort pour les naturalisés parfaitement intégrés.

D'un point de vue budgétaire, les dotations de l'action relative à la naturalisation et à l'accès à la nationalité se montent à 1,8 million d'euros. Elles doivent principalement permettre de couvrir les dépenses de personnel de la sous-direction des naturalisations, composée de 156 agents répartis dans six bureaux. Ce service a pour mission d'instruire les demandes de naturalisation des étrangers installés durablement en France par décision de l'autorité publique (69 831 naturalisations et réintégrations par décret en 2007 et 39 287 au premier semestre 2008), ainsi que les demandes d'enregistrement des déclarations de nationalité à raison du mariage avec un conjoint français (30 989 en 2007 et 7 053 au premier semestre 2008). Il convient de souligner que la déconcentration aux préfetures de l'instruction des dossiers de naturalisation se traduira par un gain net de 40 ETPT entre 2010 et 2012.

Tendanciellement, le nombre de naturalisations a crû entre 2002 (90 432) et 2006 (117 154). Cette évolution s'explique par la résorption du stock de dossiers en souffrance. À cet effet, l'État a consenti des investissements dans des applications informatiques modernes et interministérielles. Le système numérisé de gestion des demandes de naturalisation PRENAT (« *préfetures/naturalisations* ») a été généralisé dans les préfetures afin d'améliorer l'accès aux données et de fiabiliser les échanges entre services. Un système identique de gestion des déclarations de nationalité après mariage auprès des tribunaux d'instance (TRINAT pour « *tribunaux/naturalisations* ») est lui aussi en cours de déploiement.

L'an dernier, le volume des naturalisations a connu un reflux puisqu'il est passé à 100 820. La tendance semble se confirmer en 2008, 46 340 acquisitions de nationalité étant recensées au premier semestre. La raison tient notamment au doublement de la durée de communauté de vie désormais exigée depuis le mariage (article 21-2 du code civil), mais aussi à une diminution des naturalisations et réintégrations par décret.

## **B. L'ACCENT MIS SUR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES POUR LES IMMIGRÉS EN SITUATION RÉGULIÈRE**

À l'instar des citoyens français, les immigrés en situation régulière doivent pouvoir bénéficier, en tant que de besoin, de dispositifs favorisant leur insertion sociale et professionnelle. Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire attache une grande importance à ce volet trop souvent occulté de son champ de compétences.

Les actions engagées avant la création du ministère, qui relevaient principalement de la mission « *Solidarité* », n'ont manifestement pas produit les effets escomptés. Aussi, une réorientation est-elle devenue incontournable. C'est le sens de nombreuses initiatives annoncées récemment par M. Brice Hortefeux, dont certaines trouvent leur concrétisation budgétaire dans le projet de loi de finances pour 2009.

### **1. Des programmes existants qui n'ont pas toujours eu les résultats escomptés**

Au-delà des actions d'acculturation, le parcours d'intégration des étrangers s'installant en France repose sur des initiatives concrètes en matière de logement ou d'insertion professionnelle et sociale. Si les grandes orientations restent définies à l'échelon national par le comité interministériel à l'intégration, leur mise en œuvre dépend de l'implication des acteurs locaux (administrations déconcentrées mais également collectivités locales), notamment dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI).

La loi du 31 mars 2006<sup>(1)</sup> a créé l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), en lui attribuant les missions de l'ancien fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations (FASILD), créé en 1958, en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations. Innovation de taille, l'ACSE s'est vue attribuer une partie des attributions de la délégation interministérielle à la ville (DIV), notamment les interventions menées en direction des habitants des quartiers prioritaires. L'ACSE affiche trois priorités : en premier lieu, faciliter l'accès aux services publics et aux dispositifs de droit commun ; en deuxième lieu, conduire des actions spécifiques destinées à rétablir l'égalité des chances ; en troisième et dernier lieu, mener des programmes de prévention et de lutte contre les discriminations en direction des acteurs publics et privés.

Naturellement, l'accès à l'emploi et la formation professionnelle demeurent une pierre angulaire de l'intégration des étrangers en France. On rappellera à cet égard que ceux-ci représentent, depuis 2002, environ 11,5 % des demandeurs d'emploi dans notre pays, soit une proportion supérieure à ce qu'ils représentent dans la population active. Autrement dit, victimes d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale, les immigrés éprouvent davantage de difficultés à s'insérer.

---

(1) Loi n° 2006-396, sur l'égalité des chances.

**ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DES POPULATIONS ÉTRANGÈRES  
PARMI LES DEMANDEURS D'EMPLOI DEPUIS 2003**

	<b>Pourcentage d'étrangers parmi les demandeurs d'emploi (ensemble)</b>	<b>Pourcentage d'étrangers parmi les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans</b>
2003	11,4 %	5,1 %
2004	11,5 %	4,9 %
2005	11,4 %	4,7 %
2006	11,4 %	4,5 %

*Source : Quatrième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, novembre 2007.*

Pourtant, ils bénéficient, de plein droit et à égalité de traitement avec les Français, des dispositifs nationaux en faveur de l'emploi. C'est ainsi qu'ils représentent environ 10 % des bénéficiaires des stages de formation et, s'agissant des jeunes, 7 % des signataires de contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Leur présence est cependant plus faible dans les processus de formation qualifiante dans le secteur marchand, puisqu'ils ne sont que 3,9 % des bénéficiaires de contrats d'apprentissage et 3,7 % des bénéficiaires des contrats de professionnalisation ; dans le secteur non marchand, il en va différemment dans la mesure où ils constituent respectivement 7,6 % et 7 % des bénéficiaires de contrats d'accompagnement dans l'emploi et de contrats d'avenir.

On ne peut évidemment se satisfaire de ces résultats, pas plus que l'on ne saurait se contenter d'initiatives trop sporadiques en faveur de la diversité dans le recrutement des entreprises, telles la signature, le 3 février 2005, par le syndicat des entreprises de travail temporaire d'un accord-cadre pour la prévention des discriminations ou celle, en juin 2006, de la charte de la diversité par plus de 2 000 entreprises.

**2. De réels efforts pour remédier aux handicaps rencontrés par les immigrés en situation régulière**

Bien que la tâche ne soit pas facile, l'action de l'État en faveur d'une plus grande égalité des chances et d'une intégration sociale mieux réussie des populations étrangères en situation régulière est absolument nécessaire. C'est justement la conviction du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, qui n'entend pas baisser les bras sur ces sujets compliqués, à la confluence du social, de l'économie et de l'ordre public.

***a) Une meilleure valorisation du rôle de l'immigration auprès des Français***

La création même du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire avait aussi pour but de manifester une attention accrue des pouvoirs publics à l'égard de la perception de l'immigration par nos concitoyens. Si le Gouvernement entend rester inflexible à l'égard d'une immigration non désirée et illégale, il souhaite également

promouvoir une image positive de l'immigration régulière. À cet égard, il dispose d'ores et déjà d'instruments.

L'installation de la cité nationale de l'histoire de l'immigration dans les locaux symboliques de l'ancien musée des arts africains et océaniques, tout d'abord, vise à permettre de mieux faire connaître l'apport des populations immigrées à l'histoire de notre pays et à la construction de son identité. Pour 2009, la subvention à cet établissement public administratif créé par le décret du 16 novembre 2006 <sup>(1)</sup> s'élèvera à 3 millions d'euros.

Ensuite, les pouvoirs publics ont jeté les bases d'une coopération plus étroite en la matière avec les médias, qui ont un rôle majeur à jouer en ce qu'ils représentent un puissant vecteur d'images. En premier lieu, un accord-cadre pluriannuel portant sur la période allant de 2005 à 2007 a été signé par l'État, l'ACSE et France Télévisions, afin de prévenir les discriminations à l'écran et d'introduire plus de diversité dans les recrutements. En second lieu, le législateur a conféré au Conseil supérieur de l'audiovisuel, dans la loi du 31 mars 2006 précédemment citée, la mission de veiller à ce que les programmes des radios et des chaînes de télévision reflètent davantage la diversité de la société française, grâce à une plus forte présence des minorités visibles.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur les effets de ces initiatives. Ceux-ci ne se mesureront véritablement qu'à moyen ou long terme. Pour autant, les comportements des médias commencent à évoluer dans le bon sens et, ce qui semble plus important encore, la popularité des présentateurs et des animateurs d'origine étrangère n'a pas à rougir de celle de leurs homologues non issus de l'immigration, de sorte que le regard que portent nos concitoyens sur l'immigration choisie et intégrée est en train de changer.

### ***b) Les initiatives prometteuses du ministère***

Ainsi que l'a lui-même souligné le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, lors de sa conférence de presse du 19 juin dernier, les efforts en faveur de l'intégration doivent redoubler dans les domaines de l'accès au savoir et à la culture française, du logement et de l'emploi. Quelque 30,5 millions d'euros sont ainsi budgétés pour 2009 en faveur de la promotion sociale et professionnelle, un complément de 1,06 million d'euros étant également prévu en provenance du Fonds européen d'intégration, créé par le 25 juin 2007 par décision du Conseil de l'Union européenne. Ces financements (95 % du montant total, très exactement) visent pour l'essentiel à accompagner la mise en œuvre de politiques territoriales en faveur de l'intégration. Ils devraient néanmoins aussi bénéficier à plusieurs mesures nationales intéressantes qui ont été récemment initiées.

---

(1) Décret n° 2006-1388, portant création de l'établissement public de la porte Dorée – cité nationale de l'histoire de l'immigration.

Dans le cadre du projet « *Ouvrir l'école aux parents* », des formations spécifiques ont été mises en place à la rentrée 2008, à titre expérimental, afin d'aider les parents d'élèves d'origine étrangère peu familiarisés avec le fonctionnement de l'institution scolaire à mieux accompagner la scolarité de leurs enfants. Ces parents devraient ainsi pouvoir améliorer leurs connaissances de la langue française et de l'école de la République. Dispensées par des enseignants volontaires ou par des intervenants extérieurs, de telles formations sont naturellement délivrées prioritairement dans les établissements qui en éprouvent le plus le besoin.

Par ailleurs, à la demande du Président de la République, un travail de remise à plat des conditions d'attribution des logements sociaux dans les quartiers difficiles a été entrepris. Des instructions ont ainsi été données aux préfets, dans une circulaire du 18 juin 2008<sup>(1)</sup>, afin qu'ils tiennent davantage compte de la mixité sociale. Une convention de partenariat sur le même sujet est également en cours d'élaboration avec l'Union sociale de l'habitat, rassemblant environ 800 organismes de logements sociaux. En outre, l'agence nationale de rénovation urbaine devrait à l'avenir prendre davantage en compte le problème de la concentration des populations étrangères dans les relogements qu'elle opère en relation avec les préfets et les bailleurs.

L'amélioration du logement des travailleurs immigrés vivants en foyers fera lui aussi l'objet d'évolutions. Un plan de rénovation a en effet été décidé, afin de transformer, d'ici 2013, 210 foyers de travailleurs migrants (soit 40 576 lits) en résidences sociales et de lutter plus efficacement contre leur surpopulation. Alors que 19 foyers feront l'objet de tels aménagements en 2008 (10,7 millions d'euros étant directement mobilisés à cet effet), 33 se trouveront concernés en 2009. Il convient de souligner que ces opérations permettront de réaliser des économies, à moyen terme, sur l'enveloppe consacrée à l'aide transitoire au logement (ATL, aide consentie pour l'hébergement sur des sites n'ouvrant pas droit aux aides personnelles de droit commun telles que l'aide personnalisée au logement ou l'allocation de logement social) : grâce aux travaux entrepris en 2007, le montant global de l'ATL est déjà passé de 6,7 millions d'euros, l'an passé, à 6 millions d'euros, en 2008.

Sur le plan de l'accès à l'emploi, enfin, une convention entre l'État et l'agence nationale des services à la personne (ANSP) a été signée le 12 juin 2008 pour mettre en œuvre, dans le cadre du CAI, des dispositifs de sensibilisation des primo-arrivants aux potentialités d'emplois offertes par le secteur des services à la personne. Partant du constat, formulé en décembre 2007 par le ministère du travail, que 93 % des femmes venues en France au titre du regroupement familial ne se présentent pas sur le marché du travail alors même que les services à la personne constituent un formidable gisement d'emplois non qualifiés dans notre pays, le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du

---

(1) Circulaire NORIMIC0800030C relative à un plan d'actions pour favoriser l'égalité des chances dans l'accès au logement pour les populations, en particulier étrangères, cumulant difficultés économiques et sociales.

développement solidaire souhaite orienter, chaque année, un minimum de 10 000 étrangers en situation régulière vers ces métiers.

En 2009, quelque 120 000 euros seront affectés à un plan d'actions de formation, de communication et de validation des acquis de l'expérience en la matière. Il faut voir, dans cette dernière démarche, une véritable opportunité d'intégration économique pour de nombreux immigrés en situation régulière, qui y trouveront non seulement un gain financier mais également une possibilité accrue de scolariser dans de bonnes conditions leurs enfants.

### **C. DES RÉFORMES DE STRUCTURE AU SERVICE D'UNE ACTION PLUS EFFICACE**

La politique d'intégration des immigrés en situation régulière a fait l'objet, comme toutes les politiques publiques, d'un audit destiné à en optimiser les résultats tout en rationalisant les coûts. Sur la base de ses conclusions, le Gouvernement a décidé de transformer en profondeur les modalités d'accueil, de prise en charge et d'intégration des immigrés en situation régulière. Cette réforme trouvera sa traduction la plus concrète dans la mise en place d'un nouvel opérateur unique, en lieu et place des ANAEM et ACSE.

#### **1. La création de l'office français de l'immigration et de l'intégration**

L'entrée en vigueur de la réforme est prévue pour la fin du premier semestre 2009. Avant même que soient débattues les caractéristiques de l'établissement public appelé à succéder à l'ANAEM, le projet de loi de finances pour 2009 définit les modalités de son financement, qui fera une plus large place aux ressources propres.

##### ***a) Un choix pleinement justifié***

L'an passé, votre rapporteur pour avis avait eu l'occasion de souligner l'incohérence des doublons entre l'ANAEM et l'ACSE, placée sous la double tutelle du ministre chargé de la ville et du ministre chargé de l'immigration, en matière de formation linguistique des étrangers vivant sur le sol national ou y arrivant au titre de l'immigration régulière. En effet, selon une logique contestable, l'ANAEM supervisait la formation linguistique des candidats à l'immigration en France (à l'étranger puis dans le cadre de la mise en œuvre du CAI), tandis que l'ACSE finançait des modules de formation des immigrés installés sur le territoire national et ne maîtrisant pas l'usage du français.

Le Gouvernement, qui avait par ailleurs confié à la revue générale des politiques publiques le soin d'examiner plus en détail la répartition des missions relatives à l'intégration des étrangers entre les opérateurs publics existants, a tenu le plus grand compte des observations du Parlement. Parallèlement, il est apparu aux auditeurs de la RGPP que l'ANAEM n'était pas structurée pour mettre en œuvre la politique d'immigration et d'intégration dans toutes ses dimensions.

Le Conseil de la modernisation des politiques publiques a donc décidé, le 4 avril 2008, de mettre en place, sur les fondements administratifs, humains et financiers de l'ANAEM, un nouvel opérateur autofinancé par des ressources liées à l'immigration et récupérant les tâches de l'ACSE tournées vers l'accueil des immigrés installés.

### ***b) Les modalités de la réforme***

L'article 62 du projet de loi de finances pour 2009 pose les bases financières de ce nouvel opérateur. Les principales redevances perçues jusqu'alors par l'ANAEM vont ainsi se voir remplacées par des taxes à assiette élargie tandis que les exonérations qui avaient perdu de leur pertinence au fil du temps seront supprimées. Il devrait en résulter un montant de recettes supplémentaires de l'ordre de 18,5 millions d'euros pour le nouvel opérateur.

D'un point de vue statutaire, l'OFII sera un établissement public administratif disposant d'un conseil d'administration. Pour l'exercice de ses missions, il bénéficiera de la possibilité de recruter des agents non titulaires de droit public, par contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée. Parallèlement, les procédures administratives liées à l'immigration de travail et la nature des ressources propres de l'organisme devraient connaître un certain nombre de simplifications.

Les compétences générales de l'OFII reprendront pour une large part celles de l'ANAEM (organisation des tests d'évaluation linguistique pour les étrangers non ressortissants de l'Union européenne, contrôle médical des étrangers admis à séjourner plus de 3 mois en France, accueil et suivi des demandeurs d'asile, mise en œuvre des aides au retour et du développement solidaire, notamment). La nouveauté résidera néanmoins dans le fait que l'OFII se verra chargé de développer une politique plus individualisée afin de favoriser l'intégration des nouveaux immigrants et de leur famille : concrètement, alors que l'ANAEM exerçait jusqu'alors un suivi ne pouvant excéder un an, le nouvel office accompagnera les immigrés dans leur parcours d'intégration pendant 5 ans.

Première traduction concrète de ces évolutions, le Sénat a adopté, le 21 octobre dernier, un amendement gouvernemental à l'article 22 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions (dont l'adoption définitive est attendue d'ici la fin de cette année), afin d'élargir les missions de l'ANAEM aux actuelles compétences de l'ACSE en matière d'accueil et de formation linguistique des primo-arrivants. Une fois ces dispositions législatives en vigueur, la dénomination de l'ANAEM devrait changer par voie réglementaire.

L'OFII ne se substituera à l'ANAEM et il ne reprendra les personnels de cette dernière qu'à la date d'installation de son conseil d'administration. La question du transfert des agents de l'ACSE, auparavant affectés à sa mission de formation linguistique des étrangers installés en France, sera également traitée sur

le fondement d'un transfert avec maintien du bénéfice des dispositions réglementaires ou des stipulations contractuelles applicables.

On le voit, cette réforme administrative et financière de la politique d'intégration des étrangers en situation régulière est globale. Elle devrait substantiellement rationaliser le pilotage des actions de formation linguistique, ainsi que d'accès au travail et au logement de ces immigrés. Compte tenu des délais prévisibles de déclinaison réglementaire de ces dispositions, l'entrée en activité de l'OFII n'interviendra vraisemblablement pas avant la fin du premier semestre 2009.

## 2. Un financement réorienté

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une dotation de l'État à l'opérateur en charge de l'intégration des immigrés réguliers en France de l'ordre de 15 millions d'euros, notamment afin de couvrir les nouvelles missions dévolues à l'opérateur au titre de la loi du 20 novembre 2007 (estimées à 9 millions d'euros au titre du bilan de compétences obligatoire pour les signataires de CAI, 212 500 euros pour les formations dans le cadre du CAI famille et 2,5 millions d'euros pour les tests de langue à l'étranger<sup>(1)</sup>). À ces recettes, il convient d'ajouter les ressources propres de l'office (environ 108 millions d'euros, si l'on se fonde sur les 90 millions d'euros attendus fin 2008), qui demeurera affectataire des taxes perçues lors de la délivrance du premier titre de séjour, du renouvellement des autorisations de travail ou des titres de séjour valant autorisation de travail et, enfin, de la validation d'une attestation d'accueil.

À l'instar de l'ANAEM, le futur OFII bénéficiera également de crédits du Fonds européen d'intégration. Il devrait ainsi recevoir, en 2009, quelque 5,3 millions d'euros contribuant à financer les prestations d'accueil de la séance d'information « *Vivre en France* » et de formation linguistique, dispensées dans le cadre du CAI. Au total, l'opérateur public compétent pour l'intégration des immigrés (ANAEM puis OFII) devrait disposer d'un budget de près de 130 millions d'euros en 2009. S'y ajoutera le montant du fonds de roulement de l'ANAEM, qui s'élevait à 52,3 millions d'euros au 31 juillet dernier.

Le plafond d'emplois du futur opérateur est fixé à 890 ETPT. L'écart entre le transfert de 60 ETPT issus de l'ACSE et la réduction corrélative de 30 ETPT (appelée à être amplifiée d'une réduction cumulative de 30 ETPT supplémentaires, par effet report, en 2010) impliquera nécessairement des réajustements d'effectifs. Cette perspective ne semble pas insurmontable aux acteurs de la réforme, qui mettent en avant les gisements d'économies d'emplois susceptibles de découler d'un recentrage de l'activité de l'opérateur sur son cœur de métier. Se trouvent ainsi concernés, par exemple, les quelque 30 personnels de l'ANAEM assumant actuellement des missions relevant de la compétence exclusive des préfectures

---

(1) Missions désormais en vigueur, compte tenu de la publication du décret n° 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement.

(s'agissant de l'information et la constitution des dossiers de naturalisation, notamment) ainsi que la trentaine d'autres mobilisés par le recouvrement des ressources propres de l'agence, dont on est en droit de supposer que leur mission pourrait être assurée en relation avec les services de la direction générale de la comptabilité publique.

De manière plus générale, l'orientation retenue dans le projet de loi de finances traduit une volonté d'amélioration du service rendu à enveloppe budgétaire contenue. En l'espèce, le présupposé selon lequel la suppression des doublons en termes de missions implique celle de doublons en termes d'effectifs, du fait d'économies d'échelle dégagées en interne, apparaît tout à fait pertinent. Il s'agit assurément d'un pari organisationnel ; cependant, tout permet de croire qu'il pourra être tenu avec succès.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du 29 octobre 2008, la Commission a procédé, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 117 du Règlement, à l'audition de M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2009.*

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

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

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

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

Par ailleurs, avec notamment la création de l'Office français de l'immigration et l'intégration, opérateur unique doté de ressources plus élevées qu'auparavant, et les transferts de crédits de votre budget vers la mission « *Ville et logement* », la politique d'intégration est pleine réorganisation. Quel est l'objet de

cette réorganisation et quels sont les moyens qui y sont associés ? En d'autres termes, le budget est-il en diminution ?

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

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

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

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

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

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

Monsieur le ministre, pourriez-vous présenter les principales actions conduites par la présidence française de l'Union européenne en matière

d'immigration et indiquer les grands axes du pacte européen sur l'immigration et l'asile ?

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

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

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

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

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

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

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

L'exécution des mesures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière s'améliore et devrait dépasser l'objectif de 26 000 en 2008, mais elle se

heurte encore au manque de diligence des pays d'origine ou de provenance. Des progrès ont-ils été obtenus sur ce point ?

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

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

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

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

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

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

Quant à la visioconférence, seul le CRA de Lyon y a recours pour les audiences de l'OFPPA. Pourtant, la généralisation d'une telle procédure

permettrait des économies d'environ 1,2 million d'euros, selon l'estimation de la police aux frontières. Quelles initiatives comptez-vous prendre dans ce domaine ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Éric Ciotti** L'an dernier, alors que le ministère nouvellement créé de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire présentait son premier budget, beaucoup d'interrogations pesaient sur l'avenir de cette initiative. La France arriverait-elle à mettre sur pied en si peu de temps un grand ministère régalien doté d'une administration propre ? Comment la

nouvelle politique d'immigration et d'intégration voulue par le Président de la République serait-elle mise en œuvre ? La coordination des politiques migratoires des pays membres de l'Union européenne serait-elle enfin possible ?

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

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

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

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

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

La dotation prévue pour les centres de rétention administrative est élevée : 28,8 millions d'euros. Il est démontré une fois encore que la réalité est très éloignée des approches démagogiques et caricaturales de certains. On a créé 116 places supplémentaires en 2008. L'année 2009 verra l'ouverture de deux CRA de 120 places chacun. L'heure n'est donc plus aux polémiques. En matière de conditions et de durée de rétention, notre pays est en tous points exemplaire.

Le second pilier de ce budget repose sur le respect de notre tradition nationale d'accueil des réfugiés. Avec plus de 287 millions, la garantie de l'exercice du droit d'asile en constitue le premier poste ; la création de 500 places

en centre d'accueil pour demandeur d'asile en 2010 et de 500 places en 2011 est d'ailleurs explicitement réaffirmée tout comme la réduction des délais de procédure dans l'examen des demandes. La mise en place, dès 2009, d'un bureau d'appui européen témoigne également de notre volonté commune de protéger les étrangers victimes de persécutions.

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

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

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

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

En ce qui concerne l'hébergement, les crédits prévus s'élèvent à 195 millions mais la création de nouvelles places de CADA n'est en rien envisagée. Les crédits attribués à l'hébergement d'urgence destinés à accueillir les demandeurs d'asile placés en procédure prioritaire ou en « *procédure Dublin* » qui ne disposent pas d'un titre de séjour provisoire n'augmentent pas et le maintien d'un financement en année pleine de 1 500 places prévu au titre du PLF 2009 demeure quant à lui insuffisant.

En outre, pouvez-vous apporter des précisions s'agissant de la baisse annoncée de 60 % du financement du pré-CADA de l'ADDSEA, celle-ci risquant

de provoquer de surcroît des suppressions d'emplois qui ne manqueront pas d'aggraver les difficultés des demandeurs d'asile.

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

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

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

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

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

**M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.** Je remercie M. le président de la Commission des affaires étrangères, M. Sébastien Huyghe, représentant de la

Commission des lois, ainsi que M. Ciotti, d'avoir rappelé l'adoption du pacte européen sur l'immigration et l'asile mais je suis un peu chagriné que Mme Pau-Langevin ne se soit pas associée à cet enthousiasme. Le vote a été en effet quasi unanime au Parlement européen, seuls deux socialistes français ayant voté contre.

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

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

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

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

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

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

Le résultat de notre action, c'est que sur les huit premiers mois de l'année, 21 263 étrangers en situation irrégulière ont été reconduits – c'est naturellement le chiffre que la presse a tendance à retenir. Je précise que si nous fixons des objectifs chiffrés, c'est pour rendre le message compréhensible. Quand

une autorité dit : « *Attention, si vous venez sans y être autorisé, sans respecter notre législation, cela risque de mal se passer* », le message est inaudible. Mais si elle dit : « *Si vous venez sans nous demander l'autorisation, 25 000 d'entre vous repartiront* », alors, le message est compris ; non seulement ici, mais aussi dans les pays d'origine – où je me rends fréquemment pour discuter avec les associations et expliquer pourquoi nous agissons ainsi.

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

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

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

Enfin, nous restons fidèles à la tradition d'accueil des réfugiés politiques. Par rapport à l'année dernière, nous observons deux changements surprenants. D'une part, on assiste à une forte augmentation du nombre global de demandeurs de statut de réfugié ; et d'autre part, le pays d'où viennent le plus grand nombre de demandeurs est, de façon inattendue, la Russie. Dans le cadre de la Troïka, j'ai dîné avec le ministre de l'intérieur et le ministre de la justice russes, de passage à Paris, et ces chiffres n'ont pas suscité un enthousiasme délirant de leur part. Un

haut fonctionnaire a même pris la parole pour s'étonner de la situation, jugeant que s'il y avait un berceau des droits de l'homme, c'était bien son pays.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Or, il existe des listes de métiers ouverts aux étrangers, qui distinguent entre les différentes origines. Il y a d'abord les ressortissants de l'Union européenne, auxquels l'ensemble du marché du travail est désormais ouvert, selon la volonté du Président de la République. À l'autre extrémité, il y a la catégorie des pays tiers : 30 métiers leur ont été ouverts. Enfin, j'ai imposé une troisième catégorie, celle des pays avec lesquels nous avons des liens historiques – coloniaux –, mais aussi affectifs et amicaux : je ne comprenais pas que leurs ressortissants soient confondus dans la masse des pays tiers. Ce signal a été reçu avec enthousiasme par nos interlocuteurs du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne. La liste des métiers ouverts n'est pas fixée de façon unilatérale, mais par des accords bilatéraux, au terme de négociations parfois difficiles. Ainsi,

l'accord avec le Sénégal prévoit l'ouverture de 108 métiers et celui avec la Tunisie de 77 métiers.

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

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

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

J'en arrive au plan immobilier du ministère. Je voulais à l'origine installer les agents au plus près, dans le 7<sup>e</sup> arrondissement, mais le prix du mètre carré y est élevé, et vous nous avez suggéré de nous installer en banlieue. Au fait, l'Assemblée nationale ne pourrait-elle montrer l'exemple ? Mais on a commencé à lire dans la presse que Brice Hortefeux aimait le luxe... Je fais pourtant observer que, 42 % des agents se trouvant à Nantes, où l'immobilier est beaucoup moins cher qu'à Paris, le prix du mètre carré moyen par agent du ministère restait très raisonnable (*Sourires*). Finalement, une autre solution, domaniale, a été trouvée. Elle coûtera 3,3 millions d'euros, contre 3,5 pour la solution initiale. L'Assemblée nationale a donc parfaitement joué son rôle et je l'en remercie.

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

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

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

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

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

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

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

Pour que des magistrats administratifs puissent être présents à la CNDA, la Cour nationale du droit d'asile, il faut modifier le code de la justice administrative. Le Premier ministre m'a confirmé qu'il entendait rattacher cette

disposition au projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, qui doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée dans les prochaines semaines.

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

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

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

**M. Christophe Caresche.** La faute à qui ?

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

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

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

Je n'écarte pas d'un revers de main votre remarque concernant l'ANAEM, qui aura fait l'objet d'évolutions importantes sur un laps de temps assez court, puisqu'elle a été créée en 2005 afin de fusionner l'Office des

migrations internationales, l'OMI, avec le Service social d'aide aux émigrants, le SSAE. Cette fusion a été succès.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour ce qui est de la réforme de l'allocation temporaire d'attente, nous tirons tout d'abord les conséquences de l'annulation partielle du décret de 2006 par le Conseil d'État : ainsi, son versement aux ressortissants des pays sûrs ou relevant de la protection subsidiaire n'est plus limité dans la durée. Conformément

à la directive communautaire de 2003, l'ATA n'est en outre versée qu'en une seule fois.

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

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

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

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

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

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

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

Je reconnais qu'il subsiste des imperfections au sein de mon administration, mais il faut se souvenir que nous n'avons disposé que de quelques mois pour la mettre en place. Je rappelle également que nous avons reçu le Trophée de l'innovation à l'occasion des premières « rencontres de la modernisation de l'État », organisées par le magazine *Acteurs publics*, et que le Centre Thomas More a attribué une note de 9 sur 10 à la politique que nous avons instaurée.

Pour répondre à M. Lecoq, je répète que le budget de la politique d'asile augmente, et je conteste l'idée selon laquelle nous nous placerions en dehors de la Convention de Genève. Vous devriez plutôt admettre que nous avons remporté un succès sans précédent en parvenant à mettre d'accord des pays qui ont une véritable tradition en matière d'asile, comme la France, des pays qui n'en ont pas,

notamment en Europe centrale, et d'autres qui ont l'impression d'être submergés. Le taux de demandeurs d'asile est ainsi de 7 pour mille habitants à Chypre. Autre exemple des différences actuelles : pour l'accueil des demandeurs d'asile d'origine tchétchène, le taux d'accord était de 5 % en Pologne contre 58 % en France.

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

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

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

Mais pour revenir à la CIMADE, et bien que ce soit une association très respectable, avec les dirigeants de laquelle j'entretiens des liens étroits, il ne me paraît pas sain qu'elle soit la seule à intervenir. Personne n'envisagerait qu'il n'y ait qu'une formation politique pour défendre les électeurs, et un seul syndicat pour les salariés ! C'est sans doute pour cela que, malgré les deux recours qui ont été

déposés, cinq autres associations ont répondu à l'appel d'offres que nous avons lancé – dont Forum réfugiés et France Terre d'asile par exemple, dont les dirigeants ne sont pas réputés chercher à me faire plaisir.

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

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

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

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

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

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

**M. Étienne Pinte.** Quelques observations. Les crédits du programme d'intégration et d'accès à la nationalité n'atteignent que 78 millions pour 2009, contre 195 cette année. Même si l'on prend en considération les transferts qui ont eu lieu, le compte n'y est pas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Mme George Pau-Langevin.** Y compris les Roumains ?

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

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

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

**M. Jacques Myard.** Bravo !

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

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

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

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

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

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

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

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

Vous avez évoqué des situations individuelles, monsieur Goua. Sachez que, dès lors qu'un parlementaire ou une association reconnue nous saisit, nous étudions chaque dossier à fond. Si le parlementaire se porte garant de la personne, je lui donne presque toujours satisfaction car je sais qu'il prend ses responsabilités. C'est également le cas pour la quasi-totalité des grandes associations.

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

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

*À l'issue de l'audition de M. Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (voir le compte rendu de la commission élargie du 29 octobre 2008), la Commission examine les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration ». Elle est tout d'abord saisie de plusieurs amendements.*

**Article 35** (État B) : *Crédits de la mission « Immigration, asile et intégration :*

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme George Pau-Langevin réduisant de 5 millions d'euros les crédits du programme « immigration et asile » et augmentant à due concurrence ceux du programme « intégration et accès à la nationalité ».*

**Mme George Pau-Langevin.** Cet amendement a pour objet d'abonder les crédits destinés à l'intégration des migrants et à leur insertion. Des crédits sont nécessaires afin de créer des places en centre provisoire d'hébergement accueillant les personnes s'étant vues reconnaître le statut de réfugié. Il est notamment nécessaire de préciser que les crédits destinés à l'action n°2 de garantie du droit d'asile ne doivent pas être affectés par la diminution proposée des crédits du programme.

**M. le rapporteur pour avis.** J'émet un avis défavorable à cet amendement. Le transfert de 5 millions d'euros de dépenses de personnel, du programme 303 vers le programme 104, n'est pas justifié dans la mesure où il obérerait les capacités de fonctionnement de l'administration du ministère de l'immigration. Il s'agit d'un ministère d'état-major de 613 équivalents temps plein travaillés et toute variation de quelques millions d'euros sur l'enveloppe des rémunérations et charges de personnel a des répercussions très importantes sur le format des services.

Enfin, compte tenu de la fongibilité des crédits, j'observe que, même si l'exposé sommaire de l'amendement prétend le contraire, le transfert de crédits suggéré par le groupe SRC pourrait avoir des répercussions sur les moyens destinés à la lutte contre l'immigration illégale ou l'exercice du droit d'asile, qui sont deux préoccupations essentielles.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 62** (art. L. 311-13, art. L. 311-13-1, art. L. 311-14, art. L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, art. L. 5221-10 du code du travail) : *Réforme des ressources propres de l'ANAEM* :

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme George Pau-Langevin supprimant la référence au futur établissement public appelé à succéder à l'ANAEM.*

**Mme George Pau-Langevin.** Je m'étonne que cet article évoque un opérateur non encore mis en place et dont la création, par ailleurs, n'a pas été soumise au débat parlementaire. Je propose donc de supprimer la référence à ce futur opérateur dans l'attente d'un débat parlementaire sur l'opportunité de sa création et le contour de ses missions.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Les missions de l'ANAEM vont être redéfinies par l'article 22 du projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion. Le Sénat a en effet adopté un amendement gouvernemental élargissant les missions de l'agence aux actuelles compétences de l'ACSE en matière d'accueil et de formation linguistique des primo-arrivants. L'objectif du Gouvernement est de mettre en place les bases d'une transformation de l'opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration dès le début de l'année prochaine, pour faire entrer la réforme en vigueur à la fin du premier semestre 2009. L'adoption de l'amendement n'aurait d'autre effet que d'entraver ce calendrier.

**Mme George Pau-Langevin.** C'est quand même un procédé très singulier de voter les crédits d'un organisme qui n'est pas encore créé et qui le sera par un projet de loi qui ne sera pas examiné par la commission des Lois.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne suis pas certain qu'une loi soit nécessaire pour mettre en place l'OFII car il ne s'agit pas de créer une nouvelle catégorie d'établissement public. L'OFII ne sera qu'une nouvelle appellation de l'ANAEM, établissement public administratif existant. Des ajustements réglementaires seront sans doute nécessaires, mais rien n'oblige à l'adoption d'une loi spécifique.

*La Commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie de deux amendements de Mme George Pau-Langevin maintenant l'exonération du paiement de la taxe de primo-délivrance d'un titre de séjour, d'une part pour les conjoints et enfants admis dans le cadre du regroupement familial, d'autre part pour les étrangers titulaires d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle.*

**Mme George Pau-Langevin.** Cet article consacre l'autofinancement par les migrants de la politique migratoire mise en place par le Gouvernement.

Actuellement, les enfants ou le conjoint d'un étranger titulaire d'une carte de séjour temporaire ou d'une carte de résident autorisés à séjourner au titre du regroupement familial sont exonérés du paiement de la taxe pour délivrance d'un premier titre. Revenir sur cette disposition n'est pas raisonnable.

Il en est de même pour les étrangers titulaires d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Ces catégories bénéficient de cette exonération pour tenir compte de leur situation, qui mérite un régime plus favorable.

**M. le rapporteur pour avis.** Ces amendements remettent en cause les modalités de la réforme des recettes de l'opérateur chargé de la politique d'immigration et d'intégration, prévue à l'article 62 du projet de loi de finances. Je rappellerai que, en l'état actuel des choses, les étrangers qui pénètrent sur le territoire national ainsi que leurs employeurs s'acquittent de quelque 16 régimes de taxes, redevances et contributions forfaitaires. Le projet de loi de finances entend rationaliser cet enchevêtrement peu lisible autour de 6 régimes de taxes fiscales (3 dues par les étrangers et 3 dues par les employeurs).

Naturellement, pour garantir à l'opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration un niveau de ressources propres suffisant pour faire face à l'intégralité de ses missions, l'assiette des taxes a été élargie. Les amendements du groupe SRC visent à remettre en cause cet élargissement d'assiette et à priver ainsi l'ANAEM et l'office qui lui succèdera de quelque 4 millions d'euros sur les 18 millions d'euros de recettes supplémentaires propres attendues chaque année. Je ne peux donc donner qu'un avis défavorable à l'adoption de ces amendements.

*La Commission rejette les deux amendements.*

**Article 63** (art. L. 5423-9 du code du travail) : *Exclusion du bénéfice de l'ATA des demandeurs d'asile ayant présenté une demande de réexamen auprès de l'OFPRA à l'issue d'une décision de rejet devenue définitive :*

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme George Pau-Langevin tendant à offrir le bénéfice de l'allocation temporaire d'attente (ATA) les personnes ayant formulé une demande de réexamen de leur demande d'asile.*

**Mme George Pau-Langevin.** L'allocation temporaire d'attente (ATA) est indispensable pour les demandeurs d'asile à qui aucune place dans le dispositif national d'accueil n'est proposée (hébergement, accompagnement). Cette aide financière n'est pas négligeable car elle permet aux demandeurs de payer leur hébergement, de se nourrir ou encore de se déplacer. Lorsque cette allocation n'est pas versée, les collectivités territoriales sont souvent contraintes de venir en aide aux demandeurs d'asile.

Actuellement, les demandeurs d'asile issus d'un « pays d'origine sûr » et les ressortissants de pays « sous clause de cessation » de la Convention de Genève

sont exclus du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente. Cette exclusion n'est en aucun cas justifiée. Le Conseil d'État, dans une décision du 16 juin 2008, a jugé cette disposition contraire au droit communautaire.

L'article 63 du projet de loi de finances prend en compte l'annulation du Conseil d'État mais n'est pas pour autant satisfaisant. En effet, les personnes dont les demandes d'asile sont en cours de réexamen sont désormais exclues du bénéfice de l'allocation temporaire d'attente. Dans la mesure où les demandeurs en réexamen sont autorisés à se maintenir sur le territoire, ils devraient bénéficier de l'ATA conformément à la directive du 27 janvier 2003.

**M. le rapporteur pour avis.** Contrairement à ce qu'indique l'exposé sommaire de l'amendement, l'article 63 est parfaitement conforme à la directive du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres. L'article 16 de cette directive dispose en effet que « *les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions d'accueil [...] lorsqu'un demandeur d'asile [...] a déjà introduit une demande dans le même État membre* ». La disposition de l'article 63 répondant à ce critère, je suis défavorable à cet amendement.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Après l'article 63 :**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme George Pau-Langevin supprimant la nécessité d'un récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile pour pouvoir bénéficier de l'ATA, afin d'y rendre éligibles les demandeurs en procédure prioritaire ou relevant de la convention de Dublin.*

**Mme George Pau-Langevin.** Cet amendement a également pour objet d'améliorer les conditions de vie, ou de survie, des demandeurs d'asile. En effet, en vertu de l'article L. 5423-8 du code du travail, les demandeurs d'asile sans récépissé constatant le dépôt d'une demande d'asile, c'est-à-dire ceux en procédure prioritaire (plus d'un quart de l'ensemble des demandeurs en 2007) ou ceux relevant de la Convention Dublin II, restent exclus du bénéfice de l'Allocation temporaire d'attente.

Cette disposition est contraire à la directive du 27 janvier 2003 qui s'applique à tous les demandeurs autorisés à se maintenir sur le territoire. Par conséquent, l'amendement propose de supprimer la nécessité d'un récépissé afin que l'ensemble des demandeurs d'asile ait accès à l'allocation temporaire d'attente.

**M. le rapporteur pour avis.** Je ne suis pas favorable à l'adoption de cet amendement car il me paraît contrevenir à l'article 40 de notre constitution, qui dispose que tout amendement parlementaire créant ou aggravant une charge publique est irrecevable. Or, il me semble que rendre éligibles à l'ATA des

demandeurs d'asile qui n'y ont pas droit actuellement constitue clairement une création de charge publique.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis, sur proposition de son rapporteur pour avis, la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile, intégration » pour 2009.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

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

- M. Jean-François CORDET, directeur général.

- **Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations**

- M. Jean GODFROID, directeur général ;

- M. Étienne ÉRASIMUS, directeur de la synthèse budgétaire, du contrôle de gestion et de l'administration générale.

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

- M. Jean-Yves TOPIN, directeur central de la police aux frontières.

- **Cour nationale du droit d'asile**

- M. François BERNARD, président ;

- Mme Nadine GUILBAUD, secrétaire générale.

- **Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances**

- M. Dominique DUBOIS, directeur général ;

- Mme Blanche GUILLEMOT, directrice générale adjointe.

\*

*Personnes entendues dans le cadre d'auditions effectuées avec la rapporteure spéciale de la commission des Finances et le rapporteur pour avis de la commission des Affaires étrangères*

- **Cabinet du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire**

- M. Michel BART, directeur de cabinet ;

- M. Guillaume LARRIVÉ, directeur adjoint de cabinet.

**• Administration centrale du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire**

- M. Patrick STÉFANINI, secrétaire général ;
- M. Yves BENTOLILA, conseiller budgétaire du secrétaire général ;
- M. Christophe BAY, directeur de l'accueil de l'intégration et de la citoyenneté ;
- Mme Sylvie MOREAU, adjointe au directeur de l'accueil de l'intégration et de la citoyenneté ;
- M. Rémy-Charles MARION, chef du service des affaires générales et des finances ;
- M. Francis ÉTIENNE, directeur de l'immigration ;
- M. Jean-Pierre GUARDIOLA, chef du service de l'asile.

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACSE	:	agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
ADOMA	:	société d'économie mixte, issue de l'ancienne Sonacotra ;
AGDREF	:	application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers ;
ANAEM	:	agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ;
ANSP	:	agence nationale des services à la personne ;
APRF	:	arrêté préfectoral de reconduite à la frontière ;
ARV	:	aide au retour volontaire ;
ATA	:	allocation temporaire d'attente ;
ATL	:	aide transitoire au logement ;
BMR	:	brigades mobiles de recherche ;
CADA	:	centre d'accueil pour demandeurs d'asile ;
CAI	:	contrat d'accueil et d'intégration ;
CAOMIDA	:	centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile ;
CIMADE	:	comité intermouvements auprès des évacués ;
CIVIS	:	contrat d'insertion dans la vie sociale ;
CNDA	:	cour nationale du droit d'asile (ex CRR) ;
CPH	:	centre provisoire d'hébergement des réfugiés ;
CRA	:	centre de rétention administrative ;
CNCCLRAZA	:	commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente ;
CRR	:	commission de recours des réfugiés ;
DILF	:	diplôme initial de langue française ;
DIV	:	délégation interministérielle à la ville ;
DN@	:	application informatique de suivi des demandes auprès du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile ;

ETPT	:	équivalents temps plein travaillés ;
EURODAC	:	base de données européennes de reconnaissance des empreintes digitales ;
FASILD	:	fonds d'action et de soutien à l'intégration et à la lutte contre les discriminations ;
FRONTEX	:	agence européenne aux frontières ;
GREGOIRE	:	projet de base de données à vocation interministérielle ;
LOLF	:	loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692, du 1 <sup>er</sup> août 2001) ;
LRA	:	locaux de rétention administrative ;
OCRIEST	:	office central pour la répression de l'immigration irrégulière et l'emploi d'étrangers sans titre ;
OFII	:	office français de l'immigration et de l'intégration ;
OFPRA	:	office français de protection des réfugiés et apatrides ;
OQTF	:	obligation de quitter le territoire français ;
PAF	:	police aux frontières ;
PARAPHES	:	système de traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux passagers des aéroports français franchissant les frontières extérieures ;
PRENAT	:	application informatique « préfectures / naturalisations » ;
PRIPI	:	programmes régionaux d'intégration des populations immigrées ;
RGPP	:	revue générale des politiques publiques ;
RMV	:	réseau mondial visa ;
TRINAT	:	application informatique « tribunaux / naturalisations » ;
VIS	:	système d'information visa européen ;
VISABIO	:	stations d'enrôlement biométrique.