



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 27

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Rapporteur spécial : Mme Béatrice PAVY

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
I.– 2008 : L'AN I DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE	7
A.– UNE ADMINISTRATION CENTRALE A ÉTÉ CRÉÉE EN MOINS D'UNE ANNÉE	7
1.– La mise en place de l'organigramme ministériel	7
2.– Le recrutement du personnel	9
B.– LA LOCALISATION DES SERVICES DU MINISTÈRE A FAIT L'OBJET DE DÉBATS	10
C.– LA VISION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE D'IMMIGRATION EST FACILITÉE PAR LA CRÉATION D'UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE	12
D.– LE BILAN DU PREMIER EXERCICE BUDGÉTAIRE FAIT RESSORTIR DES TENSIONS IMPORTANTES	14
II.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2009	16
A.– LE PROGRAMME <i>IMMIGRATION ET ASILE</i>	17
1.– L'action <i>Circulation des étrangers et politique des visas</i> pourrait mieux traduire la priorité donnée à l'immigration économique	17
a) <i>Les crédits de l'action sont en forte augmentation du fait d'un transfert de gestion</i>	17
b) <i>L'action devrait mieux traduire la priorité donnée à l'immigration économique</i>	18
2.– L'importance de l'action <i>Garantie de l'exercice du droit d'asile</i> symbolise l'attachement historique de la République à ce droit	21
a) <i>La demande d'asile est répartie à la hausse</i>	21
b) <i>L'organisation du traitement de la demande d'asile évolue</i>	24
c) <i>Les demandeurs d'asile sont accompagnés et hébergés</i>	27
3.– L'action <i>Lutte contre l'immigration clandestine</i> se substitue à l'ancienne action <i>Police des étrangers</i>	32
a) <i>La gestion des lieux de rétention et d'attente</i>	32
b) <i>Les personnes retenues et en attente bénéficient d'une assistance sociale et sanitaire</i>	35
c) <i>Le coût complet de l'éloignement est délicat à mesurer</i>	35
4.– L'action <i>Soutien</i> regroupe désormais l'ensemble des crédits de personnel de la mission	37
B.– LE PROGRAMME <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i>	38

1.– L'action <i>Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française</i> porte les crédits du futur Office français de l'immigration et de l'intégration.....	39
<i>a) Les missions de l'ANAEM consistent notamment à mettre en œuvre le contrat d'accueil et d'intégration</i>	39
<i>b) Un nouvel opérateur va être créé en 2009 : l'Office français de l'immigration et de l'intégration</i>	41
2.– Les <i>Autres actions d'intégration des étrangers en situation irrégulière</i> forment un ensemble assez composite.....	43
3.– L'action <i>Aide au retour et à la réinsertion</i>	44
4.– L'action <i>Naturalisation et accès à la nationalité</i> finance le fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française	44
EXAMEN EN COMMISSION	47
<i>Article 62 : Détermination des ressources propres du futur opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration</i>	49
<i>Article 63 : Révision des catégories de bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (ATA)</i>	59
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63

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

À cette date, 94 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a finalement pu travailler avec 100 % des réponses.

Votre Rapporteur spécial tient par ailleurs à saluer la qualité des réponses fournies et du projet annuel de performances (PAP).

Synthèse

Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a été créé au lendemain de l'élection du Président de la République, afin de **remédier à l'éparpillement des compétences en matière d'immigration.**

En moins d'un an, une administration centrale « d'état-major » a été créée, animée par un secrétariat général et occupant un peu plus de 600 agents. Les services parisiens du ministère, qui représentent 60 % des effectifs, vont être regroupés sur deux sites proches du 101 rue de Grenelle, qui abrite le ministre et son cabinet.

Innovation du présent projet de loi de finances, **la programmation triennale fait apparaître une certaine stabilité des crédits,** autour de 510 millions d'euros annuels, pour les années 2009, 2010 et 2011. **Les crédits demandés pour 2009 connaissent une réduction significative** par rapport aux crédits votés pour 2008 : - 16,3 % en autorisations d'engagement et - 14,7 % en crédits de paiement.

Cette baisse résulte pour une grande part de mesures de périmètre : transfert de 40 millions d'euros vers la mission *Ville et Logement* (l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances n'étant plus opérateur de la mission), transfert de 17,5 millions d'euros vers la mission *Conseil et contrôle de l'État* (en conséquence de l'autonomie budgétaire désormais accordée à la Cour nationale du droit d'asile), réduction de 43,5 à 15 millions d'euros de la subvention pour charges de service public versée à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, dont le fonds de roulement est important et dont les ressources propres seront réformées par l'article 62 du présent projet de loi de finances.

Désormais seul opérateur du programme *Intégration et accès à la nationalité française*, l'ANAEM devrait récupérer les compétences de l'ACSÉ en matière d'intégration des primo-arrivants et serait en conséquence transformée en un **Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).**

En ce qui concerne la **présentation du programme *Immigration et asile*,** votre Rapporteur spécial souhaite que la priorité accordée à juste titre à l'immigration économique apparaisse mieux dans les documents budgétaires.

Après une baisse continue depuis 2005, **la demande d'asile est repartie à la hausse** (+ 5 % en 2008), ce qui appelle la poursuite des efforts engagés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et la CNDA pour réduire les délais d'examen des demandes et de jugement des requêtes.

L'augmentation de la demande d'asile a contribué au **dépassement, en 2008, des besoins au titre de l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente.** Si l'exercice 2009 devait à nouveau se traduire par des mesures de gestion comparables à celles prises en 2008, il conviendra d'envisager un « rebasage » de la dotation prévue en loi de finances initiale.

Votre Rapporteur spécial a visité la **salle d'audience aménagée dans la zone d'attente des personnes en instance de Roissy,** qui demeure inutilisée. Il conviendra de prendre rapidement une décision quant à l'affectation de cette salle, les magistrats refusant pour l'heure d'y siéger.

Enfin, votre Rapporteur spécial renouvelle le souhait, déjà exprimé l'année dernière, de disposer d'un **indicateur évaluant le coût complet d'un éloignement.**

I.- 2008 : L'AN I DU MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

A.- UNE ADMINISTRATION CENTRALE A ÉTÉ CRÉÉE EN MOINS D'UNE ANNÉE

1.- La mise en place de l'organigramme ministériel

La création du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS), initialement baptisé ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, est la **première création d'un ministère de plein exercice depuis celle du ministère de l'Environnement en 1971**.

Souhaitée par le Président de la République, la création du ministère de l'Immigration avait pour objet de **remédier à l'éparpillement des compétences** en matière d'immigration.

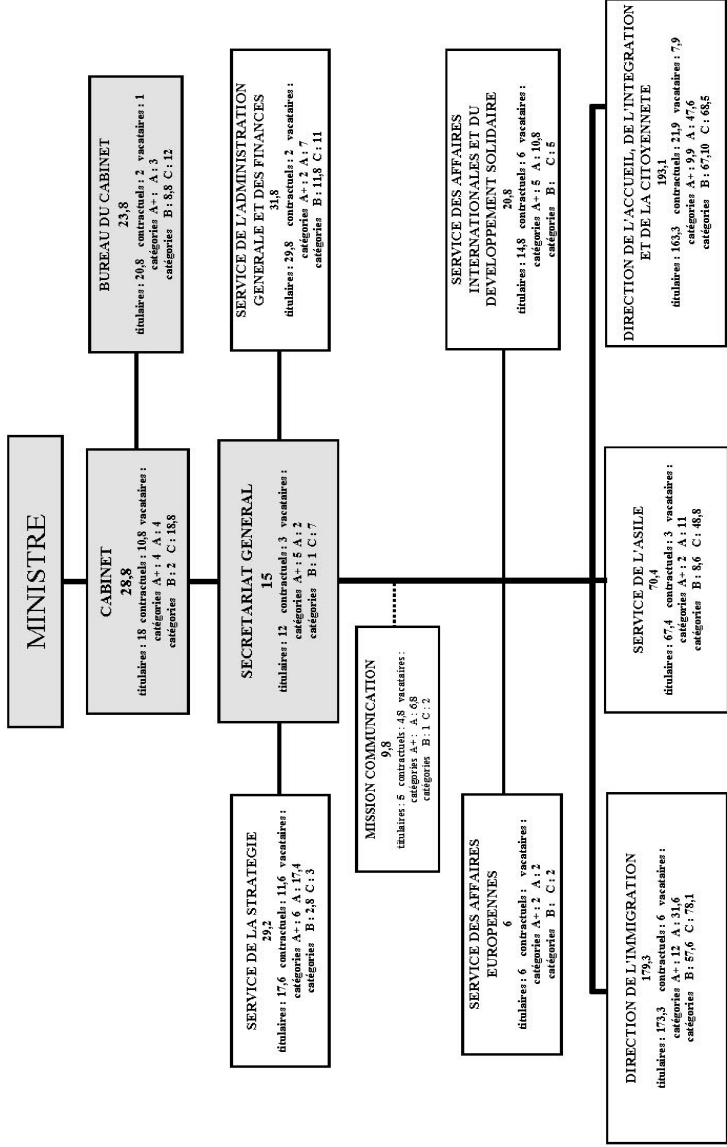
Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2008, le ministère de l'Immigration ne disposait pas encore d'administration centrale propre. La préfiguration décrite alors par votre Rapporteur spécial reposait sur les attributions du ministre, fixées par le décret n° 2007-999 du 31 mai 2007. L'organisation du ministère a été ultérieurement précisée par le décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007.

L'organigramme du ministère est présenté en page suivante. La synergie entre les différents services est assurée par le secrétaire général, qui assiste le ministre pour l'administration du ministère, avec autorité sur l'ensemble des services, à l'exception des services du cabinet.



Liberté • Egalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTEGRATION, DE L'IDENTITE NATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT SOLIDAIRE



2.– Le recrutement du personnel

Les effectifs du nouveau ministère, soit 609 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2008 proviennent pour l'essentiel d'autres administrations :

– 239 ETPT en provenance des ministères dits « sociaux », dont 231 ETPT de la direction de la population et des migrations (DPM) du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité (soit l'intégralité de la DPM) ;

– 137 ETPT du service des étrangers en France, lui-même relevant de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAE) ;

– 3 ETPT supplémentaires du MAE, soit l'ambassadeur au codéveloppement et ses collaborateurs ;

– 110 ETPT du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, dont 101 ETPT de la sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, et 8 ETPT de la mission interministérielle sur les visas biométriques.

À ces transferts s'est ajoutée la création de 120 ETPT, affectés pour une cinquantaine d'entre eux aux services du cabinet du ministre.

Pour 2009, le plafond d'emplois du ministère est fixé à 613 ETPT, répartis par catégories de la manière suivante : 48 A+, 147 A, 171 B et 247 C.

L'évolution du nombre d'ETPT s'explique par les mouvements suivants :

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

– transfert de 8 ETPT vers la Cour nationale du droit d'asile (cf. *infra*) ;

– transfert de 10 ETPT en provenance du MAE, plus précisément de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France ;

– transfert de 3 ETPT depuis le ministère de la Santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, plus précisément depuis la commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées.

Sur la période 2009/2011, vingt départs en retraite sont prévus. Les non-remplacements sont évalués à 3 pour 2009, 4 pour 2010 et 3 pour 2011.

Le nouveau ministère n'a pas souhaité disposer de corps de fonctionnaires spécifiques. Par conséquent, les recrutements se feront sur contrat ou, s'agissant des titulaires, par détachement ou mise à disposition.

Désormais, les crédits de personnel sont regroupés en totalité sur l'action *Soutien* du programme 303 *Immigration et asile* (cf. *infra*).

B.– LA LOCALISATION DES SERVICES DU MINISTÈRE A FAIT L’OBJET DE DÉBATS

La question de l’implantation immobilière du ministère a été au centre des priorités depuis mai 2007, en raison de la dispersion du personnel tant en région qu’à Paris. Le ministère est actuellement implanté sur six sites à Paris et deux sites en région (Nantes et Rezé), les effectifs localisés en province représentant 42 % de l’effectif total.

En l’absence de décision à l’été 2007 lors de l’établissement des lettres plafond, aucun crédit relatif aux besoins immobiliers du ministère n’a été inscrit en loi de finances initiale pour 2008, alors même que se posait la question de l’installation dès le 1^{er} janvier 2008 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 dans Paris, à proximité de la gare Montparnasse, a été financé à hauteur de 1,22 million d’euros grâce à des mesures de fongibilité prises sur le programme *Immigration et asile*. Ces locaux ont permis d’assurer l’installation de 65 postes de travail dans de bonnes conditions, mais pour un coût élevé (1 500 euros le m²).

Les autres services sont implantés dans des locaux appartenant aux différents ministères depuis lesquels ont été transférés les effectifs du ministère de l’Immigration. Des conventions de délégation de gestion ont été conclues à cet effet avec le ministère de l’Intérieur, le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Travail.

La situation actuelle est loin d’être optimale. En effet, le ratio d’occupation moyen par agent est de 26 m² en région et de 27 m² à Paris, pour un ratio optimum de 12 m², rappelé par le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 12 décembre 2007.

IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DE L’IMMIGRATION

Implantations	Surface (m ²)	Nombre de postes de travail	m ² /agent
Rezé	4 713	156	30,21
Nantes	1 806	96	18,81
Beauvau	1 437	110	13,06
Montparnasse	2 203	76	28,99
Rue de Grenelle	1 918	135	14,21
Rue de Lille	92	11	8,36
Haut Commissariat à l’Intégration	415	8	51,88
Rue de Rennes	817	65	12,57
Total	13 401	657	20,4

Source : MIINDS.

Après une période de transition et de nombreuses réunions d'arbitrage, ponctuées de trois auditions du secrétaire général du ministère par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (le 7 février 2008), par la commission des Finances du Sénat (le 5 juin 2008) et par le conseil de l'immobilier de l'État (le 25 juin 2008⁽¹⁾), une solution de regroupement des services parisiens a été arrêtée par le cabinet du Premier ministre.

Les services parisiens devraient être regroupés au plus tard le 1^{er} juin 2009, au terme d'une décision du secrétaire général du Gouvernement en date du 23 juin 2008. Ce regroupement s'opérera sur deux sites domaniaux situés à proximité immédiate du cabinet du ministre (101 rue de Grenelle) : au 68 rue de Bellechasse (814 m² pour 59 postes de travail) et au 3 rue Barbet de Jouy (2 597 m² pour 172 postes de travail).

Ces locaux font l'objet d'une inscription budgétaire à l'action *Soutien* du programme *Immigration et asile*, à hauteur de 2,37 millions d'euros. Les bâtiments situés au 101 rue de Grenelle donnent lieu à un loyer budgétaire de 1,05 million d'euros.

Le choix de la localisation des services n'est pas totalement conforme au souhait émis par votre Rapporteur spécial qui, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, écrivait qu'« *une localisation dans le centre de Paris présenterait certes l'avantage de la proximité avec le ministre et son cabinet [...], mais elle renchérirait considérablement le coût de l'opération* ».

Elle se réjouit néanmoins que le ministère ait renoncé à installer ses services dans l'immeuble mitoyen de celui occupé par le ministre et son cabinet. En effet, cette éventualité a été jugée très sévèrement par nos collègues Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont, dans leur rapport d'information déposé en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur l'immobilier de l'État⁽²⁾ : « *Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a prospecté directement le marché immobilier pour trouver un immeuble hébergeant ses services centraux. Son choix s'est porté sur le 103 rue de Grenelle, un des immeubles les plus chers au m² de Paris. La décision du Premier ministre prise par courrier du 17 janvier 2008 de confier au ministre de l'Immigration le mandat de négocier avec le propriétaire du 103 rue de Grenelle est contraire avec tout le dispositif mis en œuvre. Elle court-circuite l'instruction réalisée par le service France Domaine sous l'autorité du ministère du Budget et pose un problème de gouvernance de la nouvelle politique immobilière de l'État* ».

Le ministère de l'Immigration a judicieusement suivi les recommandations de la MEC, et opté pour une implantation plus raisonnable.

(1) À cette occasion, et pour la première fois, un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) a été présenté ; il a reçu un avis favorable des membres du Conseil.

(2) Document Assemblée nationale n° 923, juin 2008, page 31.

C.— LA VISION D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE FRANÇAISE
D'IMMIGRATION EST FACILITÉE PAR LA CRÉATION D'UN DOCUMENT
DE POLITIQUE TRANSVERSALE

• À l'initiative de notre collègue sénateur André Ferrand, qui a obtenu l'adoption d'un amendement en ce sens au projet de loi de finances pour 2008, le Gouvernement transmet désormais au Parlement un document de politique transversale (DPT) consacré à la *Politique française de l'immigration et de l'intégration*.

Le secrétaire général du ministère de l'Immigration est, logiquement, chef de file de ce DPT.

La politique française de l'immigration et de l'intégration est définie autour de quatre axes : mieux contrôler les flux migratoires, favoriser l'immigration professionnelle, réussir l'intégration des immigrants réguliers et garantir l'exercice du droit d'asile.

Neuf ministères participent à la mise en œuvre de cette politique, via treize programmes répartis dans dix missions différentes.

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE TRANSVERSALE

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action		LFI 2008		PLF 2009	
		AE	CP	AE	CP
151	Français à l'étranger et affaires consulaires	50 962 443	50 962 443	38 846 042	38 846 042
03	Instruction des demandes de visas	50 962 443	50 962 443	38 846 042	38 846 042
108	Administration territoriale	96 268 161	96 268 161	96 485 354	96 485 354
02	Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres	96 268 161	96 268 161	96 485 354	96 485 354
165	Conseil d'État et autres juridictions administratives	17 470 811	17 470 811	24 569 064	20 704 308
07	Cour nationale du droit d'asile	17 470 811	17 470 811	24 569 064	20 704 308
224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	7 414 339	7 414 339	7 121 242	7 121 242
02	Soutien à l'éducation artistique et culturelle	2 599 305	2 599 305	2 658 573	2 658 573
04	Actions en faveur de l'accès à la culture	4 815 034	4 815 034	4 462 669	4 482 669
101	Accès au droit et à la justice	6 300 000	6 300 000	10 900 000	10 900 000
01	Aide juridictionnelle	6 300 000	6 300 000	10 900 000	10 900 000
104	Intégration et accès à la nationalité française	200 183 170	200 183 170	88 637 500	88 637 500
11	Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française	49 028 800	49 028 800	20 370 000	20 370 000
12	Autres actions d'intégration des étrangers en situations régulières	133 287 569	133 287 569	64 967 500	64 967 500
13	Aide au retour et à la réinsertion	3 000 000	3 000 000	1 500 000	1 500 000
14	Naturalisation et accès à la nationalité française	1 473 000	1 473 000	1 800 000	1 800 000
15	Soutien du programme « intégration et accès à la nationalité »	13 393 801	13 393 801	0	0
303	Immigration et asile	421 710 159	421 710 159	441 966 836	441 766 836
01	Circulation des étrangers et politiques des visas	148 500	148 500	2 600 000	2 600 000
02	Garantie de l'exercice du droit d'asile	303 404 624	303 404 624	287 600 000	287 600 000
03	Lutte contre l'immigration irrégulière	80 340 521	79 040 521	86 766 000	86 766 000
04	Soutien	37 816 514	30 416 514	65 000 836	67 800 836
150	Formations supérieures et recherche universitaire	723 190 480	723 190 480	725 000 000	725 000 000
183	Protection maladie	413 000 000	413 000 000	490 000 000	490 000 000
02	Aide médicale de l'État	413 000 000	413 000 000	490 000 000	490 000 000
152	Gendarmerie nationale	57 917 714	57 834 566	60 277 177	60 194 029
04	Commandement, ressources humaines et logistique	57 917 714	57 834 566	60 277 177	60 194 029
176	Police nationale	601 600 269	613 444 269	610 643 016	610 859 016
04	Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	601 600 269	613 444 269	610 643 016	610 859 016
155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	14 469 875	13 882 347	14 469 875	13 882 347
04	Gestion du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	14 469 875	13 882 347	14 469 875	13 882 347
TOTAUX		2 610 487 421	2 612 960 745	2 608 916 106	2 607 396 674

Source : Document de politique transversale pour 2009.

• Le secrétaire général du ministère de l'Immigration est par ailleurs responsable du **programme *Développement solidaire et migrations*** de la mission *Aide publique au développement*. Pour un commentaire détaillé des actions conduites à ce titre, on se reportera au rapport spécial de notre collègue Henri Emmanuelli ⁽¹⁾.

Ce programme a vocation à soutenir deux types de projets :

– ceux participant dans les pays concernés à une meilleure maîtrise des flux migratoires dans le cadre des accords de gestion concertée et de développement solidaire ;

– ceux portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine, quelles que soient la nature et les modalités de leur contribution.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

(en euros)

Intitulé de l'action	AE	CP
Aides multilatérales de développement solidaire		3 000 000
Aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine	3 500 000	3 500 000
Autres actions bilatérales de développement solidaire	23 000 000	18 000 000
TOTAL	26 500 000	24 500 000

Source : PAP.

D.– LE BILAN DU PREMIER EXERCICE BUDGÉTAIRE FAIT RESSORTIR DES TENSIONS IMPORTANTES

L'exécution des crédits au titre de l'exercice 2008 fera l'objet d'un commentaire détaillé en juin 2009, lors de l'examen du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008. Votre Rapporteur spécial aura alors l'occasion de revenir sur les éléments indiqués ci-après.

Les crédits votés en **loi de finances initiale** pour 2008 s'élèvent à 610,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 602,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Des **reports** de l'exercice 2007 sur l'exercice 2008 ont été ouverts au titre du budget général, essentiellement en crédits de paiement (3 millions d'euros). Des reports ont également eu lieu au titre du Fonds européen pour les réfugiés (FER), à hauteur de 1,5 million d'euros (AE = CP). Si les reports de 2007 sur 2008 au titre des fonds de concours ont pu être dépensés, les reports du budget général ont été gelés.

(1) Rapport général n° 1198, annexe n° 5.

Le décret n° 2008-911 du 9 septembre 2008 portant **transfert** de crédits vise à compléter le financement de la masse salariale des emplois transférés au ministère de l'Immigration depuis le ministère de l'Intérieur. 110 ETPT et la masse salariale correspondante ont été transférés en loi de finances vers le programme 303, pour un montant de 5,1 millions d'euros (AE = CP). Cette somme s'est avérée insuffisante : elle a en effet été calculée sur la base du coût moyen d'un personnel administratif du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, alors que figuraient, parmi les 110 ETPT transférés, 20 hauts fonctionnaires. Les quelque 0,9 million d'euros transférés permettront ainsi de couvrir le coût réel des 110 ETPT.

Le montant de la **réserve** initiale totale représentait 8,4 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (AE = CP). Un dégel de la réserve a été demandé sur le programme 303 et gagé par un « surgel » de même montant portant sur le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*.

Le **décret d'avance** n° 2008-629 du 27 juin 2008 a **annulé** 4,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,7 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 104, afin de contribuer notamment au financement du plan pour une pêche durable et responsable.

Au 31 août 2008, le **taux d'exécution des crédits** était de 73 % en autorisations d'engagement et de 59 % en crédits de paiement.

Aucune mesure de **fongibilité asymétrique** n'a été mise en œuvre.

Le principal mouvement en gestion a été opéré par le **décret d'avance** n° 2008-1089 du 24 octobre 2008, qui a **ouvert** 36 millions d'euros au profit des demandeurs d'asile (24 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'attente et 12 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence). Votre Rapporteur spécial reviendra au moment de l'examen des crédits demandés pour 2009 sur cette **dérive de la dépense, imputable notamment à la hausse de la demande d'asile**.

*

* *

II.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2009

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé, à l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, une nouvelle catégorie de lois. « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.* »

Premier exercice du genre, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 fixe, en son article 5, les plafonds des crédits alloués aux missions du budget général de l'État pour les années 2009 à 2011, présentés dans le tableau suivant.

PROGRAMMATION TRIENNALE DE LA MISSION

(en euros)

Mission / Programme		PLF 2009	2010	2011
Immigration, asile et intégration	Plafond AE	511 038 836	512 896 349	508 628 080
	Plafond CP	513 838 836	514 496 349	508 628 080
Immigration et asile	AE	433 238 836	432 896 349	428 428 080
	CP	436 038 836	434 496 349	428 428 080
Intégration et accès à la nationalité française	AE	77 800 000	80 000 000	80 200 000
	CP	77 800 000	80 000 000	80 200 000

Source : PAP.

L'évolution des crédits intègre notamment les conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP), tendant au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Par ailleurs, les hypothèses techniques retenues pour établir cette programmation reposent sur :

- une stabilisation de la demande d'asile sur la période ;
- une baisse corrélative des durées de procédure d'un mois en 2010 et deux mois en 2011, compte tenu des effets attendus de la réforme de la Cour nationale du droit d'asile (cf. *infra*) ;
- un nombre d'éloignements constaté de 28 000 en 2009, augmenté de 1 000 éloignements supplémentaires pour chacune des années ultérieures.

Ainsi que le relève votre Rapporteur général dans son rapport sur le projet de loi de programmation ⁽¹⁾, « *dès lors que cette programmation s'effectue à droit constant, ces plafonds ne sont juridiquement qu'indicatifs : le Parlement demeurera naturellement libre de modifier, dans le respect de l'article 40 de la Constitution et de l'article 47 de la LOLF, les crédits des missions et des programmes soumis à son vote dans les différents projets de loi de finances* ».

(1) Gilles Carrez, doc. AN n° 1155, octobre 2008, page 16.

A.– LE PROGRAMME *IMMIGRATION ET ASILE*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303

(en euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Évolution (en %)
Circulation des étrangers et politique des visas	148 500	2 600 000	+ 1 650,8	148 500	2 600 000	+ 1 650,8
Garantie de l'exercice du droit d'asile	299 864 624	287 600 000	- 4,1	299 864 624	287 600 000	- 4,1
Lutte contre l'immigration	80 340 521	80 800 000	+ 0,6	79 040 521	80 800 000	+ 2,3
Soutien	51 210 315	62 238 836	+ 21,5	43 810 315	65 038 836	+ 48,4
TOTAL	431 563 960	433 238 836	+ 0,4	422 863 960	436 038 836	+ 3

Source : PAP.

1.– L'action *Circulation des étrangers et politique des visas* pourrait mieux traduire la priorité donnée à l'immigration économique

a) *Les crédits de l'action sont en forte augmentation du fait d'un transfert de gestion*

L'action est mise en œuvre par la sous-direction des visas, qui est l'une des trois sous-directions de la direction de l'immigration du MIIINDS. La sous-direction des visas met en œuvre la politique des visas, dont les orientations sont déterminées conjointement avec le MAE.

En application des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, le ministère de l'Immigration est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique, à l'exception des visas diplomatiques, des visas de service, de ceux relatifs à des cas individuels relevant de la politique étrangère de la France, et de ceux relatifs aux procédures d'adoption internationale.

En 2007, ce sont plus de 2 millions de visas qui ont été délivrés, pour 2,35 millions de demandes, formulées dans 202 postes consulaires.

ÉVOLUTION DES DEMANDES DE VISAS

	2004	2005	2006	2007	1 ^{er} semestre 2008
Total des demandes	2 514 429	2 411 370	2 344 617	2 350 760	1 184 902
Taux de refus (%)	15,6	12,8	10,7	10,4	9,1
Nombre de refus de visas	391 410	307 575	250 476	240 233	103 413
Total des délivrances	2 059 460	2 051 334	2 038 888	2 070 705	1 034 555

Source : MIIINDS.

Depuis la création du ministère de l'Immigration, la sous-direction des visas a pour priorités l'extension de la biométrie⁽¹⁾, la fusion du visa de long séjour et du titre de séjour, et enfin la représentation de la France auprès des instances européennes⁽²⁾.

La forte augmentation des crédits de l'action depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2008 s'explique par le **transfert des crédits relatifs au fonctionnement du système d'information « Réseau Mondial Visa »**, depuis le programme *Français à l'étranger et étrangers en France* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ce transfert, qu'elle avait appelé de ses vœux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

b) L'action devrait mieux traduire la priorité donnée à l'immigration économique

• La promotion de l'immigration économique est l'un des axes forts de la politique française de l'immigration.

Le rééquilibrage de l'immigration en faveur de l'immigration économique est un engagement fort du Président de la République ; sa lettre de mission au ministre de l'Immigration invite ce dernier à porter cette forme d'immigration à 50 % du flux total des entrées à fin d'installation durable en France.

Le nombre de titres de séjour délivrés en 2007 pour motifs professionnels s'élève à 29 976, soit une progression de 28 % par rapport à 2006. En 2006, seulement 7 % des étrangers étaient admis au titre de l'immigration professionnelle ; ce taux atteint 17 % sur les huit premiers mois de l'année 2008.

La **carte de séjour portant la mention « compétences et talents »** a été créée par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration. D'une durée de trois ans renouvelable, elle est attribuée en fonction de la personnalité des demandeurs, dont le projet doit être susceptible de contribuer au développement économique de la France ou à son rayonnement. La commission nationale des compétences et talents, chargée de déterminer les critères d'attribution de la carte, a été instituée par arrêté du 10 décembre 2007. Au 30 septembre 2008, les préfetures ont délivré 160 cartes portant la mention « compétences et talents », principalement à Paris et en région parisienne.

La loi du 24 juillet 2006 a également créé la **carte « salariés en mission »** afin de renforcer l'attractivité de notre territoire pour les groupes internationaux, qui ont besoin de pouvoir assurer la mobilité de leurs salariés entre leurs différents

(1) En 2007, moins de 17 % des visas délivrés étaient des visas biométriques ; ce taux devra être de 100 % en 2010.

(2) Notamment auprès du « Groupe Visas », chargé, entre autres, de l'élaboration d'un projet de règlement instituant un « code communautaire des visas », conçu pour améliorer et uniformiser les procédures de traitement des demandes.

établissements. Le système informatique de délivrance des titres de séjour AGDREF (application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) n'a permis la délivrance de cartes de séjour portant la mention « salariés en mission » qu'à compter du 30 juin 2008. 525 cartes de ce type ont été délivrées, mais ce n'est qu'au cours de l'année 2009, lorsque l'outil statistique sera véritablement devenu opérationnel, qu'un premier bilan annuel pourra être établi.

La loi du 24 juillet 2006 a également réformé les **procédures d'introduction de la main-d'œuvre étrangère sur notre marché du travail** :

– la situation de l'emploi demeure un motif potentiel de refus d'autorisation de travail pour les ressortissants d'États tiers à l'Union européenne. Toutefois, une liste de 30 métiers en tension, déclinée par région, a été établie pour ces États, la situation de l'emploi n'étant pas opposable aux autorisations sollicitées pour l'exercice de ces métiers ;

– s'agissant des ressortissants de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires (Roumanie et Bulgarie), une liste de 150 métiers a été dressée, métiers pour lesquels la situation de l'emploi n'est plus opposée ;

– l'ouverture du marché du travail est complète pour les autres États membres de l'Union.

Compte tenu de l'entrée en vigueur récente des deux arrêtés en portant création (18 janvier 2008) et des contraintes liées à la diffusion de l'information auprès des acteurs économiques concernés, un premier bilan de l'application des listes nationales de métiers en tension ne saurait encore dégager d'enseignements significatifs.

L'**accueil des étudiants étrangers** constitue l'un des axes majeurs du programme d'attractivité du territoire. La loi du 24 juillet 2006 a souhaité attirer en France les étudiants étrangers à haut potentiel, notamment en permettant aux jeunes ayant obtenu un master de compléter leur formation par une première expérience dans notre pays. Pendant six mois, le jeune diplômé est autorisé à rechercher et occuper un emploi en relation avec sa formation et assortie d'une rémunération correspondant à 1,5 SMIC. À l'issue de cette période, l'étranger, s'il est pourvu d'un emploi ou d'une promesse d'embauche, est mis en possession d'une carte de séjour temporaire portant la mention « salarié », sans que la situation de l'emploi lui soit opposable.

Afin d'accompagner ce dispositif législatif, les étudiants demandant un visa sont désormais choisis selon un système multicritères (prenant en compte le projet d'études, le parcours universitaire et personnel, les compétences linguistiques, ainsi que les intérêts de la France et du pays de l'étudiant étranger), système qui s'ajoute aux critères antérieurs (ressources, inscription dans un établissement d'enseignement, absence de menace à l'ordre public).

La promotion de l'immigration économique passe également par la **gestion concertée des flux migratoires**, voie dans laquelle la France s'est engagée depuis la signature d'un accord avec le Sénégal le 23 septembre 2006. Depuis, la France a signé cinq autres accords de ce type (avec le Gabon, la République du Congo, le Bénin, la Tunisie et la République de Maurice), et d'autres accords sont en préparation.

Ces accords se fondent sur une approche globale des questions migratoires, consistant à nouer des partenariats sur la base de trois volets : l'organisation de la migration légale, la lutte contre l'immigration irrégulière et le développement solidaire. Ces accords comportent tous des dispositions relatives aux étudiants et à l'immigration de travail. Il s'agit notamment d'ouvrir aux ressortissants du pays signataire une liste de métiers allant au-delà des 30 professions ouvertes « de plein droit » (cf. *supra*) et de faciliter l'octroi des cartes de séjour professionnelles prévues par la loi du 24 juillet 2006 (notamment la carte « compétences et talents »).

La question des **quotas d'immigration professionnelle** s'est trouvée posée en 2008, notamment dans le cadre des travaux de la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique de l'immigration, présidée par M. Pierre Mazeaud. La lettre de mission adressée par le ministre de l'Immigration demandait notamment à la commission d'envisager les adaptations juridiques nécessaires à la définition de quotas d'immigration. Dans son rapport remis en juillet 2008, la commission s'est montrée réservée à l'égard du terme de « quotas ». Selon le ministère de l'Immigration, *« cette réserve est en partie sémantique puisque la commission admet que l'instauration de contingents d'immigration professionnelle est compatible avec la Constitution. Le Conseil d'État, saisi du projet de loi de ratification des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire signés avec le Congo et le Bénin, s'est exprimé dans le même sens et a considéré que les contingents d'immigration professionnelle tels qu'introduits dans ces accords sont conformes à la Constitution »*.

● **La priorité donnée à l'immigration économique pourrait être mieux traduite encore dans les documents budgétaires.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial avait regretté l'absence d'indicateur de performances dédié à la priorité que constitue le développement de l'immigration professionnelle.

Notre collègue sénateur André Ferrand, auteur d'un intéressant rapport sur l'immigration professionnelle, s'étonnait également de cette absence ⁽¹⁾.

Il faut donc saluer l'**enrichissement du dispositif de mesure de performance** dans le projet annuel de performances pour 2009, par la création d'un objectif intitulé *Favoriser l'immigration du travail*.

(1) Les administrations chargées de l'immigration économique, *doc. Sénat n° 414, juin 2008*.

L'indicateur 1.1 ⁽¹⁾ a été recentré sur les recours formés contre les refus d'autorisation de travail, et un indicateur 1.2 a été créé, mesurant le *Pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration du travail (hors nouveaux États membres de l'UE)*. La cible pour 2012 est de 50 %, conformément aux orientations fixées par le Président de la République, pour une réalisation de 10,4 % en 2006 (dernière donnée disponible).

Une marge de progression existe dans la présentation du PAP, qui pourrait être enrichi d'une **description un peu plus détaillée des principales mesures** prises en faveur de la promotion de l'immigration professionnelle.

2.- L'importance de l'action *Garantie de l'exercice du droit d'asile* symbolise l'attachement historique de la République à ce droit

Cette action illustre particulièrement bien la clarification permise par la création du ministère de l'Immigration. En effet, avant d'être inscrits sur la mission *Immigration, asile et intégration*, les crédits budgétaires consacrés à l'asile étaient éclatés entre deux missions (*Solidarité, insertion et égalité des chances* d'une part, *Action extérieure de l'État* d'autre part) et deux ministères (Travail et Affaires étrangères).

L'action demeure, de loin, la plus dotée de la mission, représentant 56 % des crédits de paiement demandés pour 2009.

a) *La demande d'asile est repartie à la hausse*

• La baisse de la demande d'asile, perceptible à partir de 2005 (59 221 demandes contre 65 614 en 2004), s'est accélérée en 2006, avec 39 332 demandes enregistrées, soit une chute de 27,8 % par rapport à 2005. La diminution était nettement plus marquée pour les premières demandes (- 38,3 %) que pour les réexamens (- 9,5 %). La baisse de la demande d'asile s'est poursuivie en 2007, mais à un rythme inférieur (- 9,7 %) : 35 520 demandes ont été enregistrées, dont 29 387 premières demandes et 6 133 réexamens.

Au-delà de facteurs conjoncturels, comme par exemple la désorganisation des filières d'immigration constatée en 2003-2004, la baisse de la demande d'asile résultait également des réformes engagées par le Gouvernement, notamment de l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs. La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 a défini comme pays d'origine sûr l'État qui « *veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Les demandes font alors l'objet d'une procédure dite « prioritaire », plus rapide que la procédure classique, tout en garantissant un examen individuel de chaque cas. Les demandes d'asile en provenance des 17 pays inscrits sur la liste représentaient 12,6 % de la demande globale adressée à l'OFPRA en juin 2005, soit 650 demandes mensuelles. Pour

(1) Mesurant la Durée moyenne d'instruction des dossiers de recours hiérarchique visant des décisions de refus d'autorisation de travail traités dans l'année.

2007, cette proportion est tombée à 5 % (soit 127 demandes mensuelles), pour tendre vers 9 % à la fin du premier semestre 2008 (soit 220 demandes mensuelles). Dans une décision du 13 février 2008 (2^{ème} et 7^{ème} sous-sections réunies, *Association Forum Réfugiés*, n° 295443), le Conseil d'État a annulé l'inscription de l'Albanie et du Niger sur la liste des pays d'origine sûrs en raison de l'instabilité du contexte politique et social propre à ces deux pays au moment de l'adoption de la liste par le conseil d'administration de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Alors que le projet de loi de finances pour 2008 a été élaboré sur l'hypothèse d'une stabilisation de la baisse de la demande d'asile (- 10 % sur l'année), **la tendance s'est inversée au premier semestre 2008, avec une augmentation de 5 %**. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par la croissance des demandes de réexamen et des mineurs accompagnants. Le nombre total de demandes devrait s'établir, fin 2008, à 37 000 environ.

• **Depuis 2006, les principaux pays de provenance sont globalement les mêmes** : Turquie, Serbie (Kosovo), Russie (Tchéquie), République démocratique du Congo et Sri Lanka. Toutefois, on peut noter la forte augmentation entre 2006 et 2007 des demandes du Bangladesh (+ 59 %) et de la Russie (+ 29 %), devenue le premier pays de provenance pour le premier semestre de l'année 2008. Par ailleurs, les demandes maliennes sont en nette augmentation depuis le début de l'année 2008, ce pays étant désormais le sixième pays de provenance des demandeurs d'asile ⁽¹⁾.

**PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE
DES PRIMO-DEMANDEURS D'ASILE EN 2006/2007**

	2006	2007	Évolution 2007 / 2006 (en %)
Serbie	2 182	2 250	3,1
Turquie	2 570	2 039	- 20,7
Russie	1 550	2 000	29
Sri Lanka	1 993	1 845	- 7,4
RDC	1 958	1 802	- 8
Arménie	1 232	1 495	21,3
Chine	1 200	1 262	5,2
Bangladesh	581	923	58,9
Algérie	998	865	- 13,3
Congo	769	827	7,5
Autres pays	11 236	8 496	- 24,4
Total	26 269	23 804	- 9,4

Source : MIIINDS.

(1) Cette tendance, concernant le Mali, résulte, au moins pour partie, d'une jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile (alors Commission de recours des réfugiés, sections réunies, 7 décembre 2001, Sissoko), aux termes de laquelle l'exposition au risque d'excision en cas de retour dans le pays d'origine ouvre droit au bénéfice de l'asile.

**PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE
DES PRIMO-DEMANDEURS D'ASILE EN 2008**

	1^{er} semestre 2008
Russie	1 057
Sri Lanka	968
Turquie	918
RDC	877
Serbie + Kosovo	779
Mali	691
Arménie	682
Guinée Conakry	465
Bangladesh	455
Algérie	385
Autres pays	4 561
Total	11 838

Source : MIIINDS.

• En 2007, la France n'est plus le premier pays destinataire de demandeurs d'asile en Europe. En effet, c'est la Suède qui occupe désormais cette place, du fait de l'augmentation importante du nombre de demandeurs dans ce pays (+ 49 %), essentiellement de nationalité irakienne.

**CLASSEMENT DE LA FRANCE PARMIS LES PAYS DE DESTINATION
(données connues et comparables au 31 décembre 2007)**

Pays	2007	2006	Évolution 2007 / 2006 (en %)
1. Suède	36 207	24 322	48,9
2. France	35 520	39 332	- 9,7
3. Allemagne	30 303	30 100	0,7
4. Grande-Bretagne	26 351	28 019	- 6
5. Autriche	11 879	13 349	- 11
6. Belgique	11 115	11 587	- 4,1
7. Suisse	10 387	10 537	- 1,4
8. Pays-Bas	9 731	14 465	- 32,7

Source : MIIINDS.

• Au 31 décembre 2007, la population placée sous la protection de l'Office était estimée à **130 926 personnes** (hors mineurs accompagnants), dont 1 836 personnes placées sous protection subsidiaire.

En 2007, l'OFPRA a admis sous sa protection 3 401 demandeurs, soit un taux d'accord en première instance de 11,6 %, contre 7,8 % en 2006. En tenant compte des décisions d'annulation de la Commission de recours des réfugiés (CRR), le taux global d'admission s'établit à près de 30 %, contre 19,5 % en 2006. Au cours du premier semestre 2008, l'OFPRA a déjà rendu 15 202 décisions, dont 16,9 % d'accord, taux porté à 37,6 % après prise en compte des annulations.

L'Asie reste le premier continent de provenance des réfugiés (42 % du total), suivi de l'Europe (28 %), l'Afrique (26 %) et l'Amérique (3 %).

b) L'organisation du traitement de la demande d'asile évolue

• La réforme de la Cour nationale du droit d'asile doit permettre la réduction des délais de jugement.

Créé en 1952, l'OFPRA est un établissement public administratif placé sous la tutelle de l'État, exercée, depuis le 1^{er} janvier 2008, par le ministère de l'Immigration. Le financement de l'OFPRA est assuré intégralement par une subvention versée par le ministère. Jusqu'en 2008, la dotation budgétaire finançait en réalité deux structures : l'OFPRA lui-même et la Commission de recours de réfugiés.

La loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 a modifié le nom de cette juridiction administrative chargée de juger les décisions rendues par l'OFPRA, qui est devenue la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). S'il n'affecte pas les compétences de la Cour, le changement de dénomination permet d'affirmer clairement son statut de juridiction spécialisée. Mais, au-delà du changement de nom, la principale réforme de la CNDA concerne l'autonomie budgétaire qui lui est reconnue par le présent projet de loi de finances.

La situation qui prévalait jusqu'en 2008 n'était pas satisfaisante. La CRR partageait la personnalité morale de l'OFPRA, et son budget était inclus dans celui de l'Office. L'institution contrôlée apparaissait ainsi, d'une certaine manière, financer son contrôleur.

Sur proposition du ministre de l'Immigration, le Premier ministre a donc décidé de confier la gestion de la juridiction au Conseil d'État. Par lettre de mission en date du 15 novembre 2007, le Premier ministre a demandé à M. Jacky Richard, conseiller d'État, d'identifier les « *conditions de la réussite* » de cette réforme. Le Premier ministre a souhaité également que soit étudiée « *la possibilité de confier la présidence des formations de jugement de cette juridiction à titre principal à des magistrats administratifs, financiers ou judiciaires d'une ancienneté et d'une expérience suffisante qui y consacraient la totalité de leur activité* ».

Le budget de la CNDA est donc désormais inscrit au programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. 229 ETP seront transférés du programme 303 (dont 221 ETP de l'OFPRA) vers la CNDA, à la disposition de laquelle seront par ailleurs mis 10 ETP du ministère de la Justice. 17,5 millions d'euros en provenance du programme 303 seront affectés au financement de la Cour.

Le Gouvernement envisage par ailleurs la mise en œuvre dès 2009 d'un dispositif associant dix présidents permanents aux présidents vacataires. Pour l'heure, les quelque 140 membres de la Cour sont vacataires. La réforme envisagée suppose une révision de la législation actuellement en vigueur, qui devrait intervenir avant l'été 2009. Il faut espérer qu'elle soit de nature à réduire le volume de dossiers en stock et, conséquemment, le délai moyen de traitement des requêtes.

Le taux de recours devant la CNDA est constant depuis trois ans, autour de 87 %. Le taux d'annulation des décisions de l'OFPPRA progresse : il était de 5 % au début des années 1990, pour atteindre 19,9 % en 2007 et près de 24 % pour les huit premiers mois de l'exercice 2008. En 2007, la CRR a enregistré 22 679 requêtes et a rendu environ 27 000 décisions. Pour 2008, les prévisions initiales, fondées sur une poursuite de la baisse du droit d'asile, étaient de 21 000 requêtes et 24 000 jugements. Le nombre d'entrées devrait être accru du fait de l'augmentation des demandes d'asile, tandis que des événements techniques pourraient réduire le nombre des sorties ⁽¹⁾.

Au 31 décembre 2007, 23 000 affaires restaient en stock. La situation s'est nettement améliorée depuis quelques années, **le stock étant de 50 000 en 2003.** L'importance de ce stock demeure toutefois un obstacle à l'amélioration du délai moyen de jugement d'une affaire, qui est d'environ 13 mois, similaire aux cours administratives d'appel, dont les flux d'entrée et de sortie sont comparables.

Le délai augmente en 2008 (cf. *infra*), du fait notamment des problèmes d'effectifs évoqués ci-dessus, mais aussi de la complexité de certaines affaires en stock, que la Cour ambitionne de traiter en priorité.

Pour les années à venir, les prévisions reposent sur une hypothèse de stabilisation de la demande d'asile par rapport à 2008, hypothèse par définition incertaine. L'objectif, ambitieux, est de parvenir à un délai de jugement de 7,5 mois en 2010-2011.

- **À périmètre constant, le budget de l'OFPPRA progresse.**

La subvention prévue pour l'OFPPRA s'élève à 29 millions d'euros. Elle était de 43 millions d'euros en loi de finances pour 2008. À périmètre constant, compte tenu du transfert de 17,5 millions d'euros vers le programme 165 pour contribuer au financement de la CNDA, la dotation de l'OFPPRA semble augmenter de 3,5 millions d'euros ⁽²⁾. Il faut toutefois relever que la dotation finalement servie à l'OFPPRA pour 2008 a été de 40,4 millions d'euros seulement, en recul de 5 % par rapport à la dotation 2007. Cette baisse reposait sur l'hypothèse d'un repli de la demande d'asile, qui ne s'est pas produit. L'augmentation prévue pour 2009, fondée sur une hypothèse de stabilité de la demande d'asile, devrait permettre à l'OFPPRA de maintenir le niveau actuel de son fonds de roulement, qui lui fournit une autonomie de gestion d'environ 75 jours.

Le plafond d'emplois de l'OFPPRA serait stable en 2009, à 412 ETP ⁽³⁾. La structure de l'emploi continue d'évoluer, en application du plan de résorption des emplois précaires. Ainsi, comme en 2006 et 2007, 40 emplois contractuels ont été transformés en emplois de titulaires.

(1) Cela résulte notamment de l'arrivée tardive de dix rapporteurs, issus du dernier concours.

(2) Soit la différence entre 29 et (43-17,5).

(3) Compte tenu du transfert des ETP de la CNDA vers le programme 165.

L'objectif 3 a pour but de Garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur. L'indicateur 3.1, rénové depuis l'année dernière, mesure en conséquence les *Nombre, délai et coût de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA*.

Pour la réalisation de cet objectif, trois sous-objectifs ont été définis et fixés par le responsable de programme :

– **réduction de l'âge moyen des dossiers.** L'importante opération de résorption des dossiers anciens conduite en 2006 a permis d'en réduire le nombre significativement. Le stock a de nouveau baissé en 2007, mais de façon plus marginale (– 1,9 %). Par conséquent, la part des dossiers de plus de deux mois a augmenté de 3,9 % entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2007. En revanche, les dossiers dont l'ancienneté est supérieure à un an ne constituent plus que 2,7 % du stock au 31 décembre 2007 (contre 3 % au 31 décembre 2006) ;

– **réduction du stock.** L'effort engagé par l'Office a permis de réduire significativement le nombre des dossiers en instance, passé de 11 755 au 31 décembre 2005 à 7 750 au 1^{er} juillet 2008. Le stock des dossiers au 31 décembre 2007 représentait 2,8 mois d'activité de l'Office (au regard de la moyenne des flux mensuels de 2007). Dès 2008, le stock devrait représenter moins de deux mois d'activité ;

– **réduction du délai moyen de traitement.** Le délai moyen de traitement reste supérieur à 3 mois avec 105 jours en 2007 contre 110 en 2006. Le traitement prioritaire des dossiers les plus anciens dans l'opération de déstockage conduite en 2007 n'a pas permis de réduire le délai moyen de traitement dans les proportions escomptées. La prévision est d'un délai moyen de 100 jours pour 2008 et de 95 jours pour 2009, sous l'hypothèse de la stabilité de la demande d'asile. La cible pour 2001 a été revue à la baisse, passant de 80 jours dans le PAP 2008 à 90 jours dans le PAP 2009.

Le **coût unitaire d'examen d'une demande d'asile** serait en baisse depuis la fin de l'année 2007 (500 euros contre 540 euros). La dégradation de la cible pour 2011 (550 euros) résulte de l'objectif de baisse du stock, qui, à demande d'asile constante, ferait mécaniquement croître le coût unitaire d'examen, faute de pouvoir réduire à due concurrence les coûts de structure.

Un contrat d'objectifs et de moyens est en cours de négociation avec l'État, ce dont votre Rapporteur spécial se réjouit. La signature ce contrat, rendue possible par l'autonomisation de la CNDA, est l'un des objectifs fixés au ministère de l'Immigration par la RGPP.

c) Les demandeurs d'asile sont accompagnés et hébergés

La France doit assurer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile pendant la durée de l'instruction de leur demande par l'OFPRA et la Commission de recours des réfugiés, conformément à la Convention de Genève et à la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.

• **Les crédits des plates-formes d'accueil sont en baisse.**

Dans les départements recevant un flux important de demandeurs d'asile, l'État finance des plates-formes d'accueil lorsque l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) n'est pas encore en mesure d'assurer le premier accueil des demandeurs d'asile. Ces plates-formes de services assurent une fonction de guichet unique, délivrant des prestations d'accueil, d'information sur les modalités de prise en charge sociale, d'enregistrement et d'instruction de la demande d'hébergement en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), d'information sur les procédures d'asile et d'orientation vers un hébergement d'urgence et vers les structures ou services utiles (en matière de restauration, de soins, d'aide à l'ouverture des droits à la couverture médicale universelle, de transports). Ces plates-formes conservent un rôle, au-delà de l'accueil des demandeurs d'asile primo-arrivants, à l'égard des demandeurs en cours de procédure, qui continuent à bénéficier de leurs services. Elles assurent également l'enregistrement et le suivi de la demande d'hébergement et établissent notamment le diagnostic de la situation personnelle, familiale et sociale des demandeurs d'hébergement en CADA.

Pour 2009, il est proposé une diminution de 45 % de la dotation 2008, dans un contexte de régionalisation et de rationalisation des procédures d'accueil des demandeurs d'asile, par redéploiement vers les plates-formes de l'ANAEM, qui assurent un service au moins équivalent pour un moindre coût.

Les **2,6 millions d'euros** prévus devraient permettre de financer les plates-formes et points d'accueil qui seront maintenus. La dotation sera répartie ainsi :

– un montant forfaitaire de 25 000 ou 30 000 euros par plate-forme, selon l'importance du flux accueilli (soit une enveloppe de 775 000 euros) ;

– une enveloppe complémentaire de 1,8 million d'euros déléguée à l'Île-de-France, compte tenu de la part prépondérante de cette région dans le flux national ;

– une dotation spéciale de 25 000 euros à destination de la Guyane.

En outre, un montant de 400 000 euros permettra de subventionner des associations exerçant une action de portée nationale et répondant aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile.

• **La gestion de l'hébergement en CADA s'améliore.**

Le dispositif national d'accueil comportait, au 31 décembre 2007, 20 410 places réparties sur 274 centres d'accueil pour demandeurs d'asile, alors que le parc comprenait 5 282 places seulement au 1^{er} janvier 2001. Les CADA assurent l'hébergement ainsi qu'un accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'OFPRA ou la CNDA. Le développement des places en CADA s'inscrit dans la perspective pluriannuelle de la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui retenait l'objectif de 20 000 places de CADA à la fin de l'année 2007. Cet objectif a été dépassé grâce à la création de 1 000 nouvelles places en 2007.

Deux centres de transit, totalisant 246 places, accueillent également des étrangers sollicitant l'asile en France, durant la période nécessaire à l'établissement de leur situation administrative, lorsque ces personnes relèvent de dispositions particulières en matière de droit d'asile, comme par exemple les étrangers soumis à la procédure dite « Dublin »⁽¹⁾.

Par ailleurs, un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile (CAOMIDA), d'une capacité d'accueil de 33 places, a été créé en 1999 pour répondre au problème de la prise en charge de certains mineurs isolés demandeurs d'asile.

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

Le **pourcentage d'hébergement en CADA** des demandeurs d'asile en cours de procédure (sous-indicateur 2.1.1 du programme 303), est en constante progression, passant de 46 % en 2006 à 50,8 % en 2007, pour s'établir au 30 juin 2008 à 54 %. La cible pour 2011 est de 70 %.

Le **taux d'occupation des places** se maintient également à un niveau élevé, supérieur à 96 % au 30 juin 2008. Ce niveau d'occupation est optimal compte tenu du taux de vacance « frictionnelle », incompressible sur un parc de cette importance, et du fait des difficultés issues de la possible inadéquation entre les places disponibles et la composition des familles hébergées.

La durée moyenne de séjour en CADA doit être réduite afin d'y accueillir un maximum de demandeurs d'asile. L'hébergement en CADA est en effet la solution optimale pour l'hébergement des demandeurs d'asile, répondant le mieux aux normes minimales fixées par la directive précitée du 27 janvier 2003.

(1) C'est-à-dire identifiés dans un autre État membre de l'Union européenne et en instance de réadmission dans cet État.

Or, la durée moyenne de séjour en CADA a augmenté de 6 % en 2007 (548 jours contre 515 en 2006). Cette durée de prise en charge, parfois anormalement longue, résulte également des difficultés persistantes rencontrées pour trouver des solutions de sortie rapide aux personnes qui ne devraient plus être hébergées en CADA, réfugiées ou déboutées. Le pilotage renforcé du dispositif national d'accueil, expérimenté depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2006, a déjà permis des évolutions favorables, tout comme les actions menées en faveur de l'insertion des réfugiés (accès à l'emploi et au logement) et le développement de l'aide au retour volontaire des déboutés. Au 30 juin 2008, le taux de présence indue des réfugiés en CADA s'établit à 3 % de la population hébergée, contre 4 % au 31 décembre 2007. Le taux de présence indue des déboutés s'établit à 6 % au 30 juin 2008, contre 7,2 % au 31 décembre 2007.

La dotation demandée pour 2009 s'élève à 195,6 millions d'euros, sur la base d'un coût moyen de la journée d'hébergement en CADA évalué à 25,48 euros. S'il n'est pas prévu de créer de nouvelles places en CADA en 2009, 500 places devraient être programmées en 2010 et 2011.

• Les crédits nécessaires au financement de l'hébergement d'urgence sont avérés plus élevés que prévu.

Le parc de places en CADA est complété par un dispositif d'hébergement d'urgence d'une capacité estimée à **4 222 places en 2009**. Ce dispositif, qui serait doté de **30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, est destiné à accueillir à titre transitoire les demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle en CADA ainsi que, si nécessaire, les personnes sortant de ces centres. L'hébergement d'urgence permet en outre de prendre en charge des demandeurs d'asile ne pouvant bénéficier ni d'un hébergement en CADA ni de l'allocation temporaire d'attente (ATA), notamment les personnes placées en procédure prioritaire parce que provenant d'un pays d'origine sûr ou celle placées en procédure Dublin.

Le dispositif d'urgence à **gestion nationale** (1 500 places) est géré par la société Adoma et a vocation à accueillir des demandeurs d'asile arrivant en région parisienne, ainsi qu'à prendre en charge des demandeurs d'autres régions accueillant une part importante du flux national. Les crédits prévus à ce titre en 2009 s'élèvent à 9,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avec un coût moyen journalier de 17,96 euros.

Le dispositif à **gestion déconcentrée** consiste en une enveloppe de crédits d'un montant de 20,2 millions d'euros mise à la disposition des préfets afin de financer des dépenses d'hébergement d'urgence en hôtel ou en structures collectives d'hébergement.

Face aux flux de demandeurs d'asile, les crédits inscrits en lois de finances pour la prise en charge sociale des demandeurs d'asile se sont révélés très insuffisants pendant la période récente. Cette **sous-dotation** a concerné tout

particulièrement les crédits d'hébergement d'urgence qui font l'objet, depuis plusieurs années, d'abondements significatifs par redéploiements internes et décrets d'avance. La sous-dotation a toutefois tendance à diminuer, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

MONTANT DES CRÉDITS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

(en euros)

Année	LFI	Exécution
2003	19 029 917	124 316 950
2004	27 994 292	143 775 492
2005	27 994 292	140 892 202
2006	44 500 000	103 723 237
2007	40 369 782	57 160 338
2008 (au 30 juin)	35 300 000	43 075 000

Source : MIINDS.

La dotation 2009, en recul par rapport à celle de 2008, repose sur les hypothèses suivantes :

– diminution du délai d'instruction de la demande d'asile, notamment dans le contexte de la réforme de la CNDA ;

– rationalisation de l'utilisation des crédits d'hébergement d'urgence grâce à la mise en place, dès 2008, d'une procédure de remontée d'informations précises, sous forme d'enquêtes auprès des directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales ;

– pleine utilisation du parc de places en CADA ;

– amélioration du pilotage global du dispositif national d'accueil, associée au déploiement, sur l'ensemble du territoire métropolitain, de l'application informatique de l'ANAEM, DN@, qui permet désormais aux différents acteurs de disposer, en temps réel, des caractéristiques de l'offre et de la demande d'hébergement en CADA et d'en rechercher l'adéquation dans des conditions optimales.

Votre Rapporteur spécial considère que si l'exercice 2009 devait à nouveau se traduire par des mesures de gestion comparables à celles prises en 2008⁽¹⁾, il conviendra d'envisager un « rebasage » de la dotation prévue en loi de finances initiale.

(1) Consistant essentiellement en l'ouverture de 12 millions d'euros par décret d'avance (cf. supra).

• **De fortes tensions ont pesé en 2008 sur le financement de l'allocation temporaire d'attente.**

L'allocation d'insertion a été remplacée par l'allocation temporaire d'attente (ATA) par la loi de finances pour 2006 et le décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006. Le refus de l'offre de prise en charge présentée aux demandeurs d'asile lors de leur admission au séjour entraîne désormais la perte des droits à l'ATA. En contrepartie, l'ATA est versée aux demandeurs d'asile durant toute la procédure d'instruction de leur demande, et non plus pendant un an au maximum, conformément à la directive précitée du 27 janvier 2003, relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

En loi de finances initiale pour 2008, les crédits relatifs au financement de l'ATA avaient été budgétés à hauteur de 28 millions d'euros, permettant de financer 13 226 bénéficiaires pour une durée moyenne de versement de l'allocation de 10 mois. Si le nombre de bénéficiaires de l'ATA n'a pas significativement évolué, la durée de traitement des dossiers des demandeurs d'asile a en revanche connu une augmentation, entraînant une hausse du coût réel de l'ATA. Si les délais de traitement de l'OFPRA sont contenus, ceux de la CNDA sont passés de 357 jours fin 2007 à 415 jours au 1^{er} octobre 2008. Le besoin total révisé sur l'année 2008 au titre de l'ATA s'établit donc à 51 millions d'euros, expliquant l'ouverture de 24 millions d'euros par décret d'avance (cf. *supra*).

Le montant demandé pour 2009 est de **30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le présent projet de loi de finances propose de réviser les conditions d'accès à l'ATA, à la suite de l'annulation partielle du décret de mise en œuvre de l'allocation par le Conseil d'État. Il s'agirait d'une part d'étendre le bénéfice de l'ATA aux demandeurs provenant de pays d'origine sûrs et aux demandeurs auxquels s'applique le 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève, qui stipule que ladite convention cesse de s'appliquer aux personnes qui ne peuvent plus refuser la protection du pays dont elles ont la nationalité du fait de l'extinction des circonstances à la suite desquelles la qualité de réfugié leur a été reconnue. Par ailleurs, seraient exclus du bénéfice de l'ATA les demandeurs d'asile qui ont déjà introduit une demande en France. Il est attendu de cette réforme une minoration des dépenses à hauteur de 6 millions d'euros (cf. *infra* le commentaire de l'article 63, rattaché).

Votre Rapporteur spécial formule à propos de l'ATA la même remarque qu'au sujet de l'hébergement d'urgence. Le commentaire de l'exécution 2009 sera l'occasion de faire le point sur le caractère éventuellement structurel de certaines sous-budgétisations.

3.– L'action *Lutte contre l'immigration clandestine* se substitue à l'ancienne action *Police des étrangers*

a) *La gestion des lieux de rétention et d'attente*

• **Les centres de rétention administrative**

Les CRA ont vocation à accueillir les étrangers séjournant en situation irrégulière sur le territoire français, dans l'attente de leur reconduite.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre Rapporteur spécial appelait de ses vœux une rationalisation de la gestion des CRA, tendant au rapatriement dans la mission *Immigration, asile et intégration* de l'ensemble des crédits les concernant. En effet, les coûts de construction des CRA et les crédits relatifs aux agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale concourant à leur fonctionnement sont financés depuis la mission *Sécurité*. Cet éparpillement des crédits entre deux missions ne permet pas d'avoir une vision globale du coût des centres de rétention administrative, et il serait souhaitable qu'au moins les coûts de construction des CRA, une fois achevé le plan triennal d'augmentation du nombre de places en CRA, soient transférés à la mission *Immigration*.

Pour l'heure, les **28,8 millions d'euros** prévus à l'action 3 du programme 303 ne concernent donc que le fonctionnement dit « hôtelier » (restauration, blanchisserie, maintenance) des 23 CRA, fonctionnement géré en sous-traitance par la direction générale de la police nationale et la direction générale de la gendarmerie nationale depuis le 1^{er} janvier 2007.

Après l'ouverture de 116 nouvelles places en 2008, 1 538 places étaient gérées par la police et 434 par la gendarmerie. Le 22 juin 2008, un incendie criminel s'est produit à Vincennes, conduisant à la perte de 120 places.

En 2009, le nombre de places en CRA devrait s'établir à 2 030, compte tenu notamment de l'ouverture de 240 places au Mesnil-Amelot. On se rapprocherait ainsi de l'objectif de 2 400 places fixé, initialement pour juin 2008, par le comité interministériel de contrôle de l'immigration de novembre 2005.

Le taux d'occupation des CRA a fléchi depuis 2007, passant de 76 % à 71 %. La durée moyenne de rétention est stable, autour d'une dizaine de jours. Cette durée moyenne est largement inférieure à la durée maximale autorisée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité (32 jours, dans certaines circonstances). Ce taux moyen masque toutefois d'importantes disparités (cf. tableau *infra*).

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a adopté une mesure tendant à la « *réforme des modes de gestion et d'organisation des centres de rétention administrative pour en réduire les coûts* ». Votre Rapporteur spécial se satisfait de cette initiative, et en suivra attentivement la mise en œuvre.

LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN 2008

Centre de rétention en 2008	Capacité théorique	Capacité réelle	Taux d'occupation réelle (en %)	Nombre d'arrivées	Durée moyenne de rétention (en jours)
Bobigny	55	55	83,77	1 071	7,83
Bordeaux	24	24	75,55	294	11,22
Coquelles	79	78	87,58	1 261	9,98
Geispolsheim	36	36	79,69	388	13,46
Hendaye *	30	5	52	53	8,83
Le Mesnil Amelot	140	135	89,15	1 928	11,39
Lille Lesquin 1 **	41	32	14,74	405	2,14
Lille Lesquin 2	96	96	71,69	1 437	8,67
Lyon St Exupéry	120	89	74,70	1 187	10,20
Marseille Canet	136	134	73,72	1 606	11,18
Metz	30	30	72,54	334	11,72
Nantes	8	8	85,42	164	7,29
Nice Auvare	43	43	86,56	863	7,86
Nîmes	128	123	33	1 070	6,90
Palaiseau	40	39	73,65	538	9,64
Paris 1 ***	140	128	93,84	1 435	15,22
Paris 2 ***	140	130	91,81	1 410	15,36
Paris 3	40	40	37,39	375	7,26
Perpignan	48	41	73,73	771	7,19
Plaisir	32	30	78,37	418	10,22
Rennes	70	70	53,36	541	12,57
Rouen Oissel	73	73	56,79	880	8,52
Sète	28	23	44,56	299	6,24
Toulouse Cornebarrieu	126	121	58,31	1 039	12,37
	1 703	1 582	71,12	19 767	10,36

* Arrêté d'ouverture du CRA Hendaye le 25 mai 2008, ouverture effective début juin 2008

** Ouverture du CRA Lille Lesquin 1 quelques jours par mois selon les besoins

*** À la suite de l'incendie du 22 juin 2008, fermeture des centres de Paris 1 et 2 dès le 23 juin 2008

Source : MIINDS.

• La possibilité de tenir des audiences délocalisées a été partiellement remise en cause.

Aux termes de l'article L. 552-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), le juge des libertés et de la détention ⁽¹⁾ « statue par ordonnance au siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se situe le lieu de placement en rétention de l'étranger [...]. Toutefois, si une salle d'audience attribuée au ministère de la justice lui permettant de statuer publiquement a été spécialement aménagée à proximité immédiate de ce lieu de rétention, il statue dans cette salle ».

Des salles d'audience ont été aménagées dans les enceintes des centres de rétention de Coquelles (Pas-de-Calais), Cornebarrieu (Haute Garonne), et du Canet à Marseille (Bouches-du-Rhône).

(1) Chargé de se prononcer sur le maintien en rétention, ou en zone d'attente pour les personnes sollicitant l'asile à la frontière ou reconduites avant même leur entrée sur le territoire pour défaut de documents de voyage valides.

Par trois arrêts rendus le 16 avril 2008, la première chambre civile de la Cour de cassation a censuré la tenue des audiences dans une salle spécialement aménagée dans l'enceinte d'un CRA, au motif qu'elle constitue une violation caractérisée des dispositions de l'article L. 552-1 du CESEDA, adoptant ainsi une interprétation stricte de la notion de « proximité immédiate ».

L'autorité de chose jugée attachée à ces arrêts a imposé la suspension immédiate de la tenue des audiences dans les salles spécialement aménagées dans les centres de Toulouse et de Marseille.

En revanche, eu égard à la configuration des lieux, la salle d'audience située à proximité du centre de rétention de Coquelles a pu continuer à fonctionner.

Les arrêts de la Cour de cassation, bien que concernant des CRA, n'ont pas incité à l'utilisation de la salle d'audience aménagée dans la zone d'attente des personnes en instance (ZAPI) de Roissy. La loi n° 92-625 du 6 juillet 1992 prévoit que le magistrat judiciaire compétent, aujourd'hui le juge des libertés et de la détention, peut statuer, en matière de prolongation du maintien d'une personne en zone d'attente, dans une salle d'audience spécialement prévue à cet effet sur l'emprise ferroviaire, portuaire ou aéroportuaire.

Une telle salle a été construite sur le site aéroportuaire de Roissy en 2001. Des travaux supplémentaires ont été engagés afin d'adapter ces locaux aux besoins de l'institution judiciaire ; il s'agissait notamment de matérialiser clairement sur la façade qu'il s'agit d'une annexe du tribunal de grande instance de Bobigny, et de permettre un libre accès des avocats et du public aux audiences. Une deuxième salle d'audience de plus grande capacité était également prévue. Une navette devait enfin être mise en place entre Bobigny et Roissy, afin de faciliter les déplacements des magistrats et fonctionnaires appelés à participer aux audiences. Le ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales prévoyait une entrée en service à la fin de l'année 2008.

Aucune audience ne s'est tenue et n'est prévue dans cette salle, notamment du fait d'une certaine frilosité des magistrats. Se trouve en outre posée la question de l'application à la ZAPI, par analogie, de la jurisprudence de la Cour de cassation concernant les CRA. Cette situation a un coût pour les finances publiques : les travaux ont été réalisés, mais l'inutilisation de la salle impose des transferts réguliers entre la ZAPI et le tribunal de Bobigny. **Il convient donc de sortir de cette impasse, en prenant une décision rapidement.** Si la salle ne devait pas être utilisée pour y conduire des audiences, il faudrait envisager sa réaffectation à l'usage de la ZAPI, par exemple pour l'accueil des enfants isolés.

b) Les personnes retenues et en attente bénéficient d'une assistance sociale et sanitaire

Les personnes retenues en CRA bénéficient de prestations d'information, de soutien et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, d'une couverture sanitaire et enfin de prestations permettant l'exercice effectif de leurs droits.

La dotation globale accordée à ces mesures d'assistance serait de **10 millions d'euros** en 2009, répartis à parité entre la prise en charge sanitaire dans les CRA et la ZAPI de Roissy, et les actions d'aide à l'exercice des droits.

Ces dernières sont actuellement exercées par la CIMADE, dont le contrat de marché avec l'État s'achève fin 2008. Un nouvel appel d'offre doit être passé avec, éventuellement, un allotissement afin de mettre en concurrence plusieurs personnes morales agissant dans le domaine juridico-humanitaire. Le coût estimé de l'appel d'offre est de 15 millions d'euros sur trois ans.

c) Le coût complet de l'éloignement est délicat à mesurer

L'éloignement des étrangers en situation irrégulière ayant fait l'objet d'une telle mesure, quelle que soit sa nature (obligation de quitter le territoire français, arrêté préfectoral de reconduite à la frontière, arrêté ministériel d'expulsion, interdiction du territoire), est une composante clef de la lutte contre l'immigration illégale.

Les crédits prévus à ce titre pour 2009 s'élèvent à **42 millions d'euros**. Ils n'incluent que les frais de billetterie d'avion, de train ou de bateau ; le coût lié à la rémunération des fonctionnaires mobilisés pour l'escorte des personnes éloignées figure pour sa part dans la mission *Sécurité*.

L'objectif de reconduites effectives à la frontière ⁽¹⁾ est de 30 000 pour 2009 ⁽²⁾, contre 26 000 en 2008. Cette année, l'objectif sera vraisemblablement dépassé puisqu'au cours du premier semestre, 17 210 reconduites ont déjà été opérées.

Alors même que les représentants de la Bulgarie et de la Roumanie ont représenté un quart du total des reconduites en 2006, l'adhésion de ces États à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007 n'a finalement pas entraîné de baisse significative du nombre de mesures de reconduite exécutées : 23 196 contre 23 831 en 2006.

(1) Indicateur 4.2 (Nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière), rattaché à l'objectif 4 (Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière).

(2) Les informations contenues dans le PAP ne sont pas toujours concordantes : la cible de l'indicateur précité est de 30 000, mais la dotation budgétaire est construite sur une hypothèse de 28 000.

En revanche, l'année 2007 a été marquée par un taux d'exécution particulièrement peu élevé des décisions de reconduite. En effet, 112 010 décisions de ce type ont été prononcées, soit un taux d'exécution de 20,7 %, contre 29 % en 2006.

ÉVOLUTION DES RECONDUITES

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

* : obligation de quitter le territoire français

** : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

Source : MIINDS.

Les principaux motifs d'échec des reconduites sont essentiellement exogènes à l'action des préfetures et des services de police et de gendarmerie concernés. Les annulations de procédure par le juge des libertés et de la détention et la non-délivrance de laissez-passer consulaire par les autorités du pays concerné sont en effet les deux premières causes d'échec.

Ces difficultés exigent une mobilisation accrue :

– s'agissant des laissez-passer consulaires, les pressions exercées sur les pays les moins coopératifs doivent être intensifiées, et les accords de gestion concertée des migrations devraient permettre de renforcer la coopération avec les pays concernés ;

– les annulations de procédure par les juridictions administratives et surtout judiciaires pourraient voir leur nombre diminuer grâce la représentation systématique de l'État par l'un de ses agents ou un avocat lors des audiences. Des expériences fructueuses sont déjà menées en ce sens dans plusieurs départements. Une réflexion est par ailleurs engagée sur la base des propositions formulées par la commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, tendant à la simplification des procédures contentieuses. Cette commission a toutefois écarté les différentes options d'unification du contentieux, au profit du juge administratif ou du juge judiciaire.

Le coût complet d'une reconduite à la frontière n'est toujours pas disponible. L'indicateur 4.1 indique certes le *Coût moyen d'une reconduite à la frontière*, mais il se compose d'une partie seulement des éléments qui pourraient entrer dans le calcul du coût complet. Selon cet indicateur, le coût moyen d'une reconduite a été de 2 936 euros en 2007. Ce coût serait ramené à 2 450 euros en 2009, mais la justification au premier euro fait état d'un montant de 2 186 euros.

En tout état de cause, ces évaluations sont partielles, ne comptabilisant pas :

- les activités d'investigation et d'interpellations réalisées par tous les services de police ou de gendarmerie ;

- les activités d'escorte et de garde à vue des services de police et de gendarmerie, réalisées avant la notification de la décision ministérielle ou préfectorale de reconduite ou d'expulsion ;

- les activités d'escorte des autres directions de police ou de la gendarmerie réalisées après le placement en CRA ;

- les activités de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur directement rattachables à l'éloignement ;

- les activités des bureaux des étrangers et des cabinets des préfets relatifs à l'éloignement ;

- les activités des différentes juridictions intervenant au cours de la procédure ;

- les activités d'assistance aux personnes éloignées réalisées par les associations, en partie subventionnées par l'État.

Le ministère de l'Immigration a informé votre Rapporteur spécial qu'un audit spécifique sera conduit sur le sujet, la question n'ayant pas été traitée en détail dans le cadre de la RGPP.

4.– L'action *Soutien* regroupe désormais l'ensemble des crédits de personnel de la mission

La forte croissance des crédits de l'action résulte du transfert vers ce support budgétaire de l'ensemble des dépenses de personnel de la mission, pour un total de 36 millions d'euros en 2009 (cf. *supra*).

L'essentiel des crédits de fonctionnement (12 millions d'euros) résulte de l'inscription des loyers budgétaires consacrés aux implantations parisiennes du ministère (cf. *supra*).

Les dépenses d'investissement (14,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17 millions d'euros en crédits de paiement) concernent à titre principal la rénovation des systèmes d'information, et plus particulièrement de l'application GREGOIRE.

Le projet GREGOIRE procède à une refonte totale de l'application AGDREF de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France, créée en mars 1993.

Le projet vise les objectifs suivants :

- le traitement interministériel des dossiers des étrangers par les préfetures, avec un périmètre étendu aux consulats, aux services de police et unités de gendarmerie, aux opérateurs (ANAEM, OFPRA), aux organismes sociaux, et, d'une manière générale, à tous les organismes dont la mission nécessite la vérification préalable du caractère régulier de la situation d'un étranger ;

- l'introduction de la biométrie à des fins de lutte contre la fraude ;

- la constitution d'une base de données statistiques sur l'évolution des flux migratoires.

B.- LE PROGRAMME *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104

(en euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2008	Demandées pour 2009	Évolution (en %)	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Évolution (en %)
Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française (libellé modifié)	43 473 800	15 000 000	- 65,5	43 473 800	15 000 000	- 65,5
Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière (libellé modifié)	131 377 569	59 500 000	- 54,7	131 377 569	59 500 000	- 54,7
Aide au retour et à la réinsertion	3 000 000	1 500 000	- 50	3 000 000	1 500 000	- 50
Naturalisation et accès à la nationalité	1 473 000	1 800 000	+ 22,4	1 473 000	1 800 000	+ 22,4
Total	179 324 369	77 800 000	- 56,6	179 324 369	77 800 000	- 56,6

Source : PAP.

1.– L'action *Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française* porte les crédits du futur Office français de l'immigration et de l'intégration

Le changement de dénomination de l'action, qui s'intitulait dans le PAP 2008 *Accueil des étrangers primo-arrivants*, reflète l'évolution prévue des compétences du seul opérateur du programme, l'ANAEM.

a) *Les missions de l'ANAEM consistent notamment à mettre en œuvre le contrat d'accueil et d'intégration*

• **L'ANAEM est un établissement public administratif de l'État**, créé par la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Succédant à l'Office des migrations internationales (OMI), l'Agence a pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

– à l'introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ;

– à l'accueil des demandeurs d'asile ;

– au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

– à l'entrée et au séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

– au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine ;

– à l'emploi des Français à l'étranger.

L'ANAEM est également chargée, sur l'ensemble du territoire, du service public de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner durablement en France.

Depuis 2006, l'ANAEM est chargée de la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Créé en avril 2003, consacré par la loi de programmation pour la cohésion sociale précitée, puis rendu obligatoire ⁽¹⁾ par la loi du 24 juillet 2006, le CAI a donné un nouvel essor à la politique d'immigration. Une formation civique, une formation linguistique, une journée d'information sur la vie en France (destinée à présenter aux nouveaux arrivants les principaux services publics, notamment en matière de santé, de protection sociale

(1) *Pour les étrangers admis pour la première fois au séjour en France ou qui entrent régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans et qui disposent d'un titre de séjour d'au moins un an.*

et d'école) et, le cas échéant, un bilan de compétences professionnelles sont désormais proposés à l'ensemble des primo-arrivants afin de favoriser leur intégration dans la société française.

L'ANAEM est enfin chargée de la mise en œuvre des nouvelles mesures prévues en matière d'intégration par la loi du 20 novembre 2007 : CAI pour la famille, bilan de compétences obligatoire, évaluation dans le pays d'origine de la maîtrise du français et des valeurs de la République par les candidats au regroupement familial et les conjoints étrangers de Français.

• **La montée en puissance du CAI se poursuit.** Les 6 750 séances d'accueil organisées en 2007 sur le territoire métropolitain ont permis de recevoir 101 770 personnes, 99,5 % d'entre elles signant un contrat. La généralisation du CAI sur l'ensemble du territoire a entraîné une augmentation des flux traités (95 693 signataires en 2006), et le caractère obligatoire du contrat a eu un impact sur le taux d'adhésion (96,1 % en 2006).

Une formation linguistique a été prescrite à 25,8 % des signataires, pour une durée moyenne de 293 heures. Le volume global d'heures prescrites s'est élevé à 7 646 911. La formation linguistique dispensée aux migrants étant depuis 2007 sanctionnée par le diplôme initial de langue française (DILF)⁽¹⁾, 180 sessions d'examens ont été organisées, permettant à 2 949 personnes d'obtenir ce diplôme.

Ont été par ailleurs organisées en 2007 4 323 séances de formation civique (obligatoire pour les signataires) et 1 661 sessions d'information sur la vie en France.

Au cours du premier semestre 2008, on constate un léger tassement dans le nombre de signataires du CAI (-1,1 %), à corréliser avec l'évolution des flux. En effet, on remarque une baisse de l'immigration familiale sur les six premiers mois de l'année et une augmentation de l'immigration économique.

L'augmentation constatée du niveau d'études des primo-arrivants induit en 2008 une diminution du nombre de bénéficiaires de formations linguistiques, qui ne constituent plus que 21,7 % des signataires. En revanche, entre janvier et juin 2008, 5 572 migrants ont obtenu le DILF, soit une estimation de 11 000 DILF en 2008.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dispose que, lors du premier renouvellement de la carte de séjour, il peut être tenu compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration. Elle prévoit dans son article 7 que l'autorité administrative tient compte, pour la délivrance d'une première carte de résident, de la souscription et du respect par l'étranger du contrat. L'impact de

(1) *Qui est l'objet de l'indicateur de performance 1.1, rattaché à l'objectif 1 Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers.*

cette mesure n'est pas encore évalué, d'une part parce que les formations linguistiques, qui sont les plus susceptibles de faire l'objet de défaillances, peuvent se dérouler sur deux ans, d'autre part du fait de la nécessité de créer préalablement un dispositif de suivi de cette mesure. Un bilan sera établi dans le courant de l'année 2009.

• **Les mesures nouvelles en faveur de l'intégration prévues par la loi du 20 novembre 2007 n'ont pas eu à ce jour d'impact budgétaire.** En effet, les conditions d'application des dispositions de ce texte législatif doivent être fixées par décret en Conseil d'État, texte en cours d'élaboration.

L'ANAEM est d'ores et déjà en mesure de mettre en œuvre les différents dispositifs dès la parution du décret. Ses représentations à l'étranger (Maroc, Tunisie, Turquie, Mali, Sénégal) vont bénéficier dans les prochaines semaines d'un renforcement de leurs effectifs pour pouvoir faire face à leur nouvelle mission dans le domaine de l'évaluation et de la formation, dès le pays d'origine, des bénéficiaires du regroupement familial et des conjoints de français en matière de connaissance de la langue française et des valeurs de la République.

Le PAP 2009 procède à une première estimation du coût des nouvelles mesures :

– le montant financier des tests et des formations relatifs à la connaissance de la langue française et des valeurs de la République à l'étranger, en faveur des migrants familiaux, s'élèverait à environ 7,5 millions d'euros ;

– le coût de la formation pour le CAI « famille » est évalué à 212 500 euros, sur la base d'une estimation de 5 000 demandes maximum ;

– le coût du bilan de compétences obligatoire est évalué à environ 9 millions d'euros.

Ces prévisions sont encore approximatives et un bilan plus précis sera fourni à l'occasion de la présentation du rapport annuel de performance pour 2009.

b) Un nouvel opérateur va être créé en 2009 : l'Office français de l'immigration et de l'intégration

La loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a créé l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), qui a succédé au Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). L'article 39 de cette loi a transféré à l'ANAEM les compétences du FASILD relatives à la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI).

À ce jour, l'ACSE conserve des compétences en matière d'intégration des populations immigrées. Cette organisation administrative de la politique

d'intégration est assez confuse, en particulier en ce qui concerne la formation linguistique. En effet, l'ANAEM a la responsabilité du CAI (notamment de la formation linguistique pendant la première année de présence de l'étranger sur notre sol), et l'ACSÉ est chargée, entre autres, de la formation linguistique des étrangers présents depuis plus d'un an.

Votre Rapporteur spécial avait appelé de ses vœux une rationalisation de cette organisation, de préférence sous la forme d'un transfert de compétences vers l'ANAEM.

À l'issue de la RGPP, le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé de la création d'un nouvel opérateur qui reprendrait les compétences de l'ANAEM et celle de l'ACSÉ en matière d'accueil des primo-arrivants et de formation linguistique.

Un Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) devrait donc être créé au 1^{er} janvier 2009.

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement à l'article 22 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, tendant à élargir les missions de l'ANAEM aux actuelles compétences de l'ACSÉ en matière d'accueil et de formation linguistique des primo-arrivants⁽¹⁾. L'ANAEM deviendrait ainsi le seul opérateur compétent pour toute la durée du parcours d'intégration, fixée à cinq ans. Le nom de l'ANAEM sera changé en celui d'OFII par voie réglementaire.

Le futur OFII sera chargé de la mise en œuvre de l'ensemble du parcours d'intégration, c'est-à-dire des actions d'accueil et de formation conduites en faveur étrangers primo-arrivants pendant les cinq premières années de leur séjour en France.

Cette réorganisation du paysage institutionnel doit s'accompagner d'un accroissement des moyens de l'ANAEM (et donc du futur OFII), afin de lui permettre d'assumer les fonctions jusqu'ici dévolues à l'ACSÉ. Tel est, entre autres, l'objet de la réforme des ressources propres de l'ANAEM prévue par l'article 62 du présent projet de loi de finances, rattaché (cf. commentaire *infra*).

Le coût des compétences transférées de l'ACSÉ vers l'ANAEM est évalué à environ 20 millions d'euros par le projet annuel de performances 2009 de la mission *Immigration, asile et intégration*. La réforme des ressources propres de l'ANAEM devrait quant à elle procurer un produit supplémentaire de 18,5 millions d'euros environ.

Compte tenu de l'existence d'un fonds de roulement important, et du surplus de recettes propres attendu de l'adoption du présent article, **la dotation budgétaire de l'ANAEM (et donc du futur OFII) serait de 15 millions d'euros en 2009**. Elle était de 43,5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2008, mais l'importance du fonds de roulement (environ 55 millions d'euros) a permis de ne pas verser la subvention.

(1) Voir la « petite loi » à l'adresse suivante : http://ameli.senat.fr/publication_pl/2007-2008/497.html

Le nombre d'ETP devrait être ramené de 920 en 2008 à 890 en 2009.

À la création de l'OFII, 60 ETP de l'ACSÉ devraient lui être transférés. Mais compte tenu des délais de création du nouvel établissement, l'impact sur 2009 est estimé à + 30 ETP, avec un effet « report » de 30 ETP sur 2010. Parallèlement, les effectifs de l'ANAEM seront réduits de 60 ETP, soit un solde de – 30 ETP.

2.– Les *Autres actions d'intégration des étrangers en situation irrégulière* forment un ensemble assez composite

- Le changement de dénomination de l'action (*Intégration et lutte contre les discriminations* en 2008) et la forte réduction des crédits résultent pour l'essentiel du fait que **l'ACSÉ n'est plus opérateur du programme 104.**

À la suite de la RGPP, il a été décidé de répartir plus clairement les fonctions et les moyens entre les différents programmes. À cet effet, 40 millions d'euros sont transférés vers le programme 147 *Équité sociale et territoriale et soutien* de la mission *Ville et logement*, au titre d'actions de lutte contre les discriminations en raison de la race conduites par l'ACSÉ et financées jusqu'ici depuis le programme 104, mais considérées comme relevant pour l'essentiel de la politique de la ville. Le transfert d'une partie des crédits d'intervention de l'ACSÉ vers le programme 147 permet une clarification bienvenue des responsabilités.

- **Le ministère de l'Immigration va néanmoins poursuivre le financement de dépenses d'interventions en faveur de la promotion sociale et professionnelle des personnes immigrées, à hauteur de 28,1 millions d'euros en 2009.** L'objectif du ministère, qui doit être encouragé, est de rationaliser les dispositifs existants, afin de les recentrer sur des objectifs d'intégration.

Ainsi, un nouveau dispositif devrait être expérimenté en 2009 : une aide financière intitulée « parcours de réussite professionnelle » (PARP) soutiendra pendant trois ans, en complément des bourses de mérite, les meilleurs étudiants étrangers s'engageant dans un parcours professionnalisant.

- Jusqu'en 2008, l'ACSÉ était également chargée de la mise en œuvre du **plan de traitement des foyers de travailleurs migrants**, auquel **10,7 millions d'euros** seront consacrés en 2009. Ce plan vise à faire évoluer cette catégorie spécifique de logements-foyers vers la résidence sociale, ce qui implique en général d'importants travaux.

- **12 millions d'euros figurent sur cette action au titre des centres provisoires d'hébergement.** 28 CPH ont pour mission principale la préparation de l'insertion des réfugiés admis en France au titre de la convention de Genève. La capacité d'accueil en CPH est aujourd'hui de 1 083 places. Elle reste stable depuis quelques années, le Gouvernement ayant choisi de privilégier la prise en charge des réfugiés par les dispositifs de droit commun. Compte tenu du nombre limité de places, l'accueil en CPH est réservé aux réfugiés souffrant de difficultés particulières d'insertion, notamment aux personnes ayant subi des traumatismes particulièrement graves.

3.– L'action *Aide au retour et à la réinsertion*

Cette action finance exclusivement l'**aide à la réinsertion des anciens migrants dans leur pays d'origine**. La modicité et la baisse des crédits s'expliquent par la jeunesse du dispositif, créé par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Il s'agit d'aider les étrangers non communautaires, de plus de 65 ans, vivant seuls et résidant régulièrement en France depuis au moins 15 ans, à retourner régulièrement dans leur pays d'origine, s'ils le souhaitent. Pour ce faire, leurs ressources sont complétées.

La montée en charge du dispositif sera moins rapide que prévu.

4.– L'action *Naturalisation et accès à la nationalité* finance le fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française

- Le PAP justifie l'existence de cette action par le fait que la sous-direction, située à Nantes, a la responsabilité de ses dépenses locales.

Il paraîtrait toutefois **plus logique de rattacher les crédits de cette action à l'action *Soutien* du programme 303**.

- **En 2007, 100 820 personnes ont acquis la nationalité française**, dont 30 989 par mariage avec un conjoint français et 69 831 par décret. Les chiffres de l'année 2008 devraient être sensiblement proches, 46 340 acquisitions ayant eu lieu au 30 juin 2008.

La loi du 24 juillet 2006 a généralisé la cérémonie d'accueil dans la citoyenneté française. Un questionnaire a été envoyé en mars 2008 à l'ensemble des préfets de département en vue d'une évaluation de la mise en œuvre des cérémonies d'accueil. 77 préfectures ont répondu au questionnaire et 76 déclarent organiser des cérémonies d'accueil dans la citoyenneté française.

Les principaux éléments ressortant des réponses au questionnaire sont les suivants :

- dans 22% des départements, les préfectures déclarent avoir reçu des demandes de maires souhaitant organiser des cérémonies d'accueil dans la nationalité ;

- dans 100 % des cas, les nouveaux Français ayant acquis la nationalité par voie de naturalisation sont invités à participer aux cérémonies ;

- dans 76 % des cas, les nouveaux Français ayant acquis la nationalité par voie de mariage sont également invités ;

– dans la quasi-totalité des préfectures (93,5 %), les cérémonies d'accueil dans la citoyenneté semblent perçues par les publics invités de manière « très majoritairement positive » ;

– dans 94 % des départements, le film « Devenir Français » est diffusé ;

– un livret de nationalité est remis aux nouveaux Français dans 93 % des départements, à l'occasion des cérémonies. Ce livret, établi et diffusé par le ministère de l'Immigration, contient plusieurs documents dont une lettre du Président de la République accueillant le nouveau citoyen français au sein de la collectivité nationale et le texte de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

● Conformément au souhait émis l'année dernière par votre Rapporteur spécial, l'indicateur 2.1 indique désormais la durée moyenne d'instruction des demandes de naturalisation (398 jours en moyenne).

● **Le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a lancé la réforme du processus de naturalisation**, prônant la suppression de la double instruction par les préfectures d'une part et par la direction des populations et des migrations d'autre part.

Il s'agit de supprimer les tâches administratives redondantes afin de réduire les délais tout en veillant à préserver l'égalité de traitement entre les demandeurs. Pour ce faire, le choix de la déconcentration de la procédure dans les préfectures a été annoncé et a fait l'objet d'échanges avec les organisations syndicales. Un décret de simplification de la procédure devrait être présenté au Conseil d'État avant la fin de l'année.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition, lors de la commission élargie, 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 et sur les articles 62 et 63, rattachés (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 29 octobre 2008⁽¹⁾), la commission des Finances **adopte** les crédits de cette mission, conformément à l'avis favorable de Mme Béatrice Pavy, Rapporteur spécial.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C005.asp

Article 62

Détermination des ressources propres du futur opérateur en charge de la politique d'immigration et d'intégration

Texte du projet de loi :

- 1 I. - Le chapitre premier du titre premier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par une section IV ainsi rédigée :
- 2 « Section IV. Dispositions fiscales.
- 3 « Art. L. 311-13. - A. - La délivrance d'un premier titre de séjour figurant parmi ceux mentionnés aux 1^o, 2^o et 3^o de l'article L. 311-2 donne lieu à la perception, au profit de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder, d'une taxe dont le montant est fixé par décret entre 200 euros et 340 euros. Ces limites sont respectivement ramenées à 55 euros et 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour au titre des articles L. 313-7 et L. 313-7-1, du 9^o de l'article L. 313-11, du 3^o de l'article L. 314-11, ainsi que la carte de séjour portant la mention « salarié » ou « salarié en mission » prévue au 1^o et au 5^o de l'article L. 313-10. Elles sont ramenées à 100 euros et 170 euros pour les étrangers entrés en France au titre du regroupement familial en tant qu'enfants mineurs.
- 4 « Ces dispositions ne sont pas applicables aux étrangers qui sollicitent un titre de séjour au titre des 10^o et 11^o de l'article L. 313-11, de l'article L. 313-13, et des 4^o, 5^o, 6^o, 8^o et 9^o de l'article L. 314-11, ni aux travailleurs temporaires et saisonniers mentionnés au 1^o et au 4^o de l'article L. 313-10. La délivrance d'un visa de long séjour valant ou dispensant de titre de séjour donne lieu, outre les droits de visa prévus par la réglementation en vigueur, à la perception, au profit de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder, de la taxe correspondant au titre de séjour que ce visa remplace.
- 5 « B. - Le renouvellement des titres de séjour ainsi que la fourniture de duplicata donnent lieu à la perception, au profit de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder, d'une taxe dont le montant est fixé par décret entre un minimum égal à 55 euros et un maximum égal à 110 euros. Ces limites sont respectivement ramenées à 15 euros et 30 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour au titre de l'article L. 313-7. La taxe de renouvellement n'est acquittée qu'une fois par période d'un an. Elle n'est pas exigée des réfugiés et des étrangers bénéficiaires de la protection subsidiaire.
- 6 « C. - La délivrance, le renouvellement et la fourniture de duplicata des documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs au titre des articles L. 321-3 et L. 321-4 donnent lieu à la perception, au profit de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder, d'une taxe dont le montant est de 30 euros.
- 7 « D. - Ces taxes sont acquittées soit au moyen de timbres mobiles d'un modèle spécial à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder, soit par la voie électronique au moyen d'un timbre dématérialisé, dans les conditions prévues au chapitre II du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts.
- 8 « E. - Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret.
- 9 « Art. L. 311-13-1. - Les dispositions de l'article L. 311-13 sont applicables à la délivrance, au renouvellement et à la fourniture de duplicata des titres de séjour et des documents de circulation pour étrangers mineurs prévus par les traités ou accords internationaux, sauf stipulations contraires prévues par ces traités ou accords.
- 10 « Art. L. 311-14. - Tout employeur qui embauche un travailleur étranger acquitte, lors de la première entrée en France de cet étranger ou lors de sa première admission au séjour en qualité de salarié, une taxe au profit de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder.
- 11 « Lorsque l'embauche intervient pour une durée supérieure ou égale à douze mois, le montant de cette taxe est de :
- 12 « - 900 euros lorsque le salaire versé à ce travailleur étranger est inférieur ou égal à une fois et demie le montant mensuel à temps plein du salaire minimum de croissance ;
- 13 « - 1 600 euros lorsque le salaire versé à ce travailleur étranger est supérieur à une fois et demie le montant mensuel à temps plein du salaire minimum de croissance.
- 14 « Lorsque l'embauche intervient pour un emploi temporaire d'une durée supérieure à trois mois et inférieure à douze mois, le montant de cette taxe, fixé par décret, varie selon le niveau du salaire dans des limites comprises entre 50 euros et 300 euros.
- 15 « Lorsque l'embauche intervient pour un emploi à caractère saisonnier, le montant de cette taxe est modulé selon la durée de l'embauche à raison de 50 euros par mois d'activité salariée complet ou incomplet. Chaque embauche donne lieu à l'acquiescement de la taxe.
- 16 « La taxe prévue au présent article est perçue comme en matière de recettes des établissements publics nationaux à caractère administratif.
- 17 « Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret. »
- 18 II. - La cinquième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi rédigée :
- 19 « Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement et financées par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations ou de l'établissement public appelé à lui succéder. »
- 20 III. - La section IV du chapitre II du titre III de la dernière partie du livre premier du code général des impôts et l'article L. 5221-10 du code du travail sont abrogés.

21 IV. - Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 311-13 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne sont pas applicables avant le 31 décembre 2011 aux conjoints et aux enfants d'étrangers dont la demande de regroupement familial a été autorisée avant la publication de la présente loi et ayant acquitté à ce titre la redevance prévue par la réglementation en vigueur.

22 V. - Les dispositions de l'article L. 311-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'appliquent aux demandes d'autorisation de travail présentées par l'employeur postérieurement à la publication de la présente loi.

Exposé des motifs du projet de loi :

Conformément aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), cet article prévoit les ressources propres du futur opérateur interlocuteur unique en matière d'immigration et d'intégration, à savoir l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

Ce nouvel opérateur rassemblera les missions et les moyens de l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrants (ANAEM) et d'une partie de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

Dans l'attente de la création de cet opérateur, cet article prévoit ses modalités de financement en définissant ses ressources propres. Les taxes et redevances perçues actuellement par l'ANAEM sont redéfinies en prévoyant outre leur transfert - dès sa création - à l'Office français de l'immigration et de l'intégration, la simplification de leur régime (élargissement de l'assiette, suppression des exemptions, remplacement des redevances pour services rendus, dont le fondement est devenu obsolète, par des taxes).

Observations de votre Rapporteur spécial :

Le présent article a pour objet de déterminer les ressources propres de l'opérateur de l'État chargé de la politique d'immigration et d'intégration.

Cette politique est pour l'heure essentiellement mise en œuvre par deux opérateurs : l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ). Conformément aux recommandations issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les compétences de l'ACSÉ en matière d'intégration des primo-arrivants devraient être transférées, d'ici le 1^{er} janvier 2009, à un nouvel établissement public, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), qui reprendrait en outre l'ensemble des missions de l'ANAEM.

Dans le cadre de cette réorganisation, le présent article propose de redéfinir les ressources propres actuellement perçues par l'ANAEM et ultérieurement par l'OFII, constituées de taxes et de redevances pour services rendus. Il s'agirait notamment d'en simplifier le régime et d'en élargir l'assiette.

I.- LE DROIT EXISTANT

A.- L'AGENCE NATIONALE DE L'ACCUEIL DES ÉTRANGERS ET DES MIGRATIONS EST LE PRINCIPAL OPÉRATEUR DE L'ÉTAT EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

L'ANAEM est un établissement public administratif de l'État, créé par la loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

Succédant à l'Office des migrations internationales (OMI), l'Agence a pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives :

– à l’introduction en France, au titre du regroupement familial ou en vue d’y effectuer un travail salarié, d’étrangers ressortissants de pays tiers à l’Union européenne ;

– à l’accueil des demandeurs d’asile ;

– au contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ;

– à l’entrée et au séjour d’une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ;

– au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d’origine ;

– à l’emploi des Français à l’étranger⁽¹⁾.

L’ANAEM est également chargée, sur l’ensemble du territoire, du service public de l’accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d’un titre les autorisant à séjourner durablement en France⁽²⁾.

La loi n° 2006-396 pour l’égalité des chances du 31 mars 2006 a créé l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSE), qui a succédé au Fonds d’aide et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). L’article 39 de cette loi a transféré à l’ANAEM les compétences du FASILD relatives à la mise en œuvre du contrat d’accueil et d’intégration (CAI).

Créé en avril 2003, consacré par la loi de programmation pour la cohésion sociale précitée, puis rendu obligatoire⁽³⁾ par la loi n° 2006-911 relative à l’immigration du 24 juillet 2006, le CAI a donné un nouvel essor à la politique d’immigration. Une formation civique, une formation linguistique, une journée d’information sur la vie en France (destinée à présenter aux nouveaux arrivants les principaux services publics, notamment en matière de santé, de protection sociale et d’école) et, le cas échéant, un bilan de compétences professionnelles sont désormais proposés à l’ensemble des primo-arrivants afin de favoriser leur intégration dans la société française.

L’ANAEM est enfin chargée de la mise en œuvre des nouvelles mesures prévues en matière d’intégration par la loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile du 20 novembre 2007 : CAI pour la famille, bilan de compétences obligatoire, évaluation dans le pays d’origine de la maîtrise du français et des valeurs de la République par les candidats au regroupement familial et les conjoints étrangers de Français.

(1) Article L. 5223-1 du code du travail.

(2) *Idem.*

(3) Pour les étrangers admis pour la première fois au séjour en France ou qui entrent régulièrement en France entre l’âge de seize ans et l’âge de dix-huit ans et qui disposent d’un titre de séjour d’au moins un an.

B.- L'ANAEM EST FINANCÉE PAR PLUSIEURS TYPES DE RESSOURCES

1.- Les ressources propres

a) Les taxes payées par les étrangers ou les hébergeants

Le code général des impôts ⁽¹⁾ prévoit l'affectation de trois taxes à l'ANAEM.

• **La taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour**

Acquitté par droit de timbre, le montant de la taxe est fixé par décret dans des limites comprises entre 200 et 340 euros pour les titres de séjour suivants :

- la carte de séjour « compétences et talents » ;
- le titre de séjour délivré aux étrangers de seize à dix-huit ans qui déclarent vouloir exercer une activité professionnelle salariée ;
- le document de circulation délivré, sous conditions prévues à l'article L. 321-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), aux mineurs de dix-huit ans.

Les limites sont ramenées à 55 et 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire portant la mention étudiant.

Sont dispensés du paiement de la taxe les étrangers :

– à qui est délivrée de plein droit une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » du fait du regroupement familial, d'une incapacité permanente égale ou supérieure à 20 % assortie de la perception d'une rente au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP), de leur statut d'apatride, de leur état de santé ou du bénéfice de la protection subsidiaire ;

– à qui la carte de résident est délivrée de plein droit du fait d'une incapacité permanente égale ou supérieure à 20 % assortie de la perception d'une rente au titre des AT-MP, de leur combat pour la France, de leur statut de réfugié ou d'apatride ;

– qui entrent régulièrement en France pour y exercer une profession salariée, munis d'une autorisation ou d'un contrat de travail.

(1) *Articles 1635-0 bis, 1635 bis et 1635 bis-0 A.*

• **La taxe perçue lors du renouvellement des autorisations de travail**

Son montant est déterminé par décret dans des limites comprises entre 55 et 110 euros.

Sont dispensés du paiement de cette taxe les bénéficiaires du droit d'asile et les réfugiés politiques placés sous la protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

• **La taxe perçue lors de la demande de validation d'une attestation d'accueil**

Cette taxe, d'un montant de 45 euros, est acquittée par l'hébergeant. Son montant a été relevé de 30 à 45 euros par la loi de finances pour 2008.

b) Les contributions des employeurs de salariés étrangers

L'article L. 5221-10 du code du travail prévoit la perception par l'ANAEM des recettes suivantes :

– une redevance, dont le montant est fixé par décret, payée par l'employeur qui embauche un travailleur étranger permanent, en faisant appel à l'ANAEM ;

– une contribution forfaitaire, dont le montant est fixé par décret, versée dans les mêmes circonstances. Le produit de cette contribution est affecté pour partie à l'ACSÉ.

Le même article mentionne également la taxe, payée par les étrangers lors du renouvellement des autorisations de travail ou des titres de séjour valant autorisation de travail dont le montant est fixé par décret entre 55 et 110 euros (cf. *supra*). En effet, le produit de cette taxe vient en minoration de la contribution forfaitaire évoquée ci-dessus.

2.– Les ressources budgétaires

La loi de finances initiale pour 2008 a prévu le versement à l'ANAEM de 55,3 millions d'euros de subventions du budget de l'État.

43,5 millions d'euros sont inscrits à l'action *Accueil des étrangers primo-arrivants* du programme *Intégration et accès à la nationalité française* de la mission *Immigration, asile et intégration*. Il s'agit de la subvention pour charges de service public versée à l'ANAEM.

Le solde provient du programme *Immigration et asile* (mission *Immigration, asile et intégration*) et du programme *Codéveloppement* (mission *Aide publique au développement*).

3.– Les autres recettes

La contribution spéciale est une amende administrative appliquée aux employeurs d'étrangers non autorisés à travailler, prévue par l'article L. 8253-1 du code du travail.

L'ANAEM perçoit en outre des recettes diverses, issues par exemple de cessions de valeurs mobilières.

4.– Le budget 2008

Le produit des ressources propres, initialement estimé à 78,6 millions d'euros pour 2008, devrait finalement être de 90,2 millions d'euros.

Les recettes tirées de la contribution spéciale s'élèveraient à 10 millions d'euros pour une prévision de 3,6 millions d'euros.

Les recettes diverses seraient elles aussi supérieures à la prévision, soit 5,8 millions d'euros contre 1,9 million d'euros.

En revanche, le montant des subventions du budget de l'État serait très inférieur à la prévision : 4,3 millions d'euros contre 55,3 millions d'euros. Cela s'explique par l'existence d'un fonds de roulement important, justifiant le non-versement par l'État de la subvention pour charges de service public.

Le montant global des recettes serait donc, pour 2008, de 110,3 millions d'euros, pour des dépenses évaluées à 145,7 millions d'euros. Le surcroît de dépenses sera couvert par le fonds de roulement, qui s'élèverait à environ 55 millions d'euros à la fin de l'année.

II.– LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A.– LE PRÉSENT ARTICLE S'INSCRIT DANS LA PERSPECTIVE DE CRÉATION D'UN NOUVEL OPÉRATEUR

À ce jour, l'ACSÉ conserve des compétences en matière d'intégration des populations immigrées. Cette organisation administrative de la politique d'intégration est assez confuse, en particulier en ce qui concerne la formation linguistique. En effet, l'ANAEM a la responsabilité du CAI (notamment de la formation linguistique pendant la première année de présence de l'étranger sur notre sol), et l'ACSÉ est chargée de la suite du parcours d'intégration (notamment de la formation linguistique des étrangers présents depuis plus d'un an).

Votre Rapporteur spécial avait appelé de ses vœux une rationalisation de cette organisation, de préférence sous la forme d'un transfert de compétences vers l'ANAEM.

À l'issue de la RGPP, le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a donc décidé de la création d'un nouvel opérateur qui reprendrait

les compétences de l'ANAEM et celle de l'ACSÉ en matière d'accueil des primo-arrivants et de formation linguistique.

Un Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) devrait donc être créé au 1^{er} janvier 2009.

Le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement à l'article 22 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, tendant à élargir les missions de l'ANAEM aux actuelles compétences de l'ACSÉ en matière d'accueil et de formation linguistique des primo-arrivants⁽¹⁾. L'ANAEM deviendrait ainsi le seul opérateur compétent pour toute la durée du parcours d'intégration, fixée à cinq ans. Le nom de l'ANAEM sera changé en celui d'OFII par voie réglementaire.

Le futur OFII sera chargé de la mise en œuvre de l'ensemble du parcours d'intégration, c'est-à-dire des actions conduites en faveur des étrangers primo-arrivants pendant les cinq premières années de leur séjour en France.

Cette réorganisation du paysage institutionnel doit s'accompagner d'un accroissement des moyens de l'ANAEM (et donc du futur OFII), afin de lui permettre d'assumer les fonctions jusqu'ici dévolues à l'ACSÉ. Tel est, entre autres, l'objet de la réforme des ressources propres de l'ANAEM prévue par le présent article.

Le coût des compétences transférées de l'ACSÉ vers l'ANAEM est évalué à environ 20 millions d'euros par le projet annuel de performances 2009 de la mission *Immigration, asile et intégration*. La réforme des ressources propres de l'ANAEM devrait quant à elle procurer un produit supplémentaire de 18,5 millions d'euros environ.

Compte tenu de l'existence d'un fonds de roulement important, et du surplus de recettes propres attendu de l'adoption du présent article, la dotation budgétaire de l'ANAEM (et donc du futur OFII) serait de 15 millions d'euros en 2009.

B.– LE PRÉSENT ARTICLE REDÉFINIT LES RESSOURCES PROPRES DE L'ANAEM

Le paragraphe III du présent article (alinéa 20) prévoit la suppression des actuelles recettes fiscales propres de l'ANAEM.

Le paragraphe I (alinéa 1^{er}) crée une nouvelle section au livre III du titre premier du chapitre premier du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), prévoyant un nouveau dispositif de ressources propres, fondé exclusivement sur des taxes fiscales, ce qui simplifierait le dispositif actuel. Par ailleurs, l'assiette des taxes serait élargie.

(1) Voir la « petite loi » à l'adresse suivante : http://ameli.senat.fr/publication_pl/2007-2008/497.html

Ces taxes, perçues par voie de timbre (alinéa 7), seraient affectées à l'ANAEM ou, ainsi qu'en dispose de façon systématique le présent article, à « l'établissement public appelé à lui succéder ».

1.— L'assiette des taxes dues par les étrangers est élargie

L'ensemble des taxes décrites ci-après sont recouvertes par voie de timbre.

Sauf stipulation contraire des traités internationaux, ces taxes sont applicables aux documents de séjour et de circulation prévus par lesdits traités.

a) La taxe pour délivrance d'un premier titre de séjour (alinéa 3)

Le montant de cette taxe serait fixé par décret entre 200 et 340 euros pour la délivrance des titres de séjour suivants :

- la carte de séjour temporaire ;
- la carte de résident ;
- la carte de séjour « compétences et talents ».

Le montant de la taxe serait fixé entre 100 et 170 euros pour les étrangers entrés en France au titre du regroupement familial en tant qu'enfants mineurs.

Le montant de la taxe serait fixé entre 55 et 70 euros pour les étrangers auxquels est délivrée :

– une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant », « stagiaire », « salarié », « salarié en mission » ou « vie privée et familiale », du fait d'une incapacité permanente supérieure ou égale à 20 % assortie du versement d'une rente au titre des AT-MP ;

– une carte de résident, du fait de la conjonction du dernier critère évoqué ci-dessus et du caractère régulier du séjour en France.

L'alinéa 4 prévoit que ne donne pas lieu au versement d'une taxe la délivrance d'un certain nombre de titres de séjour :

– la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » délivrée aux apatrides, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux étrangers dont l'état de santé le justifie ;

– la carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle aux travailleurs temporaires et saisonniers ;

– la carte de résident délivrée, sous condition de régularité du séjour, aux étrangers ayant combattu pour la France ⁽¹⁾, aux réfugiés et aux apatrides résidant depuis plus de trois ans en France.

La délivrance d'un visa de long séjour valant titre de séjour donnerait lieu à perception de la taxe correspondant au titre de séjour concerné ⁽²⁾.

b) La taxe pour renouvellement des titres de séjour et fourniture de duplicata (alinéa 5)

Le montant de cette taxe serait fixé par décret entre 55 et 110 euros.

La fourchette serait ramenée entre 15 et 30 euros pour les étrangers auxquels est délivrée une carte de séjour temporaire « étudiant ». Les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne seraient pas soumis au paiement de cette taxe.

c) La taxe relative aux documents de circulation des étrangers mineurs (alinéa 6)

La délivrance, le renouvellement et la fourniture de duplicata des documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs donnent lieu à la perception d'une taxe de 30 euros.

Il s'agit d'une part du titre d'identité républicain délivré à tout mineur né en France de parents étrangers titulaires d'un titre de séjour, d'autre part du document de circulation délivré aux mineurs dont au moins l'un des parents appartient à certaines catégories d'étrangers, dont la liste est déterminée à l'article L. 321-4 du CESEDA, et inclut notamment les détenteurs d'une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale ».

2.– Le régime de contribution des employeurs est simplifié.

Le système de redevances et de contribution forfaitaire actuellement en vigueur est assez complexe (cf. *supra*). En outre, son fondement est devenu obsolète ; en effet, le système de redevances pour service rendu a été instauré en 1946, à une époque caractérisée par une pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, que l'Office national d'immigration (ONI) tentait de pallier. Le présent article prévoit le paiement d'une taxe au profit de l'ANAEM par tout employeur qui embauche un travailleur étranger lors de sa première entrée en France ou de sa première admission au séjour en qualité de salarié (alinéa 10).

(1) Sauf dans la Légion étrangère.

(2) Par exemple, un conjoint de français sollicitant un visa en cette qualité pour résider en France, qui se verrait remettre à l'étranger un visa long séjour lui permettant de résider un an sans démarche auprès de la préfecture devrait, dans les trois mois suivant son entrée en France, se manifester auprès de l'ANAEM pour que celle-ci tamponne son visa et prenne ainsi note de son domicile en France. Cet étranger devrait aussi s'acquitter d'une taxe (sous forme de timbre ANAEM dans l'immédiat) liée à la délivrance de son visa.

Le montant de la taxe serait toutefois variable selon la durée de l'embauche (alinéas 11 à 15) :

– lorsque celle-ci intervient pour un **emploi saisonnier**, le montant de la taxe serait modulé en fonction de la durée de l'embauche, à raison de 50 euros par mois d'activité salariée ;

– lorsque l'embauche intervient pour un **emploi temporaire compris entre trois et douze mois**, le montant de la taxe serait fixé par décret entre 50 et 300 euros ;

– lorsque l'embauche intervient **pour un an ou plus**, le montant de la taxe serait variable selon le niveau du salaire versé : 900 euros pour un salaire inférieur ou égal à 1,5 SMIC et 1 600 euros au-delà.

Cette taxe serait recouvrée comme en matière de recettes des établissements publics nationaux à caractère administratif (alinéa 16). Les modalités ainsi visées renvoient aux articles 151 à 189 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

C.– LES AUTRES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

Le **paragraphe II** (alinéas 18 et 19) prévoit de modifier l'article L. 311-9 du CESEDA, qui concerne le parcours d'intégration. Il s'agit de préciser que les formations (linguistique et civique) et prestations (évaluation linguistique et bilan de compétences) afférentes à ce parcours d'intégration, qui sont gratuites, sont financées par l'ANAEM.

Le **paragraphe IV** (alinéa 21) précise que sont exonérés du paiement de la taxe pour délivrance du premier titre de séjour, jusqu'au 31 décembre 2011, les conjoints et enfants d'étrangers dont la demande de regroupement familial a été autorisée avant la publication de la loi de finances pour 2009, et ayant acquitté la redevance actuellement prévue⁽¹⁾. Il s'agit d'éviter l'application rétroactive des nouvelles dispositions fiscales, et de garantir ainsi le respect du principe à valeur constitutionnelle de droit à une vie familiale normale.

Le **paragraphe V** (alinéa 22) prévoit, à nouveau pour éviter l'effet rétroactif, que les taxes dues par les employeurs en application de l'alinéa 10 le seront pour les autorisations de travail présentées après la publication de la loi de finances pour 2009.

Suivant l'avis du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 62 sans modification.

(1) Il s'agit de la redevance prévue à l'article R 421-29, qui dispose que : « la délivrance de l'autorisation de regroupement familial donne lieu au versement à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations par le demandeur d'une redevance pour services rendus au titre de l'article R. 421-27, dont le montant est fixé forfaitairement par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intégration et du ministre chargé du budget ». Cette redevance sera supprimée par voie réglementaire

Article 63

Révision des catégories de bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente (ATA)

Texte du projet de loi :

Le 1° de l'article L. 5423-9 du code du travail est ainsi rédigé :

« 1° Les demandeurs d'asile qui, à la suite d'une décision de rejet devenue définitive, présentent une demande de réexamen à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, à l'exception des cas humanitaires signalés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides dans les conditions prévues par voie réglementaire. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article tire les conséquences de l'annulation partielle, par le Conseil d'État (16 juin 2008), du décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 relatif à l'allocation temporaire d'attente.

D'une part, le décret du 13 novembre 2006 a été annulé en tant qu'il met en œuvre le 1° de l'article L. 5423-9 du code du travail jugé contraire à la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des étrangers dans les États membres. Cette disposition excluait du bénéfice de l'allocation les ressortissants de pays considérés comme des pays d'origine sûrs et les ressortissants de pays pour lesquels l'article 1C5 de la convention de Genève a été mis en œuvre. Le présent article abroge la disposition du code du travail contraire aux conventions.

D'autre part, l'article R. 5423-22 du code du travail, qui dispose que « le droit à l'allocation temporaire d'attente ne peut être ouvert qu'une fois », a été jugé contraire à la loi, qui ne prévoit pas une telle exclusion des demandeurs d'asile en réexamen. La directive précitée autorisant le refus du bénéfice des conditions d'accueil lorsqu'un demandeur d'asile a déjà introduit une demande dans le même État membre, il est proposé d'insérer cette exclusion dans la loi.

Cette disposition génère une économie sur le budget de l'État de 6 millions d'euros.

Observations de votre Rapporteur spécial :

Le présent article a pour objet de réviser les conditions d'accès à l'allocation temporaire d'attente (ATA), tirant en cela les conséquences d'une décision du Conseil d'État (1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies, 16 juin 2008, *La CIMADE*, n° 300636).

I.- L'ALLOCATION TEMPORAIRE D'ATTENTE

L'ATA a été créée par la loi de finances pour 2006. Elle est versée pendant toute la durée d'instruction de leur demande aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour.

Le montant de l'ATA est de 315,86 euros par mois. La gestion de l'allocation, y compris les décisions d'attribution et de rejet, est confiée à l'UNEDIC et aux ASSEDIC. Le présent projet de loi de finances prévoit une dotation de 30 millions d'euros pour financer l'ATA en 2009, depuis l'action *Garantie de l'exercice du droit d'asile* du programme *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*.

II.— TOUT DEMANDEUR D'ASILE NON HÉBERGÉ EN CADA ET AYANT ACCEPTÉ L'OFFRE DE PRISE EN CHARGE A DROIT À L'ATA

L'article L. 5423-9 du code du travail dispose en son 1^o que ne peuvent bénéficier de l'ATA « *les personnes qui proviennent soit d'un pays pour lequel l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a décidé la mise en œuvre des stipulations du 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, soit d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr, au sens du 2^o de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, à l'exception des cas humanitaires signalés par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides* » dans des conditions prévues par décret.

Le 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève stipule que ladite convention cesse de s'appliquer aux personnes qui ne peuvent plus refuser la protection du pays dont elles ont la nationalité du fait de l'extinction des circonstances à la suite desquelles la qualité de réfugié leur a été reconnue.

Un pays est considéré comme d'origine sûre s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par une requête enregistrée le 15 janvier 2007, la CIMADE a demandé au Conseil d'État d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2006-1380 du 13 novembre 2006 relatif à l'ATA ⁽¹⁾, soulevant notamment l'incompatibilité de la base législative dudit décret avec une directive communautaire.

De fait, le Conseil d'État a jugé le 1^o de l'article L. 5423-9 du code du travail contraire à la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003, dont il résulte clairement, selon le juge, « *que les demandeurs d'asile ont droit, dès le dépôt de leur demande et aussi longtemps qu'ils sont admis à se maintenir sur le territoire d'un État membre, à bénéficier de conditions matérielles d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière, quelle que soit la procédure d'examen de leur demande* ».

En conséquence, « *les étrangers demandant à bénéficier de l'asile qui ont la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1^{er} de la convention de Genève ou d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr ont droit, jusqu'à la notification de la décision de l'OFPRA, à bénéficier de conditions matérielles d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement ainsi qu'une allocation journalière [...] Si le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement soutient que ces demandeurs d'asile peuvent être hébergés dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale et les centres d'hébergement d'urgence, il ressort des dispositions qui régissent ces structures que celles-ci ne fournissent ni nourriture, ni habillement et ne servent aucune allocation journalière* ».

(1) Dont les dispositions ont été codifiées aux articles R. 5423-18 à 5423-37 du code du travail.

Seule l'ATA répondant, dans le droit français, aux conditions fixées par la directive précitée, le bénéfice de cette allocation ne saurait être refusé aux demandeurs d'asile, à l'exception de ceux qui sont hébergés en CADA ou qui ont refusé l'offre de prise en charge (2° et 3° de l'article L. 5423-9 du code du travail).

Le présent article tire les conséquences de la décision du Conseil d'État, en supprimant les exclusions jugées non conformes à la directive.

III.- LA LOI PEUT EXCLURE DU BÉNÉFICE DE L'ATA LES DEMANDEURS D'ASILE QUI ONT DÉJÀ INTRODUIT UNE DEMANDE EN FRANCE

Dans sa décision du 16 juin 2008, le Conseil d'État a annulé l'article R. 5423-22 du code du travail, dans la mesure où il prévoyait que le droit à l'ATA ne pouvait être ouvert qu'une fois. Cela avait pour conséquence d'exclure du bénéfice de l'allocation les demandeurs d'asile qui sollicitaient le réexamen de leur demande sur la base d'éléments nouveaux.

Le Conseil d'État a jugé que dès lors que le directeur général de l'OFPRA a décidé qu'il y a lieu de procéder à un nouvel examen de la situation de l'intéressé, rien dans la loi ne s'oppose au versement de l'ATA.

Le présent article introduit donc dans la partie législative du code du travail une nouvelle exclusion du bénéfice de l'ATA, s'agissant des demandeurs d'asile déboutés par une décision devenue définitive et présentant une demande de réexamen à l'OFPRA.

Il est toutefois prévu une exception pour les cas humanitaires signalés par l'OFPRA, dans des conditions à prévoir par décret.

L'exposé des motifs indique que la directive précitée autorise le refus du bénéfice des conditions d'accueil lorsqu'un demandeur d'asile a déjà introduit une demande dans le même État membre. De fait, l'article 16 de cette directive prévoit 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* ».

L'adoption du présent article permettrait une minoration des dépenses de 6 millions d'euros en 2009. L'octroi du bénéfice de l'ATA aux ressortissants de pays d'origine sûrs devrait générer un surcoût de 1,5 million d'euros, qui serait plus que compensé par le non-versement de l'allocation aux demandeurs d'asile ayant sollicité un réexamen (minoration de dépenses évaluée à 7,5 millions d'euros).

Suivant l'avis du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 63 sans modification.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Ministère de l’Immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire

• **Cabinet du ministre :** M. Michel Bart, directeur de cabinet ; M. Guillaume Larrivé, directeur adjoint de cabinet ; M. Yves Bentolila, conseiller budgétaire

• **Services du ministère :** M. Patrick Stéfani, secrétaire général ; M. Christophe Bay, directeur de l’accueil, de l’intégration et de la citoyenneté ; M. Francis Étienne, directeur de l’immigration ; M. Jean-Pierre Guardiola, chef du service de l’asile ; M. Rémy-Charles Marion, chef du service des affaires générales et des finances ; Mme Sylvie Moreau, chef de service à la direction de l’accueil, de l’intégration et de la citoyenneté

– Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) : M. Jean-François Cordet, directeur général

– Cour nationale du droit d’asile (CNDA) : M. François Bernard, président ; Mme Nadine Guilbaud, secrétaire générale

– Agence nationale de l’accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) : M. Jean Godfroid, directeur général ; M. Étienne Erasmus, directeur de la synthèse budgétaire, du contrôle de gestion et de l’administration générale

– Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSÉ) : M. Dominique Dubois, directeur général ; Mme Blanche Guillemot, directrice générale adjointe

– Police aux frontières : M. Jean-Yves Topin, directeur central

– Visite de la zone d’attente des personnes en instance (ZAPI) de l’aéroport de Paris – Charles de Gaulle : Mme Nadine Joly, directrice de la police aux frontières, et l’ensemble de son équipe ; M. Patrick Espagnol, sous-préfet chargé de mission auprès du préfet de la Seine-Saint-Denis pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy et du Bourget.