



N° 2861

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME VII

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

PAR M. PHILIPPE COCHET,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – FAIRE FACE EFFICACEMENT À LA HAUSSE DE LA DEMANDE D’ASILE	9
A – DES DEMANDEURS D’ASILE TOUJOURS PLUS NOMBREUX	9
B – DE RÉELS PROGRÈS D’OPTIMISATION DES PROCÉDURES, MASQUÉS PAR LES CONSÉQUENCES DE LA HAUSSE CONTINUE DE LA DEMANDE	14
1) Les gains de productivité de l’Office français de protection des réfugiés et apatrides	14
2) La poursuite de la réforme du fonctionnement de la Cour nationale du droit d’asile	16
3) La réorganisation du premier accueil des demandeurs d’asile	20
4) L’optimisation de l’occupation des places d’hébergement en CADA	23
C – DES BESOINS FINANCIERS ACCRUS, AU MOINS PROVISoireMENT	28
1) Des effectifs renforcés pour l’OFPRA et la CNDA	28
2) Le souci d’une meilleure gestion des centres d’accueil	30
3) Un nouvel ajustement à la hausse des dépenses en faveur des demandeurs d’asile n’ayant pas de place en CADA	31
II – MAINTENIR LA PRESSION CONTRE L’IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	35
A – LES BONS RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE L’IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE	35
1) Une vigilance renforcée sur notre territoire	35
2) Des mesures d’éloignement mieux exécutées	37
a) <i>L’augmentation du nombre des mesures exécutées</i>	37
b) <i>Des aides au retour volontaire plus incitatives</i>	39
c) <i>Des mesures pour réduire les échecs à l’éloignement</i>	40
B – DES MOYENS MIEUX UTILISÉS	42
1) La modernisation des outils de contrôle aux frontières	43
a) <i>Le recentrage des missions de la police aux frontières</i>	43
b) <i>Le développement de l’utilisation de la biométrie</i>	45
2) Vers un fonctionnement moins coûteux des centres de rétention administrative	47
3) L’organisation plus efficace des retours	52

III – FAVORISER L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE	55
A – DES FLUX MIGRATOIRES RÉGULIERS MARQUÉS PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE..	55
1) L'évolution de la composition des flux.....	55
<i>a) La baisse apparente des flux d'immigration professionnelle</i>	57
<i>b) Une immigration familiale globalement stabilisée</i>	58
<i>c) Le succès d'une politique attractive en faveur des étudiants</i>	58
2) La simplification des démarches.....	59
<i>a) L'allègement des procédures au bénéfice des migrants</i>	59
<i>b) La suppression de la double instruction des demandes de naturalisation</i>	61
B – LE RÔLE TOUJOURS PLUS CENTRAL DE L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTÉGRATION	62
1) Des missions plus nombreuses, remplies avec efficacité.....	62
<i>a) Davantage d'interventions au profit des signataires d'un contrat d'accueil et d'intégration</i>	62
<i>b) De nouvelles missions complémentaires</i>	64
<i>c) La signature d'un contrat d'objectifs et de performance</i>	69
2) Une évolution des recettes propres devant permettre à l'Office de faire face au développement de ses activités.....	70
<i>a) Des dépenses qui devraient être dynamiques</i>	70
<i>b) Des recettes qui devraient augmenter</i>	72
C – LES AUTRES ACTIONS EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION.....	73
1) Les actions générales.....	74
2) Les aides à l'insertion des réfugiés	76
CONCLUSION	79
EXAMEN EN COMMISSION	81
ANNEXE – Liste des personnalités rencontrées et des visites effectuées par le rapporteur	83

Mesdames, Messieurs,

En dépit de la stabilisation de l'ensemble des dépenses de l'Etat entre 2010 et 2011, la mission « Immigration, asile et intégration » bénéficiera d'une légère augmentation de ses moyens en crédits de paiement de 0,73 %. Cette hausse se concentre sur l'action consacrée aux demandeurs d'asile, dont le nombre a progressé de 20 % en 2008, 12 % en 2009 et encore 8,5 % au premier semestre 2010.

La programmation pluriannuelle des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » est rendue particulièrement délicate par l'importance de la part de ces crédits destinée à garantir l'exercice du droit d'asile (58 % dans le projet de loi de finances pour 2011), laquelle est très dépendante de la situation internationale et largement imprévisible. La forte hausse de la demande d'asile explique l'essentiel des augmentations de crédits consenties au cours du triennum 2009-2011 par rapport aux prévisions, qui reposaient sur une stabilisation de la demande d'asile et la baisse corrélative des durées de procédure devant l'Office français pour les réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ainsi, le triennum précédent prévoyait seulement 428,43 millions d'euros sur l'action Immigration et asile pour 2011.

LE BUDGET PLURIANNUEL 2011-2013

Programmes	PLF 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Immigration et asile	490,88	488,63	476,94	483,64	472,47	474,47
Intégration et accès à la nationalité française	72,88	72,88	71,63	71,63	70,78	70,78
Plafond de la mission	563,76	561,51	548,57	555,27	543,25	545,25

NB : PLF : projet de loi de finances ; AE : autorisations d'engagement ; CP : crédits de paiement.

Source : projet annuel de performances pour 2011.

La nouvelle programmation triennale retient des hypothèses qui apparaissent plus réalistes dans le contexte actuel :

- une évolution de la demande d'asile à la hausse ;

- une stabilisation des dépenses d'éloignement et de fonctionnement des centres de rétention administrative (CRA) sur la période, notamment grâce à la rationalisation de leur gestion, afin de maintenir un niveau élevé de reconduites à la frontière ;

– la baisse des crédits immobiliers relatifs à la création de places de CRA, l’achèvement de l’extension de leur capacité étant concentré sur la première année du triennum ;

– la réalisation d’économies par la mise en place du contrôle de gestion du parc de centres d’accueil des demandeurs d’asile (CADA).

Le budget triennal traduit aussi la participation du ministère à la politique gouvernementale de redressement des finances publiques visant notamment, sur les trois années, une baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement de l’Etat et de ses opérateurs et des dépenses d’intervention, en commençant par un repli de 5 % en 2011. La règle de non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux partant à la retraite est maintenue pour l’Etat et étendue à ses opérateurs.

Avant de diminuer en 2012, les crédits de paiements de la mission vont donc augmenter en 2011 de 0,73 % (mais les autorisations d’engagement diminueront de 0,22 %).

Comme le tableau suivant le met en évidence, l’augmentation des crédits porte uniquement sur le programme Immigration et asile, dont les crédits de paiement progressent de 2,21 % et les autorisations d’engagement de 1,07 %. L’action Garantie de l’exercice du droit d’asile verra ses crédits de paiement augmenter de 3,61 % par rapport au budget initial pour 2010 et ses autorisations d’engagement augmenter de 3,78 %. Les crédits de l’action Soutien sont tirés à la hausse par les moyens destinés à l’informatique, bien que des économies de fonctionnement soient prévues. Celles-ci auront aussi un impact sur l’action Circulation des étrangers et politique des visas. Quant à l’action Lutte contre l’immigration régulière, des économies dans la gestion des CRA et l’organisation des retours forcés devraient permettre de réduire l’enveloppe budgétaire tout en augmentant le nombre de places de rétention et celui des mesures d’éloignement exécutées.

Pour ce qui est du programme Intégration et accès à la nationalité française, la baisse de 8,21 % en crédits de paiement traduit les mesures d’économie imposées par le Gouvernement sur les crédits de fonctionnement et surtout d’intervention et la hausse des ressources propres de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII), permise par un article du projet de loi de finances.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011	Evolution (en %)	FDC et ADP ⁽¹⁾ attendus en 2011	Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	Evolution (en %)	FDC et ADP ⁽¹⁾ attendus en 2011
Immigration et asile	485 700 770	490 881 080	1,07	12 270 361	478 057 110	488 631 080	2,21	12 270 361
Circulation des étrangers et politique des visas	2 600 000	2 550 000	- 1,92		2 600 000	2 550 000	- 1,92	
Garantie de l'exercice du droit d'asile	315 815 760	327 750 000	3,78	4 928 274	316 315 760	327 750 000	3,61	4 928 274
Lutte contre l'immigration irrégulière	103 697 000	92 700 000	- 10,60	2 721 560	93 697 000	90 450 000	- 3,47	2 721 560
Soutien	63 588 010	67 881 080	6,75	4 620 527	65 444 350	67 881 080	3,72	4 620 527
Intégration et accès à la nationalité française (LFI 2010 retraitée)	79 275 742	72 880 715	-8,07	9 739 323	79 401 375	72 880 715	-8,21	9 739 323
Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique	15 000 000	14 400 715	- 4,00	3 850 714	15 000 000	14 400 715	- 4,00	3 850 714
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière ⁽²⁾	48 175 742	41 850 000	- 13,13	3 125 501	48 301 375	41 850 000	- 13,36	3 125 501
Naturalisation et accès à la nationalité	2 000 000	1 900 000	- 5,00		2 000 000	1 900 000	- 5,00	
Actions d'intégration des réfugiés (nouveau)	14 100 000	14 730 000	4,47	2 763 108	14 100 000	14 730 000	4,47	2 763 108
Mission « Immigration, asile et intégration »	564 976 512	563 760 795	-0,22	22 009 884	557 458 585	561 511 795	0,73	22 009 884

(1) FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

(2) Libellé modifié.

Source : d'après projet annuel de performances.

Avant d'entrer dans le détail des politiques conduites par le ministère, et de leur financement, votre Rapporteur doit mentionner l'évolution des moyens de fonctionnement du ministère.

Inscrits sur l'action Soutien du programme Immigration et asile, ils demeurent modestes, dans la mesure où il est doté de structures légères et assure principalement l'orientation et la coordination de politiques menées par d'autres ministères ou par les deux opérateurs que sont l'OFII et l'OFPRA.

Si son plafond d'emplois ne baisse que de 3 ETP entre 2010 et 2011, c'est parce que les 18 suppressions d'emplois sont en grande partie compensées par le transfert de 15 ETP correspondant à des personnels mis gratuitement à la disposition du ministère par d'autres administrations, dont 11 relevant jusqu'ici du programme Police nationale de la mission « Sécurité ». Au total, les crédits de personnel du ministère passeront de 38,46 millions d'euros à 39,92 millions d'euros, dont 9 millions d'euros à destination du compte d'affectation spéciale des pensions.

Alors que l'enveloppe des loyers budgétaires est prévue en hausse pour tenir compte de l'augmentation de 2,2 % de ces loyers et atteindra 4,99 millions d'euros, la dotation de fonctionnement courant du cabinet et des services sera en diminution marquée en autorisations d'engagement (de 6,95 millions d'euros à 6,36 millions d'euros) et stables en crédits de paiement (à 5,96 millions d'euros). Le cabinet du ministre a néanmoins prévu de réaliser des économies à hauteur de 10 % de son enveloppe de 2 millions d'euros ouverte pour 2010, et de les redéployer au profit des services. Les frais d'étude seront en diminution, tandis que les dépenses d'investissements dans le domaine de l'informatique devraient augmenter, de 13,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,84 millions d'euros en crédits de paiement prévus pour 2010 à 16,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2010. La hausse profite à chacune des applications en cours de développement, votre Rapporteur y reviendra à propos des différentes politiques auxquelles elles contribuent.

Votre Rapporteur souhaite remercier chaleureusement les personnes qu'il a reçues à Paris et celles qui l'ont accueilli ⁽¹⁾ aux cours du déplacement qu'il a effectué le 21 septembre, à Créteil, où il a visité le centre d'accueil de demandeurs d'asile, le pôle insertion et la plate-forme d'accueil, d'informations et de domiciliation, gérés par l'association France Terre d'asile, et la direction territoriale de l'OFII, puis aux centres de rétention de Paris-Vincennes.

(1) La liste de ces personnes figure en annexe du présent rapport.

I – FAIRE FACE EFFICACEMENT À LA HAUSSE DE LA DEMANDE D’ASILE

Dans le premier projet de budget pour la mission « Immigration, asile et intégration », créée au 1^{er} janvier 2008, un peu moins de 50 % de ses crédits étaient inscrits sur l’action Garantie de l’exercice du droit d’asile. Ils atteignent désormais plus de 58 % des crédits. Il est prévu de lui consacrer 327,75 millions d’euros en 2011, contre 304,52 millions d’euros en 2008. En effet, même si le ministère poursuit ses efforts afin d’optimiser les dépenses dans ce domaine, il a besoin de moyens supplémentaires pour faire face à la forte progression du nombre des demandeurs d’asile constatée depuis le second semestre 2008.

A – Des demandeurs d’asile toujours plus nombreux

Comme le tableau suivant le met en évidence, le nombre de demandes d’asile déposées en France a diminué de plus de la moitié entre 2004 et 2007. La baisse la plus sensible a été constatée entre 2005 et 2006 : elle a atteint 33 % sur l’ensemble des demandes et 38 % sur les premières demandes. Elle a été plus modérée entre 2006 et 2007, lorsque le nombre des premières demandes n’a fléchi que de 9 %, tandis que les réexamens se contractaient de 29 %.

Mais cette évolution n’est plus d’actualité. Depuis 2008, la tendance s’est inversée et la demande d’asile est à nouveau orientée à la hausse. L’augmentation de 20 % par rapport à 2007 observée en 2008 s’est poursuivie en 2009, à hauteur de 12 %, avec 47 686 demandes enregistrées. Cette augmentation est avant tout imputable à la multiplication des premières demandes, en hausse de 23 %, quand les réexamens ont diminué dans la même proportion entre 2008 et 2009. La demande émanant des mineurs accompagnants est, quant à elle, restée stable entre ces deux années.

DEMANDES D’ASILE ET DÉCISIONS PRISES DEPUIS 2004

Année	Demandes d’asile		Décisions OFPRA			Admissions globales	
	Premières demandes	Total ⁽¹⁾	Total	Accords	Taux d’accords (en %)	Accords après appel	Total accords
2004	50 547	65 614	68 118	6 358	9,3	4 934	11 292
2005	42 578	59 221	51 272	4 184	8,2	9 586	13 770
2006	26 269	39 332	37 715	2 929	7,8	4 425	7 354
2007	23 804	35 520	29 323	3 401	11,6	5 380	8 781
2008	27 063	42 599	31 801	5 153	16,2	6 288	11 441
2009	33 235	47 686	35 331	5 048	14,3	5 325	10 373
1 ^{er} semestre 2010 ⁽²⁾	18 182	25 199	18 675	2 657	14,2	2 614	5 271

(1) Y compris mineurs accompagnants et demandes de réexamen.

(2) Données provisoires.

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

Au cours du premier semestre 2010, la tendance à la hausse s'est poursuivie, mais à un rythme moins rapide : elle a été de 8,5 % par rapport au premier semestre de 2009. En août, le nombre de demandes enregistrées était en baisse par rapport à août 2009, mais le mois de septembre a connu une nouvelle augmentation. La progression des premières demandes reste plus forte, de l'ordre de 12 %. Optimiste, le directeur général de l'OFPRA estime que la tendance haussière semble avoir atteint un pallier.

Depuis 2006, les principaux pays de provenance sont globalement les mêmes : la Turquie, l'ensemble Serbie et Kosovo, la Russie – la demande d'asile concerne principalement les Tchétchènes –, la République démocratique du Congo et le Sri Lanka. Par ailleurs, les demandes en provenance de Chine et d'Haïti ont fortement augmenté entre 2008 et 2009, entraînant leur entrée parmi les dix principaux pays de provenance pour l'année 2009.

En 2009, le Kosovo est devenu le premier pays de provenance des demandeurs d'asile avec 3 048 premières demandes, soit une progression de plus de 70 % par rapport à l'année précédente. Il est suivi par le Sri Lanka et l'Arménie.

Au premier semestre 2010, le Kosovo est toujours le premier pays de provenance des primo-demandeurs d'asile (+ 12 % par rapport à la même période de 2009), suivi par le Bangladesh (+ 80 %), la Russie (+ 49 %) et la République démocratique du Congo (+ 28 %).

**ÉVOLUTION DE L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE
DES DEMANDEURS D'ASILE EN 2008 ET 2009**

	Total des premières demandes 2009 (hors mineurs)	Evolution 2009/2008 (en %)	Total des premières demandes 1^{er} semestre 2010 (hors mineurs)
Kosovo	3 048	70	1 543
Sri Lanka	2 617	33,4	1 128
Arménie	2 297	50	590
République démocratique du Congo	2 113	10,5	1 280
Russie	1 961	- 6,7	1 323
Turquie	1 826	- 8	575
Chine	1 542	92	743
Guinée	1 455	39	955
Bangladesh	1 375	16	1 368
Haïti	1 234	49	779
Autre pays	13 361	15	7 898
Total	33 235	23	18 182

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Globalement, les plus gros contingents de demandeurs d'asile proviennent d'Afrique (35 % en 2009, 36 % au premier semestre 2010) et d'Europe (respectivement 35 % et 31,5 %), et environ un quart est originaire du continent asiatique.

La part des femmes parmi les demandeurs d'asile a augmenté progressivement de 2001 à 2008 : elles représentaient 37,6 % des demandeurs en 2008, contre 36,5 % en 2007, 34,6 % en 2005 et 29,6 % en 2001. L'année 2009 marque une rupture avec cette tendance. La part des femmes diminue, passant à 35,4 % en 2009 et 33,9% au premier semestre 2010. Environ 40 % d'entre elles sont originaires d'Europe et 35 % d'Afrique.

Si la situation politique et sociale joue un rôle déterminant dans les flux de demandeurs d'asile, la hiérarchie des Etats de provenance peut évoluer en fonction de la liste des pays d'origine sûrs. En effet, en application du 2° de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, les demandeurs en provenance des pays d'origine sûrs ne bénéficient pas du droit au séjour, et font aujourd'hui presque systématiquement l'objet de la procédure prioritaire (à hauteur de 87,6 % au premier semestre 2010, contre 83,5 % pendant la même période de 2009).

La liste de ces pays est établie par le conseil d'administration de l'OFPRA, sous le contrôle du Conseil d'Etat : fixée le 30 juin 2005, la première liste a été complétée le 16 mai 2006, puis le 13 novembre 2009. Dans son arrêt du 13 février 2008, le Conseil d'Etat a annulé l'inscription de l'Albanie et du Niger en raison de l'instabilité du contexte politique et social propre à ces deux pays au moment de l'adoption de la liste. Par une décision du 23 juillet 2010, il a aussi annulé l'inscription de l'Arménie, de Madagascar, de la Turquie et du Mali (pour ce dernier, en ce qui concerne les femmes seulement). La Géorgie, inscrite sur la liste en 2005 en ayant été retirée par l'OFPRA en novembre 2009, la liste comporte actuellement les pays suivants : Bénin, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Croatie, Ghana, Inde, île Maurice, Mongolie, Sénégal et Ukraine, depuis 2005, Macédoine (ARYM), Mali (pour les hommes seulement) et Tanzanie, depuis 2006, ainsi que la Serbie, depuis novembre 2009.

Suite à la dernière décision du Conseil d'Etat, les préfets ont reçu pour instructions de traiter en procédure normale les demandes d'asile de ressortissants arméniens, malgaches, turcs ou de ressortissantes maliennes, déposées à compter de cette date, sauf si un autre motif que la nationalité du demandeur justifie que la procédure prioritaire soit mise en œuvre. De même la procédure prioritaire cessera d'être appliquée aux demandes d'asile formées par les étrangers concernés et dont l'instruction est en cours devant l'OFPRA ou la CNDA au 30 juillet 2010.

L'inscription sur la liste des pays d'origine sûrs a eu des répercussions variables dans le temps sur l'évolution des flux de demandes d'asile. On observe d'abord une baisse importante de la demande émanant des pays inscrits sur la liste, de 12,4 % de l'ensemble de la demande au premier semestre 2005 pour les

douze premiers pays inscrits, à 5,1 % en 2007 pour les dix-sept qui y figuraient alors. Après une hausse en 2008, à 9,5 % pour les quinze pays concernés, cette part retombe à 5,1 % en 2009. Au premier semestre 2010, alors que la liste compte dix-sept pays, leurs ressortissants représentent 13 % de la demande d’asile.

En 2007, la chute de la demande a concerné en premier lieu les demandes d’asile bosnienne, ukrainienne, malienne et indienne. La remontée observée en 2008 et la diminution qui a suivi en 2009 sont principalement dues à la forte augmentation puis à la baisse importante de la demande malienne. Au premier semestre 2010, la hausse de la demande d’asile en provenance des pays d’origine sûrs est surtout liée aux demandes d’asile kosovares, turques et arméniennes. On observera néanmoins que le nombre des ressortissants arméniens et turcs demandant l’asile en France, élevé au demeurant (cf. *supra*), s’est nettement infléchi pendant les six premiers mois de 2010, lorsque les deux pays figuraient sur la liste des pays d’origine sûrs : ils ne sont plus que 590 Arméniens, contre 2 297 sur l’ensemble de l’année 2009, et 575 Tucs, contre 1 826 en 2009. L’effet dissuasif de l’inscription sur cette liste pour les ressortissants ayant peu de chances d’obtenir le statut de réfugié apparaît donc incontestable. C’est notamment cet effet qui explique que, depuis 2007, la proportion des demandeurs issus de pays d’origine sûrs qui obtiennent l’asile est plus élevée que le taux moyen d’accession au statut.

Il faut en effet rappeler que toutes les garanties de l’examen individuel par l’OFPPRA des demandes d’asile sont préservées pour les ressortissants de pays d’origine sûrs et que ceux-ci font l’objet d’une audition dans la totalité des cas.

Pour l’ensemble des pays concernés, le taux d’accord de l’OFPPRA, qui était en 2006 inférieur d’un point et demi au taux moyen général, est passé à 19,9 % pour un taux moyen général de 11,6 % en 2007, à 34,8 % pour un taux moyen général de 16,2 % en 2008 et à 32,9 % pour un taux moyen général de 14,3 % en 2009. Au premier semestre 2010, le taux d’accord pour les ressortissants des pays d’origine sûrs diminue : il est de 11 % pour un taux moyen général de 14,2 %. Les taux d’accord étant élevés, la proportion d’annulation par la CNDA des refus prononcés par l’OFPPRA est en revanche inférieure à son niveau moyen.

L’augmentation des admissions en 2008 et 2009 a concerné plus particulièrement les demandeurs d’asile maliens et, dans une moindre mesure, les Sénégalais. La procédure prioritaire quasi systématique a dissuadé les demandes infondées mais, parallèlement, la féminisation de la demande et l’application de la jurisprudence sur les mutilations génitales féminines ont entraîné une hausse des décisions positives. Cependant à la suite de nouvelles décisions de jurisprudence prises en sections réunies par la CNDA en mars 2009, la demande d’asile malienne est désormais orientée à la baisse.

L'évolution de la demande d'asile par région de résidence est très fluctuante dans certaines zones. C'est notamment le cas outre-mer, où la situation est liée à l'évolution de la demande haïtienne. Après la forte baisse observée suite au pic de 2005, la demande a de nouveau augmenté en 2008 et s'est stabilisée en 2009. Cependant, elle semble à nouveau en augmentation au premier semestre 2010. Les départements et collectivités d'outre-mer, qui occupaient la sixième place en 2007, sont remontés à la troisième place (plus de 7 % des demandes) pour le premier semestre 2010 derrière l'Île-de-France (près de 45 %) et la région Rhône-Alpes (10 %).

Par ailleurs, alors que la demande d'asile dans la capitale n'a cessé de diminuer entre 2003 et 2006, elle est à nouveau en augmentation depuis, représentant 18 % du total des demandes au premier semestre 2010, contre 16 % en 2009, 15% en 2006 et 19 % en 2004.

Le taux d'octroi du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire par l'OFPRA s'est établi à 11,6 % en 2007, 16,2 % en 2008 et 14,3 % en 2009. Le taux d'annulation par la CNDA des refus de l'OFPRA était, les mêmes années, de 19,9 %, 25,3 % et 26,6 %. *In fine*, environ le tiers des demandeurs d'asile obtient l'asile (ou la protection subsidiaire pour une part limitée d'entre eux) en France.

En 2009, la France se maintient au premier rang des pays destinataires de demandeurs d'asile en Europe, loin devant l'Allemagne, en deuxième position (33 033 demandes). Certains de nos partenaires européens voient également leur demande d'asile augmenter : l'Allemagne (+ 18 %), la Belgique (+ 40 %) et l'Autriche (+ 24 %). La demande d'asile au Royaume-Uni, qui atteignait un niveau relativement élevé en 2008, baisse de 5 % en 2009. Au niveau mondial, la France arrive en deuxième position derrière les Etats-Unis (près de 49 000 demandes) mais devant le Canada (33 250 demandes).

L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE D'ASILE DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS

Pays	Demandes en 2008	Demandes en 2009	Evolution 2009/2008 (en %)
France	42 599	47 686	11,9
Royaume-Uni	41 215	29 845	- 4,7
Allemagne	28 018	33 033	17,9
Suède	24 860	24 194	- 2,7
Grèce	20 000	15 928	- 20,4
Suisse	16 606	16 005	- 3,6
Autriche	12 809	15 826	23,6
Belgique	12 252	17 186	40,3

NB : ces données englobent les premières demandes, les demandes de réexamen et celles relatives aux mineurs accompagnants (sauf pour la Belgique, où les mineurs accompagnants sont exclus du nombre).

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

Selon le directeur général de l'OFPPRA, depuis le début de 2010, la hausse de la demande d'asile se poursuit en Europe, à un rythme désormais plus élevé que dans notre pays.

Pour ce qui est du taux d'accord d'une mesure de protection, la moyenne européenne est de l'ordre de 22 %, mais les écarts sont considérables, entre Malte, où 65 % des demandeurs obtiennent une protection (la protection subsidiaire, le plus souvent), et la Grèce où les dysfonctionnements du système conduisent à débouter près de 99 % des demandeurs. En Suède et au Royaume-Uni, les taux d'octroi sont un peu inférieurs au taux français ; ils sont un peu supérieurs en Allemagne et en Italie.

On constate donc qu'il n'y a pas de lien évident entre le nombre de demandeurs dans un pays et le taux d'octroi du statut dans ce même pays. Le ministère estime que, en fonction de leur nationalité, les demandeurs ont néanmoins plus ou moins de chances d'obtenir le statut dans tel ou tel pays, les systèmes nationaux intégrant des visions différentes des risques dans les pays d'origine. On peut observer une certaine adaptation des flux de demandeurs à ces différences de traitement. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'une des missions du Bureau européen de l'asile, installé à Malte, sera d'assurer des échanges d'informations et de bonnes pratiques entre pays européens.

B – De réels progrès d'optimisation des procédures, masqués par les conséquences de la hausse continue de la demande

Depuis plusieurs années, et en particulier depuis la création du ministère de l'immigration, des efforts ont été consentis, à tous les niveaux, afin de rendre les différentes étapes de la procédure plus efficaces et de réduire le délai moyen d'examen des demandes d'asile. La hausse continue de la demande d'asile rend moins visibles les résultats de ces efforts, qui n'en doivent pas moins être salués.

1) Les gains de productivité de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides

L'OFPPRA a conclu un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat le 9 décembre 2008. Bien que les hypothèses d'évolution de la demande d'asile aient été très largement dépassées, ce contrat a le mérite de poser les axes structurants de l'activité et du développement de l'Office pour la période 2009-2011. En plus de garantir l'engagement financier de l'Etat à hauteur de 30,5 millions d'euros en 2009, 32 millions d'euros en 2010 et 33,6 millions d'euros en 2011, il fixe des objectifs qualitatifs et quantitatifs.

Les premiers sont au nombre de six :

- apporter, en temps réel, une réponse de qualité à la demande d’asile ;
- assurer une meilleure protection des réfugiés ;
- garantir la qualité de l’avis donné en matière d’admission sur le territoire au titre de l’asile à la frontière ;
- développer la qualité des services d’appui au traitement de la demande d’asile ;
- développer et faire reconnaître l’expertise de l’Office ;
- mettre en place un contrôle interne comptable.

Le contrat définit des objectifs quantitatifs clairs (en termes de productivité, de délai, de coût, de temps de réaction), repris dans les indicateurs du projet annuel de performances, mais également des normes de qualité (formation, documentation et recherches, analyse de la jurisprudence) et des schémas de modernisation (veille documentaire, administration électronique, certification ISO des services d’accueil du public, contrôle interne, structure des emplois).

Il prévoyait la réunion, à mi-parcours, du comité de suivi, laquelle s’est tenue le 9 juillet 2010. Il ouvre également la possibilité de réunions extraordinaires dudit comité en cas de modification significative des conditions d’activité. En dépit d’une évolution de la demande d’asile très différente de celle retenue pour la détermination des objectifs de l’établissement – hausse de la demande de 12 % en 2009, contre une prévision de 7 %, progression de 8,5 % au premier semestre 2010, contre une hypothèse de 5 % sur l’ensemble de l’année –, cette possibilité n’a pas été mise en œuvre.

Cette forte progression de la demande d’asile s’est accompagnée d’une augmentation sensible de l’activité de l’OFPPA, qui a limité, sans pouvoir les gommer totalement, les effets de la première. En effet, le nombre de décisions rendues a augmenté de 15 % en 2008 – quand la demande progressait de 20 % –, de 11 % en 2009 et de 10 % au premier semestre 2010. Il a ainsi dépassé les objectifs du contrat d’objectifs et de moyens. Ces bons résultats ont été permis par un léger accroissement des effectifs (d’un plafond d’emplois rémunérés par l’Office de 407 ETP en 2009 à 412 en 2010, auxquels se sont ajoutés respectivement 21 et 23 ETP rémunérés directement sur le programme Immigration et asile, et, parmi eux, les agents instructeurs sont passés de 106 en 2007 à 125 en 2010) et surtout par des gains de productivité : le nombre de dossiers traités par temps plein d’agent instructeur était de 385 en 2008 et 2009 et encore de 380 en prévision actualisée pour 2010, pour un objectif de 371. Chaque officier de protection rend ainsi, en moyenne, 1,8 décision par jour (contre 0,4 au Royaume-Uni et en Suède et 1,2 en Allemagne, par exemple). Ces résultats sont d’autant plus remarquables que les taux de convocation et d’entretien réalisé ont augmenté (de 93 % à 100 % entre les six premiers mois

de 2009 et de 2010 pour le premier, de 75 % à 82 % entre les mêmes périodes pour le second) et que la part des réexamens parmi les décisions prises a baissé (22 % en 2008, 17 % en 2009).

Ces bons résultats n'ont pas suffi à absorber la totalité de la hausse de la demande d'asile, si bien que les objectifs qui lui sont directement corrélés n'ont en revanche pas pu être atteints. Le délai de traitement des dossiers, qui avait diminué jusqu'à atteindre 100 jours en 2008, s'est allongé à 118 jours en 2009, pour un objectif de 95 jours, et a atteint 135 jours à l'issue du premier semestre 2010, quand l'objectif était 90 jours. L'ancienne cible pour 2011, elle aussi de 90 jours, est donc ramenée à une prévision de 125 jours dans le projet annuel de performances pour 2011 et la cible de 115 jours est fixée à l'horizon 2013.

En conséquence, l'âge médian du stock des demandes, de 87 jours fin 2009, a atteint 93 jours au 1^{er} mai 2010 et le nombre de dossiers en instance s'est accru : après la baisse de 11 755 à 8 248 enregistrée entre fin 2005 et fin 2007, il approchait les 11 000 fin 2008 et les 15 000 un an plus tard. Au 1^{er} juillet 2010, il s'établit à plus de 16 500. Si on en déduit le flux, qui représente 2 mois et demi d'activité, le stock réel est de l'ordre de 9 000 dossiers.

La hausse de la demande d'asile enregistrée depuis 2008 et le maintien d'un taux accord de l'OFPRA supérieur à 10 % depuis 2007 se traduisent par une augmentation importante du nombre de personnes placées sous la protection de l'Office, lequel a augmenté de plus de 50 % entre 2003 et 2009 pour atteindre 152 442, hors mineurs accompagnés, dont 6 092 personnes placées sous protection subsidiaire. L'Asie est le premier continent de provenance des réfugiés (39,8 %), suivi de l'Europe (29,1 %), de l'Afrique (27,5 %) et de l'Amérique (seulement 3 %). Le nombre d'Africains a presque doublé depuis 2003 et celui des Européens (Turcs inclus) a progressé de plus de 90 %.

2) La poursuite de la réforme du fonctionnement de la Cour nationale du droit d'asile

Si le délai de traitement des demandes d'asile devant l'OFPRA n'a pas atteint l'objectif fixé à 90 jours pour 2010, c'est surtout la durée de l'appel devant la Cour nationale du droit d'asile qui pose problème. Supérieure à un an depuis 2008, elle prolonge considérablement l'attente des demandeurs d'asile et donc leur séjour dans les structures destinées à les accueillir, alors que le ministère estime à 15 millions d'euros le coût pour les finances publiques d'un mois de délai supplémentaire devant la CNDA.

Il est certain que les contraintes inhérentes à toute procédure judiciaire empêchent que le délai de jugement soit très court. Ainsi, lorsque le projet annuel de performances pour 2008 fixait comme horizon un délai de 60 jours pour le traitement des demandes d'asile par l'OFPRA et un délai de jugement de 90 jours devant ce qui était alors la Commission des recours des réfugiés, les bons

connaisseurs du sujet, et les responsables de ces organes, reconnaissaient que ces objectifs étaient impossibles à atteindre, comme votre Rapporteur l'avait alors souligné. Encore ces « cibles » avaient-elles été fixées en 2007, donc avant la forte augmentation du nombre de demandes d'asile enregistrée en 2008. Mais ces objectifs très ambitieux ont eu le mérite de conduire la Commission d'alors à réfléchir aux moyens d'améliorer son fonctionnement. Trois ans plus tard, des résultats très positifs ont été obtenus, même s'ils ne se reflètent pas dans les délais de jugement, principalement à cause de l'explosion de la demande d'asile.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de l'activité de la Commission, devenue Cour nationale du droit d'asile (CNDA) depuis la loi du 20 novembre 2007 ⁽¹⁾.

L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION DES RECOURS DES RÉFUGIÉS PUIS DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE ⁽¹⁾

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	1 ^{er} sem 2010	Prévision 2010
Nombre de recours	51 172	40 345	30 505	22 680	21 636	25 039	13 709	28 796
Délai de jugement	9 mois 22 jours	9 mois 12 jours	10 mois 23 jours	11 mois 24 jours	1 an, 1 mois et 16 jours	1 an et 18 jours	1 an, 1 mois et 3 jours	1 an, 1 mois et 29 jours

(1) Il s'agit du délai moyen constaté pour les affaires ordinaires.

Source : Cour nationale du droit d'asile.

Après avoir connu une augmentation de sa durée moyenne de traitement des recours en raison de l'augmentation importante des nouveaux recours, la Commission des recours des réfugiés a pu maîtriser le phénomène grâce aux renforts temporaires de personnel des années 2004 et 2005. Puis, à partir de 2006, le rapport entre les entrées et les sorties (c'est-à-dire entre les nouveaux recours et ceux sur lesquels une décision a été prise) s'étant rééquilibré, elle a mis en place une gestion de stock favorisant le traitement des dossiers les plus anciens qui, en terme de délai de traitement, a masqué l'effet du déstockage. En 2009, malgré un ratio entrées/sorties défavorable en raison notamment d'une augmentation importante du nombre de recours engendrant une augmentation du délai, la CNDA, par l'effet de sa politique d'assainissement des stocks, a diminué son délai moyen de traitement. La situation s'est en revanche à nouveau dégradée en 2010.

Si les effets des réformes menées à la CNDA depuis quelques années sont en partie masqués par la hausse du nombre des recours devant elle, l'importance des mesures prises ne doit pas pour autant être minorée. La Cour a d'abord acquis son indépendance budgétaire vis-à-vis de l'OFPRA le 1^{er} janvier 2009. Sa dotation budgétaire constitue désormais une action du programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives de la mission

(1) Article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

« Conseil et contrôle de l'Etat ». Elle partage certains moyens de soutien avec le Conseil d'Etat, notamment les crédits destinés à l'informatique, ce qui lui a permis de commencer à constituer un conservatoire des décisions, dans le but de parvenir à une jurisprudence plus cohérente. Ensuite, elle a professionnalisé la présidence des audiences par l'intégration dans ses effectifs de dix présidents de section qui sont affectés à plein-temps à la Cour depuis septembre 2009. Plusieurs dizaines de présidents vacataires continuent à conduire des audiences mais les présidents permanents en assurent plus du tiers.

Dans son avis sur le projet de budget pour 2010, votre Rapporteur se réjouissait que le président de la CNDA ait désormais la possibilité de fixer le nombre d'affaires pour chaque audience en fonction de leur complexité, sans avoir à respecter un nombre minimal de quinze affaires, qui conduisait à un nombre élevé de renvois. Mais il signalait que cette réorganisation des audiences devait s'accompagner de l'embauche d'un plus grand nombre de rapporteurs et de secrétaires d'audience. Le plafond d'emplois de la Cour permettait cet ajustement.

Afin d'éviter une dégradation durable du délai moyen d'examen des recours, le Gouvernement a décidé d'accorder à la Cour davantage de moyens humains à compter de 2010 : le nombre de rapporteurs, qui était de 70 en 2009, devrait presque doubler en quatre ans, pour atteindre 135 à l'horizon 2013. En effet, 10 nouveaux emplois d'agents de la Cour seront créés en 2011, 20 en 2012 et 10 en 2013. Dix emplois de magistrats permanents seront aussi créés en 2011. La capacité de jugement de la Cour sera ainsi augmentée de 20 à 25 000 décisions rendues chaque année entre 2007 et 2010 à 35 000 en 2011, 40 000 en 2012 et 45 000 en 2013.

Même dans l'hypothèse d'une progression des recours de 15 %, la présidente de la Cour estime que le délai moyen prévisible de jugement des affaires en stock devrait ainsi redescendre de 1 an et 3 mois en 2010 à 10 mois en 2011 – mais le projet annuel de performances fixe une prévision prudente de 11 mois –, alors qu'il aurait été de l'ordre de 13 mois sans moyens supplémentaires, et atteindre en 2013 l'objectif de 6 mois, ce qui constitue la cible retenue dans le projet annuel des performances. Quant au délai moyen constaté, qui constitue un autre indicateur du projet annuel de performances, il devrait passer de 1 an et 2 mois en 2010 à 1 an et 1 mois en 2011, la cible pour 2013 étant de 11 mois.

La proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans devrait se réduire progressivement, de 23 % en 2010, à 20 % en 2011 et 15 % en 2013. Le taux d'annulation par le Conseil d'Etat des décisions de la CNDA a été anormalement élevé en 2009 (12 %), mais les pourvois en cassation devant le Conseil d'Etat contre ses décisions sont si rares qu'il n'est pas significatif. L'objectif est néanmoins de rester à un niveau inférieur à 3 %.

D'autres mesures vont ou devraient encore être prises pour fluidifier le fonctionnement de la Cour.

Depuis le 1^{er} décembre 2008, l'entrée régulière en France ne conditionne plus l'octroi de l'aide juridictionnelle, ce qui a conduit à la multiplication des demandes d'aide juridictionnelle (de 3 468 en 2008 à 9 927 en 2009) et à l'augmentation encore plus marquée du nombre d'aides accordées (de 1 202 en 2008 à 6 185 en 2009). Certains requérants sollicitent cette aide le jour même de l'audience, obligeant la formation de jugement à renvoyer l'affaire à une audience ultérieure et contribuant à la hausse du taux des renvois. Pour éviter ce problème, notre Assemblée a adopté un article additionnel au projet de loi sur l'immigration, l'intégration et la nationalité ⁽¹⁾ (article 74 *bis*) prévoyant, d'une part, que le bénéfice de l'aide juridictionnelle peut être demandé au plus tard dans le délai d'un mois à compter de la réception par le requérant de l'accusé de réception de son recours, lequel l'informe des modalités de cette demande, d'autre part, que le bénéfice de l'aide juridictionnelle ne peut pas être demandé dans le cadre d'un recours dirigé contre une décision de l'OFPRA rejetant une demande de réexamen.

Un autre article additionnel (article 75 *ter*) ouvre la possibilité à la CNDA de recourir à des moyens de télécommunication audiovisuelle pour les audiences concernant des demandeurs d'asile déboutés par l'OFPRA résidant outre-mer. Cette mesure s'accompagne de garanties fortes, tant en termes de confidentialité des transmissions, que de déroulement et de publicité de la procédure.

Par ailleurs, la Cour a observé que le petit nombre d'avocats susceptibles d'être désignés au titre de l'aide juridictionnelle (111 figurent sur la liste sur les 25 500 d'Ile de France) et le fait qu'ils doivent être inscrits à des barreaux de la région parisienne ⁽²⁾ posent des problèmes, notamment d'organisation. Elle considère que la principale raison du peu d'intérêt que les avocats semblent porter à la défense des demandeurs d'asile est le bas niveau de rétribution de l'aide juridictionnelle dans ce contentieux (182 euros seulement par dossier). Une revalorisation de cette rétribution permettrait de réduire les délais de jugement par l'effet d'attraction qu'elle pourrait avoir auprès des nouveaux avocats notamment. En outre, les missions foraines tenues par la Cour en Guyane, en Guadeloupe ou à Mayotte ont donné l'occasion de constater la grande difficulté d'y désigner des avocats dans la mesure où ceux qui peuvent l'être sont inscrits dans les barreaux d'Ile-de-France. Il conviendrait d'ouvrir l'inscription sur la liste à d'autres barreaux, ce qui relève d'une disposition de nature réglementaire.

La question des avocats amenés à plaider devant la CNDA pose problème d'une manière générale, hors de la question particulière de l'aide juridictionnelle. En effet, environ la moitié des affaires est plaidée par quelques dizaines d'avocats (de l'ordre de 40), spécialisés dans la défense des demandeurs d'une nationalité ou de quelques-unes, ce qui rend difficile l'organisation des audiences. Un seul avocat est même en charge de 1 600 affaires ! Il s'agit, certes, d'un cas particulier, mais qui pose d'évidents problèmes pour l'examen des dossiers dont il s'occupe.

(1) Texte adopté n° 542.

(2) Les avocats doivent être inscrits dans les barreaux du ressort des cours d'appel de Paris ou de Versailles.

3) *La réorganisation du premier accueil des demandeurs d'asile*

L'admission au séjour des demandeurs d'asile est désormais régionalisée sur l'ensemble du territoire français, à l'exception de l'Ile-de-France, de l'Alsace et de la Corse. Cette réforme donne compétence au préfet du département chef-lieu de région pour autoriser provisoirement le séjour des demandeurs d'asile et en fait l'unique « point d'entrée » de la région pour les demandeurs. Elle a permis de mettre en cohérence l'organisation de l'accueil en préfecture des demandeurs d'asile et le rôle dévolu aux préfets de région par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration dans la gestion des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Elle a aussi favorisé une plus grande spécialisation des agents des services des étrangers des préfectures dans l'application du règlement Dublin II et permis une économie dans le déploiement des bornes Eurodac – 43 bornes fonctionnent actuellement et cinq de plus seront installées en 2011.

En cohérence avec cette réorganisation, l'Etat s'est engagé dans une réforme des modalités de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile. Le schéma défini vise d'une part à supprimer progressivement le financement d'un certain nombre de plates-formes associatives dans les départements où le nombre de demandeurs d'asile était très faible et d'autre part à développer l'activité de l'OFII dans le domaine de l'accueil des demandeurs d'asile. Depuis le 1^{er} janvier 2010, il a la responsabilité de la mise en œuvre effective et du financement, dans chaque région, des modalités d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile.

Ainsi, une plate-forme d'accueil unique, dotée de moyens suffisants pour assurer le premier accueil des demandeurs d'asile issus de plusieurs départements, est dorénavant mise en place dans chaque département « point d'entrée » pour l'admission au séjour. Au total, pour 33 « points d'entrée », le réseau des plates-formes compte 35 structures, Paris disposant de deux plates-formes et la structure du département de la Loire ayant été maintenue en raison des flux de la demande d'asile, bien que le département ne constitue pas un « point d'entrée ». Par ailleurs, la région Rhône-Alpes dispose de trois plates-formes (Lyon, Grenoble et Saint-Etienne). Trois régions disposent de deux plates-formes : Midi-Pyrénées (Toulouse et Montauban), Pays de la Loire (Nantes et Angers) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (Marseille et Nice).

Les régions Alsace et Ile-de-France n'ont pas connu de réorganisation : en Alsace, il existe une plate-forme dans chaque département (Colmar et Strasbourg) ; en Ile-de-France, une plate-forme est présente dans chaque département, sauf à Paris où il en existe deux (une pour les familles et une pour les demandeurs d'asile isolés).

Les missions des plates-formes sont assurées soit directement par la direction territoriale de l'OFII, soit par des structures associatives subventionnées à cet effet par l'Office, soit conjointement par l'OFII et une association. Sur les

35 plates-formes, 24 sont associatives. Ces dernières offrent des prestations plus ou moins nombreuses selon les cas, à un coût pour les finances publiques qui peut aller de un à huit (le « coût » par étranger pris en charge varie entre 100 euros et 781 euros pour les plates-formes associatives assurant seules le premier accueil).

Les missions des plates-formes ont donc été recensées et définies dans un cahier des charges, établi par le ministère de l'immigration en partenariat avec l'OFII, et sur le fondement duquel les conventions avec les partenaires associatifs locaux ont été signées par l'OFII.

Ce souci de rationalisation du premier accueil et d'égalité de traitement entre les demandeurs d'asile, qui devrait limiter les incitations aux mouvements secondaires entre les territoires (en fonction des différences dans la qualité ou le nombre des services offerts), va se poursuivre, l'OFII ayant commandité un audit externe du dispositif visant à :

- définir un référentiel du service public de base du premier accueil relevant d'un financement par l'OFII à partir des dispositions législatives, réglementaires et communautaires ; il définira *a contrario* les prestations qui ne relèvent pas du service public du premier accueil, et sont par conséquent du ressort des initiatives privées ;

- préciser les prestations de premier accueil en termes de contenu, de conditions de réalisation et de modalités de contrôle du service fait ;

- concevoir un cadre juridique sécurisé garantissant une égalité de traitement des usagers et des opérateurs et accompagner l'OFII dans sa mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2012. Ce cadre juridique pourrait être celui d'un marché public, si l'analyse qui va être conduite conclut en ce sens.

Cette réorganisation n'a pas toujours été bien perçue par les intervenants associatifs ; certains estiment qu'elle a été conduite trop rapidement, sans concertation suffisante. Il est évident que le contexte d'augmentation de la demande d'asile a attisé les tensions, des flux croissants de demandeurs se concentrant dans les départements « points d'entrée ». C'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans la région parisienne, où la réforme n'a pas été mise en œuvre. L'encadré suivant présente la situation à laquelle a été confrontée, cet été, la plate-forme associative d'accueil de Créteil.

LA PLATE-FORME D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE DU VAL-DE-MARNE

L'association France Terre d'asile gère à Créteil une plate-forme d'accueil, d'informations et de domiciliation, un centre d'accueil de demandeurs d'asile et un pôle insertion pour les réfugiés (voir infra). Elle est donc présente à chaque étape de la vie en France d'un demandeur d'asile, de son arrivée à son intégration, une fois le statut de réfugié obtenu.

La plate-forme d'accueil, d'informations et de domiciliation a été ouverte en 2005. En 2009, elle a accueilli 2 465 personnes, contre 1 007 en 2008 ; le nombre de personnes nouvellement domiciliées était de 2 543 adultes et 153 enfants. Parmi ces

nouveaux arrivants, on comptait 36 familles et 360 personnes isolées de nationalité sri-lankaise et 38 familles et 360 personnes isolées originaires du Soudan. La Guinée, le Pakistan et l'Arménie sont les autres pays desquels ces étrangers sont le plus fréquemment originaires.

L'année 2010 a été particulièrement chargée pour la plate-forme qui domicilie actuellement 3 600 personnes – dont près de 2 000 domiciliations ouvertes au premier semestre 2010 –, après avoir atteint plus de 4 000 personnes au début de l'été.

La plate-forme informe les nouveaux arrivants de leurs droits en matière de demande d'asile et leur fournit une adresse administrative, indispensable à l'obtention d'une autorisation provisoire de séjour et au dépôt d'une demande d'asile. Deux fois par semaine, le mardi et le jeudi, est organisée la remise du courrier, qui s'accompagne, si nécessaire, de l'explication de son contenu. Plusieurs centaines de personnes sont reçues chaque jour. La plate-forme se charge aussi d'inscrire les demandeurs d'asile qui en ont accepté le principe sur le logiciel de gestion des places de CADA, le DN@, géré par l'OFII, et de trouver des places en hébergement d'urgence pour les personnes prioritaires (les familles en particulier). D'une manière générale, elle remplit ses missions dans le cadre d'une convention avec l'OFII.

Elle reçoit des subventions de l'OFII, mais aussi de la nouvelle direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) – qui a remplacé la direction départementale des affaires sociales auparavant compétente –, et du Fonds européen pour les réfugiés. Ses responsables ont signalé qu'ils avaient chaque année des difficultés à boucler leur budget, qui de 335 000 euros (contre 719 000 pour la plate-forme de Paris), ce qui les oblige à recourir exclusivement à des CDD. L'OFII est leur principal interlocuteur : c'est lui qui leur a permis d'embaucher deux personnes pour six mois afin de faire face aux problèmes de sécurité posés par le pic d'activité constaté l'été dernier, qui les avaient conduits à cesser temporairement toute nouvelle domiciliation faute de moyens suffisants. L'une de ces personnes est un médiateur chargé d'organiser les flux de domiciliés en fixant des créneaux pour venir récupérer le courrier, afin d'éviter les trop longues files d'attente.

Ces difficultés sont imputées à la hausse de la demande d'asile en Ile-de-France, qui a atteint 25 % et 24 % au cours des deux dernières années, et à des problèmes d'organisation et de moyens au niveau de la région parisienne dans son ensemble. Une part très importante des demandeurs d'asile se concentre à Paris et dans la petite couronne parisienne mais il n'existe que quatre plates-formes de domiciliation : deux à Paris même, une en Seine-Saint-Denis et une, donc, dans le Val-de-Marne. Des étrangers qui vivent dans un autre département ont ainsi une domiciliation administrative dans l'un de ces trois départements. Surtout, si une plate-forme refuse les nouveaux arrivants faute de moyens, ceux-ci se dirigent vers une autre plate-forme, elle-même bientôt submergée. La plate-forme de Créteil a dû suspendre temporairement l'enregistrement de nouvelles domiciliations entre le 23 juin et le 7 juillet 2010, compte tenu des flux et pour des raisons de sécurité. Enfin, le dispositif national d'accueil étant saturé (pour 200 nouvelles arrivées par mois en 2009, il n'y avait en moyenne que 10 orientations vers un CADA), la durée de prise en charge d'un demandeur d'asile par la plate-forme d'accueil a tendance à augmenter.

Les responsables de la plate-forme de Créteil souhaiteraient donc que chaque département francilien dispose d'une plate-forme d'accueil et de structures d'hébergement pour les demandeurs d'asile car les capacités d'hébergement des trois départements les plus sollicités ne suffisent évidemment pas. Ils demandent aussi davantage de moyens afin de pouvoir renforcer leurs effectifs (la plate-forme dispose de 6 ETP seulement) et trouver des locaux mieux adaptés, afin de gagner en efficacité et de mieux assurer la sécurité.

4) L'optimisation de l'occupation des places d'hébergement en CADA

Les capacités d'accueil en centres d'accueil pour demandeurs d'asile ont quadruplé depuis 2001 : il y avait alors 5 282 places ; on en compte 21 410 fin 2010. L'objectif de 20 000 places retenu dans la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a été dépassé en 2007. 1 000 places supplémentaires ont encore été ouvertes au 1^{er} juillet 2010. Ces 272 centres, qui constituent le dispositif national d'accueil, assurent l'hébergement mais aussi l'accompagnement administratif et social des demandeurs d'asile en cours de procédure devant l'OFPRA ou la CNDA.

S'y ajoutent deux centres de transit, offrant 246 places au total, qui accueillent des personnes sollicitant l'asile en France durant la période nécessaire à l'établissement de leur situation administrative, notamment. Un centre d'accueil et d'orientation pour les mineurs isolés demandeurs d'asile est enfin susceptible de prendre en charge 33 jeunes.

L'ensemble des départements métropolitains, à l'exception de ceux de la Corse, dispose de capacités d'accueil en CADA. Cette répartition traduit le souci de désengorger l'Île-de-France et certaines régions frontalières, comme Rhône-Alpes et l'Alsace, qui reçoivent des flux importants de demandeurs d'asile. L'objectif, évidemment très difficile à atteindre, est d'assurer une répartition équilibrée de l'accueil sur l'ensemble du territoire.

Depuis quelques années, d'importants efforts sont consentis pour optimiser l'utilisation de ces places d'hébergement. En effet, les demandeurs hébergés en CADA vivent dans de bonnes conditions et ont nettement plus de chances que les autres d'obtenir le statut de réfugiés. Ce type d'hébergement est en outre moins coûteux pour la collectivité. Les indicateurs retenus dans le projet annuel de performances sont relatifs à la part d'hébergement en CADA des personnes remplissant les conditions d'accès à cet hébergement et la proportion des places occupées par des étrangers dans le respect des règles. Pour atteindre ces objectifs « finaux », sur lesquels votre Rapporteur va revenir, l'accent doit être mis sur la progression du nombre d'admissions et le raccourcissement des délais de sortie du dispositif d'accueil.

La durée moyenne de prise en charge demeure nettement supérieure à un an. On constate une légère baisse du nombre d'admissions en 2009, notamment du fait de la détérioration du taux de rotation, conséquence directe de l'allongement de la durée de procédure.

Dès 2006, l'amélioration de la fluidité du dispositif a constitué une priorité systématiquement rappelée aux préfets dans le cadre de bilans trimestriels : des objectifs cibles de performance leur sont assignés, dont la réalisation fait l'objet d'un suivi régulier. Leur action a permis d'obtenir des avancées significatives. Cependant, les mesures de pilotage et de suivi adoptées afin de prendre en charge en CADA une part plus importante des demandeurs

d'asile connaissent aujourd'hui leurs limites, du fait de l'augmentation du flux de la demande d'asile depuis 2008 et de l'allongement progressif de la durée des procédures. Le nombre d'admissions était ainsi de 11 509 en 2007, 12 402 en 2008, 12 326 en 2009 et de 5 891 seulement au cours du premier semestre 2010.

Le taux d'occupation des places se maintient logiquement à un niveau élevé, qui s'établit à 98,7 % au 30 juin 2010. Ce niveau d'occupation est optimal compte tenu du taux de vacance « frictionnelle »⁽¹⁾, incompressible sur un parc de cette importance, et du fait des difficultés issues de la possible inadéquation entre les places disponibles et la composition familiale des personnes hébergées.

Le nombre total de sorties de personnes hébergées dans les CADA (12 018 en 2009 contre 11 817 en 2008) est en faible progression de 1,7 % par rapport à 2008.

En revanche, la durée moyenne de séjour a augmenté de 2,6 % par rapport à 2008 (572 jours en 2009 contre 557 en 2008). Cet allongement de la durée moyenne de prise en charge résulte directement de celui des délais d'instruction des recours formés contre les décisions de rejet de l'OFPPA. En parallèle, les délais moyens de sortie des réfugiés et déboutés sont en baisse par rapport à 2008, respectivement de 7 % et de 23 %.

Cette durée de prise en charge, supérieure à un an et demi, 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 a toutefois permis des évolutions favorables, tout comme les actions menées en faveur de l'intégration des réfugiés (accès à l'emploi et au logement) et le développement de l'aide au retour volontaire des déboutés (voir *infra*).

Enfin, la mise en œuvre effective des règles relatives à la sortie des centres fixées par le décret n° 2007-399 du 23 mars 2007 relatif aux CADA (article R. 348-3 du code de l'action sociale et des familles) a accéléré les sorties de CADA : la durée de maintien dans les centres après la notification de la décision définitive sur la demande d'asile est limitée à trois mois, renouvelables une fois avec l'accord du préfet s'agissant des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, et à un mois s'agissant des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision définitive défavorable.

Dans la mesure où les personnes résidant encore en CADA après la décision définitive sur leur demande mais dans le respect de ces délais réglementaires y sont autorisées, l'un des indicateurs figurant dans le projet annuel de performances a été modifié pour en tenir compte : n'est plus retenu le

(1) Vacance due au temps d'adaptation nécessaire entre une sortie et une entrée, compte tenu de problèmes techniques, dont la question de l'adéquation des lieux à la taille de la famille par exemple.

pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile en cours de procédure, mais celui des places occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées. La différence est importante : le premier était de 78,3 % en 2008 et 78,7 % en 2009, quand le second atteignait respectivement 91,8 % et 91,4 %. Pour 2010, la prévision actualisée du nouvel indicateur est de 92 % ; l'objectif est d'arriver à 94 % en 2011 et la cible est de 95 % en 2013. Etant donné la situation de la demande d'asile, le maintien du résultat à son niveau de 2008 peut être considéré comme un résultat satisfaisant.

La régression du pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs en cours de procédure remplissant les conditions d'accès à cet hébergement ⁽¹⁾ n'a en revanche pas pu être évitée. Entre 2008 et 2009, il est passé de 48,6 % à 36,7 % ; la prévision actualisée pour 2010 est encore de 38 %, déjà bien loin de l'objectif de 65 % fixé dans le projet annuel de performances pour 2010, mais la réalisation au 30 juin 2010 était de seulement 33 %. Cette dégradation de la situation a conduit le Gouvernement à réviser à la baisse les prévisions pour 2011 : de 70 % l'an dernier, elle a été ramenée à 40 %, ce qui est nettement plus réaliste. La cible à l'horizon 2013 est fixée à 50 %.

LES STRUCTURES D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE DE CRÉTEIL GÉRÉES PAR FRANCE TERRE D'ASILE

L'association France Terre d'asile est responsable dans le Val-de-Marne d'un centre qui compte des places dites de transit et des places pour l'accueil des demandeurs d'asile *stricto sensu*. Les premières sont destinées à des personnes qui vont être réinstallées en France, tandis que le CADA reçoit des demandeurs d'asile de droit commun.

Une équipe commune de 18 ETP s'occupe de l'ensemble, aidée par l'intervention de sous-traitants pour le ménage (des parties communes, l'entretien des chambres étant assuré par les résidents) et la restauration collective destinée aux personnes en transit, d'une institutrice à mi-temps détachée de l'Education nationale, de deux médecins assurant des vacations hebdomadaires et d'un psychologue.

1) L'accueil des personnes en transit

80 places d'hébergement collectif sont réservées pour l'accueil d'étrangers primo-arrivants munis d'un visa accordé par les autorités consulaires françaises du pays d'où elles proviennent. Cette structure, qui existe depuis 1973, est l'une des deux seules de ce type en France.

En 2009, 444 personnes, soit 97 familles et 36 personnes isolées, sont entrées dans ce dispositif. Elles ont toutes été accueillies dans le cadre de l'opération de réinstallation mise en place par le ministère de l'immigration et l'OFII. Sur la même période, 415 personnes, soit 95 familles et 23 personnes seules, ont quitté cette structure :

(1) Les demandeurs en attente de réadmission dans un autre pays européen dans le cadre du règlement Dublin II, ou en procédure prioritaire ne remplissent pas ces conditions.

attendant d'obtenir le statut de réfugié, soit directement dans un centre provisoire d'hébergement destiné aux réfugiés statutaires, pour moins de 10 % d'entre elles. La durée moyenne de séjour était de 72 jours, soit deux mois et demie, mais cette moyenne cache des écarts importants, certains ne restant que quelques jours quand d'autres séjournent plusieurs mois, par exemple pour des raisons médicales ou après avoir refusé l'orientation proposée par l'OFII.

Le taux d'occupation de ces places a été limité à 61 % en 2009. 260 personnes accueillies dans ces conditions (soit 58 %) venaient d'Irak, dans le cadre d'un accord conclu entre la France et le Haut Commissariat aux réfugiés, 44 d'entre elles venaient de Russie (et étaient principalement tchétchènes), 33 d'Iran et 28 de Palestine. Environ 400 personnes ont été hébergées dans ces places de transit depuis le début de l'année 2010.

Dans la mesure où elles peuvent ne séjourner que quelques jours dans le centre, elle bénéficie d'un service de restauration collective. Elles ont été installées dans ce centre dès leur arrivée en France, dans l'attente d'une solution d'hébergement plus pérenne. Elles bénéficient ainsi d'un traitement plus favorable que celui réservé aux autres demandeurs d'asile, qui n'obtiennent pas tous une place dans une structure d'hébergement, et qui, dans le meilleur des cas, attendent un certain temps avant d'en obtenir une.

2) L'accueil des autres demandeurs d'asile

Le centre comptait en 2009 150 places destinées à l'accueil des autres demandeurs d'asile, nombre porté à 170 à partir du 1^{er} juillet 2010. Ce CADA a proprement parler fonctionne depuis 1991.

Son taux d'occupation est naturellement plus élevé : il atteignait 97 % en 2009, ce qui témoigne de la tension qui existe dans ce département en matière d'accueil des demandeurs d'asile. Toutes les personnes accueillies en 2009, soit 93 étrangers (29 familles et 4 personnes seules), avaient déposé leur demande d'asile dans le Val-de-Marne.

L'ACTIVITÉ DU CADA DE CRÉTEIL DURANT LES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de personnes entrées	94	96	124	62	93
Nombre de personnes sorties <i>dont</i>	99	114	103	81	76
– nombre de personnes sorties avec un statut de protection	55	63	57	39	38
– nombre de personnes sorties déboutées	44	40	33	32	38
Nombre de journées réalisées	54 587	51 630	48 884	51 952	53 049
Taux de reconnaissance (<i>en %</i>)	57	47	61	62	55

Source : CADA de Créteil

43 % de ces demandeurs d'asile étaient originaires du continent européen, la quasi-totalité provenant de l'ex-Union soviétique, en particulier de Tchétchénie et d'Arménie. 35 % sont originaires d'Asie, et surtout du Sri Lanka et du Bangladesh. L'Afrique, avec 19 % des personnes accueillies, occupe la troisième place, devant l'Amérique du Sud, dont la seule nationalité représentée, par 9 personnes, est la colombienne.

Les taux d'obtention du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire par les personnes ayant séjourné dans le CRA reflètent la qualité des conditions de vie et du soutien administratif qu'elles y ont reçu ⁽¹⁾ : globalement compris entre 50 et 60 %, il est environ deux fois plus élevé que la moyenne.

Pendant l'année 2009, 222 personnes, soit 77 familles et 10 personnes seules, ont séjourné pendant un certain temps dans le CADA et 76 personnes l'ont quitté, ce qui établit à 1,48 le taux de rotation pour l'année et la durée moyenne de séjour à 377 jours, en diminution nette par rapport à 2008 où elle atteignait 402 jours.

Parmi les 76 personnes qui ont quitté le centre en 2009, la moitié (12 familles et 4 isolés) avait obtenu le statut de réfugié ou la protection subsidiaire. Plusieurs familles ont été orientées vers un centre provisoire d'hébergement (CPH), notamment celui de Créteil, avant la mise en place d'un projet de mobilité géographique. Des familles plus avancées dans leurs démarches d'insertion professionnelle ont pu accéder à des logements dits ALT (c'est-à-dire en allocation logement temporaire, où la durée de séjour est limitée à six mois). Quatre familles, susceptibles d'accéder rapidement à une insertion professionnelle stable, ont bénéficié de l'aide du Relais insertion – un tel relais fonctionne au sein du pôle Insertion géré par l'association France Terre d'asile sur le site du CADA – pour trouver un logement et quatre personnes seulement (un couple et deux personnes seules) ont trouvé une solution par elles-mêmes. Le délai moyen de sortie des familles ayant obtenu le statut de réfugié a été de 193 jours en 2009, soit un peu plus de six mois, conformément à la règle de prolongation de séjour en CADA de deux fois trois mois.

Les conditions de sortie des personnes déboutées du droit d'asile – 38 familles et trois isolés en 2009 – sont encore plus difficiles : le délai moyen est passé de 52 jours en 2008 à 55 jours en 2009, ce qui est un peu supérieur aux délais réglementaires qui sont d'un mois, auquel peuvent s'ajouter 15 jours supplémentaires pour répondre à la proposition d'aide au retour volontaire ; surtout, les familles sont orientées vers l'hébergement d'urgence de droit commun (le 115) et les autres se satisfont de solutions précaires, en lien avec des compatriotes le plus souvent.

3) Les observations des responsables de ces structures

L'implantation dans un même lieu de places de transit et d'un CADA au sens propre permet de faire des économies d'échelle et ne pose pas de problème particulier. En revanche, elle a des répercussions sur la perception que les responsables de ces structures ont du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile dans son ensemble.

Les personnes arrivées avec un visa dans le cadre d'un programme de réinstallation sont incontestablement accueillies de manière privilégiée par rapport aux demandeurs d'asile de droit commun. Elles obtiennent le statut de réfugié à coup sûr et dans un délai de quelques mois au maximum. Néanmoins, elles séjournent parfois bien plus longtemps dans la structure de transit dans l'attente d'une solution d'hébergement durable. Les responsables du centre ont observé que la situation était différente dans d'autres pays, comme les Etats-Unis ou le Canada, très habitués aux programmes de réinstallation : les personnes sont très rapidement orientées vers un logement pérenne, sans traverser une période de transit qui succède souvent à d'autres périodes difficiles.

La durée de leur séjour en transit et l'importance des flux, qui seraient supérieurs à 1 000 par an, justifient que 80 places leur soient réservées, mais il est regrettable que certaines restent inoccupées alors que tant de demandeurs d'asile ne trouvent pas de place en CADA. Les 1 000 nouvelles places de CADA ouvertes en 2010 correspondraient aux besoins induits par les réinstallations, et ne permettraient donc pas de loger davantage de demandeurs d'asile de droit commun.

L'une des interlocutrices de votre Rapporteur a déploré la suppression du droit au travail pour les demandeurs d'asile, en 1991, qui a eu pour effet d'alourdir leur prise en charge par l'Etat et leur durée de séjour en CADA, mais aussi que compliquer leur insertion une fois le statut de réfugié obtenu. Votre Rapporteur ne nie pas ces conséquences et en particulier la difficulté accrue pour trouver un travail après une ou deux années d'inactivité. Mais il observe qu'aucun pays européen n'accorde le droit au travail aux demandeurs d'asile et que le taux moyen d'accès à un statut de protection est certes élevé en France par rapport à la plupart des autres pays européens mais qu'il y a chaque année un nombre relativement important de personnes déboutées qui ont vocation à retourner dans leur pays : si elles avaient exercé une activité professionnelle depuis leur arrivée en France, il serait encore plus difficile d'obtenir leur retour et la demande d'asile deviendrait une voie d'immigration facile, ce qui se ferait au détriment des véritables demandeurs d'asile.

Votre Rapporteur est en revanche d'accord avec ceux qui estiment qu'il y aurait intérêt à commencer l'apprentissage du français dès le séjour des demandeurs en CADA. Cela est d'autant plus utile que les enfants vivant en CADA sont scolarisés et apprennent rapidement notre langue. Leurs parents et les personnes seules devraient pouvoir faire de même, ce qui faciliterait leur insertion ultérieure. Il faut néanmoins reconnaître que l'enseignement du français, s'il n'est pas financé par l'Etat, est néanmoins assuré dans la plupart des CADA – et notamment dans celui de Créteil – grâce à l'intervention d'associations.

L'existence de places de transit au sein de la structure d'hébergement justifie celle d'un service médical. Les résidents du CADA y ont accès, mais il leur est conseillé de consulter des médecins de ville car cela contribue à leur insertion dans la société. Les responsables du centre sont d'autant plus attentifs à la préparation de l'intégration des demandeurs d'asile que l'association à laquelle ils appartiennent gère aussi un pôle Insertion, dans les mêmes locaux (voir *infra*).

(1) Deux salariés du CADA aident les demandeurs à constituer leur dossier devant l'OFPPA puis, si besoin, la CNDA, et en assurent le suivi.

C – Des besoins financiers accrus, au moins provisoirement

Devant l'afflux actuel des demandeurs d'asile en France, il est indispensable de renforcer les moyens qui leur sont destinés pour l'exercice 2011 afin que leurs droits soient garantis et que les procédures retrouvent des durées raisonnables, dans l'intérêt de tous. Si le ralentissement de la hausse de la demande d'asile se confirme et si les différentes réformes engagées portent leurs fruits, cette augmentation des moyens pourra n'être que temporaire.

1) Des effectifs renforcés pour l'OFPPA et la CNDA

En 2009 et 2010, la subvention pour charges de service public accordée à l'OFPPA avait été conforme aux engagements du contrat d'objectifs et de moyens, soit respectivement 30,5 millions d'euros en 2009 et 32 millions d'euros en 2010. Le projet de loi de finances pour 2011 tient enfin compte du fait que l'accroissement de la demande d'asile a été supérieur aux hypothèses retenues dans le contrat : la subvention est relevée de 33,6 millions d'euros à 34,5 millions d'euros.

Cette hausse des recettes permettra à l'Office de recruter trente officiers de protection supplémentaires à compter du 1^{er} janvier 2011, et pour une durée de 18 mois. Son plafond d'emplois est en conséquence relevé de 412 à 442 ETP. Leur recrutement a d'ores et déjà commencé, afin qu'ils soient, à l'issue d'une formation de trois mois, pleinement opérationnels dès le mois d'avril. Ces effectifs supplémentaires auront pour mission de traiter 9 000 dossiers, de manière à réduire le stock à l'équivalent de deux mois et demi de flux, cette durée correspondant au délai de convocation des demandeurs. La plupart d'entre eux seront affectés à la division chargée des demandes émanant d'Asie, car la hausse de la demande est particulière marquée pour certaines nationalités de cette région.

Les dépenses de personnels sont prévues en hausse de 22,15 millions d'euros en 2010 à 24 millions d'euros en 2011, tout comme les dépenses de fonctionnement, qui devraient approcher les 12 millions d'euros en 2011, contre 10 millions d'euros en 2010, et dont les deux principaux postes sont les charges locatives (4,9 millions d'euros) et les dépenses d'interprétation (1,95 million d'euros prévus en 2010). Si ces prévisions de dépenses se réalisent, l'augmentation de la subvention ne devrait pas permettre d'arriver à l'équilibre budgétaire, les ressources propres de l'établissement étant prévues à hauteur de seulement 0,6 million d'euros.

Le fonds de roulement de l'Office est corrélé aux évolutions du montant de la subvention pour charges de service public et aux fluctuations de la demande d'asile : il est passé de 7,3 millions d'euros en 2007 à 3,8 millions d'euros en 2008 et moins de 2,9 millions d'euros en 2009. Selon le ministère de l'immigration, il devait s'établir à 3,3 millions d'euros fin 2010. Il n'est donc guère envisageable d'y avoir recours pour combler le besoin de financement qui risque d'apparaître en fin d'exercice 2011.

Les moyens de la CNDA seront nettement renforcés en 2011, pour tenir compte de l'augmentation de ses effectifs et permettre la poursuite de sa réorganisation.

Les crédits de paiement affectés à l'action Cour nationale du droit d'asile du programme Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, passent ainsi de moins de 17 millions d'euros en 2010 à 20,52 millions d'euros. La hausse profite d'abord aux dépenses de personnel : à 12,32 millions d'euros en 2010, elles s'établiront à 14,99 millions d'euros en 2011. Le plafond d'emplois de la Cour, qui figure dans le projet annuel de performances, passera de 252 à 270 ETP. Cet effectif comprend la présidente de la Cour, les dix magistrats permanents affectés à la présidence de formation de jugement, 254 agents, ainsi que 5 ETP de magistrats permanents, les dix personnes ne devant être recrutées qu'en milieu d'année.

Mais le recrutement de personnels supplémentaires n'entraîne pas seulement une hausse des dépenses du titre 2 ; les moyens de fonctionnement doivent aussi être renforcés en conséquence. En fait, sur le volet du

fonctionnement courant, la CNDA participera à l'effort de maîtrise imposé à tous les services publics : la dotation de 2010 (1,04 million d'euros) est reconduite en 2011 ; comme les effectifs progressent de 18 ETP, le coût du fonctionnement courant par ETP chutera de 4 130 euros à 3 854 euros.

En revanche, les dépenses immobilières de la Cour seront inévitablement en hausse dans la mesure où elle va devoir loger ses nouveaux magistrats et agents et aménager des salles d'audience supplémentaires. 0,4 million d'euros de plus lui sont accordés en 2011 pour les locations immobilières (soit une progression de 13 %, qui porte la dotation à 3,51 millions d'euros), tandis que les autres frais liés à l'immobilier devraient presque doubler (0,5 million d'euros ouverts pour 2010, 0,97 prévus pour 2011).

Les dépenses inscrites sur l'action Soutien du même programme sont aussi concernées par l'augmentation prévisible de l'activité de la Cour en 2011. Le projet annuel de performances ne précise pas la répartition prévisionnelle des dépenses d'informatique entre les juridictions qui en bénéficient, la ventilation n'étant effectuée qu'*ex-post*, mais il n'y a guère de doutes sur le fait que la CNDA tirera profit de l'augmentation importante des crédits inscrits à ce titre, qui passent de moins de 4,5 millions d'euros à près de 8,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,13 millions d'euros à 5,53 millions d'euros en crédits de paiement. Le montant des frais de justice supportés par la CNDA, qui sont pour leur part évalués, est prévu en légère diminution, de 2,1 millions d'euros pour 2010 à 1,93 million d'euros pour 2011, mais l'économie attendue concerne les frais postaux, tandis que les dépenses d'interprétariat devraient augmenter (de moins de 1,3 million d'euros à 1,4 million d'euros). Il s'agit, là encore, d'une conséquence de la hausse attendue de l'activité.

2) Le souci d'une meilleure gestion des centres d'accueil

La démarche de rationalisation et d'harmonisation du fonctionnement des plates-formes d'accueil est aussi mise en œuvre par l'OFII, qui est chargé du pilotage du dispositif national d'accueil, en ce qui concerne les CADA.

Leur hétérogénéité entraîne des différences de coûts, notamment en fonction des publics accueillis, mais aussi du lieu d'implantation et de leur structure – en résidences ou composée d'un ensemble de logements. Ils peuvent aussi relever de diverses conventions collectives, ce qui a des conséquences importantes sur les charges de personnel, et les frais d'interprétariat sont très variables selon que l'établissement dispose ou non de bénévoles compétents et qu'il accueille ou pas des personnes parlant des langues rares.

En 2006, la composition de ces coûts a été étudiée à partir d'un échantillon de plusieurs CADA présentant des caractéristiques différenciées. Cela a permis au ministère d'engager la mise en place d'un système de contrôle de gestion sur les prestations des CADA. La phase de conception d'un cahier des charges s'est achevée en 2008 et l'appel d'offres pour la conception de

l'application a été lancée en 2009. Le système d'information pour le contrôle de gestion des CADA sera totalement déployé au début de l'année 2011. L'inspection générale des affaires sociales réalise en outre actuellement une enquête sur ce sujet.

Le ministère estime que ces efforts de meilleure gestion devraient permettre de réduire le coût d'hébergement d'un demandeur d'asile en CADA : le prix moyen national de référence, qui était de 25,90 euros en 2009 et de 26,20 euros en 2010, est ainsi ramené à 25,13 euros par jour en 2011. Ce prix comprend l'hébergement, l'accompagnement social et administratif et l'allocation mensuelle de subsistance, dont le montant varie selon le mode de restauration proposé par le CADA (collective, individuelle ou mixte). La fixation du montant de la dotation globale annuelle accordée par l'Etat à chaque centre est fixée à l'issue d'une analyse contradictoire d'un projet de budget établi sur la base de ces variables.

Ainsi, bien que le budget pour 2011 doive couvrir le fonctionnement en année pleine des 1 000 places créées au 1^{er} juillet 2010, la dotation destinée au fonctionnement des CADA est de 199 millions d'euros, contre 202,63 millions d'euros proposés dans le projet de loi de finances pour 2010.

3) Un nouvel ajustement à la hausse des dépenses en faveur des demandeurs d'asile n'ayant pas de place en CADA

En dépit de tous les efforts réalisés pour fluidifier le fonctionnement du dispositif national d'accueil, l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile se traduit, comme votre Rapporteur l'a indiqué, par un volume important de demandeurs n'y trouvant pas de places, combien même ils pourraient y prétendre et ont accepté le principe d'être hébergés en son sein. S'ajoutent à ceux-là, les demandeurs qui ne remplissent pas les conditions pour être pris en charge dans ces structures.

L'Etat est en tout état de cause tenu d'assurer leur prise en charge. Celle-ci se compose du versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA)⁽¹⁾ et, si besoin est et dans la mesure du possible, d'un hébergement d'urgence. Toute tension sur la demande d'asile a des répercussions directes sur les dépenses effectuées au titre de ces deux dispositifs.

Les variations de flux de demandeurs d'asile rendent difficile une prévision fine des besoins. Il faut néanmoins reconnaître que, comme votre Rapporteur a souvent eu l'occasion de le signaler, la dotation ouverte en loi de

(1) Ce versement est conditionné pour les demandeurs d'asile ayant droit à un hébergement en CADA à l'acceptation du principe d'un tel hébergement. Depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 16 juin 2008, les ressortissants de pays d'origine sûrs et les personnes ayant demandé le réexamen de leur demande, notamment, ont aussi le droit de percevoir l'ATA.

finances initiale est en général notoirement insuffisante. En 2007, la dépense a dépassé 57 millions d'euros, pour une enveloppe initiale de 40,37 millions d'euros ; en 2008, la dotation initiale de 35,3 millions d'euros a été dépassée de près de 18 millions d'euros. En 2009, la situation a été encore plus difficile : les 30 millions d'euros ouverts en loi de finances ont couvert moins de la moitié des besoins constatés, de 72,4 millions d'euros. Année après année, ces crédits sont donc abondés par redéploiements internes ou décrets d'avance.

L'exécution de ces crédits en 2010 n'est pas moins préoccupante. 30 millions d'euros ont été prévus dans le budget, comme en 2009. Néanmoins, cette somme devait permettre de financer un nombre de places plus élevé que ne le prévoyait le projet de loi de finances pour 2009 dans la mesure où une enquête réalisée en 2009 sur l'activité de 2008 avait fait apparaître une surévaluation du coût moyen journalier d'une place d'hébergement d'urgence : le coût, estimé à 17,96 euros pour 2009, était en fait de 14,31 euros en 2008, réévalué à 14,52 euros pour 2010 – ce coût englobe, en plus de l'hébergement lui-même, divers secours d'urgence. Au 31 juillet 2010, 42,59 millions d'euros avaient déjà été dépensés. C'est pourquoi le décret d'avance du 29 septembre 2010 a d'ores et déjà ouvert 50 millions d'euros afin d'assurer le financement de l'hébergement d'urgence.

Dans ces conditions, il était indispensable que le projet de budget pour 2011 prévoie une augmentation de cette dotation. 40 millions d'euros seront donc ouverts en loi de finances initiale. Ces 10 millions d'euros supplémentaires sont destinés au dispositif à gestion déconcentrée. Le coût moyen journalier d'une place étant reconduit à son niveau de 2010, cette augmentation assurera le financement de 5 865 places dans ce dispositif, contre 3 978 en 2010. La capacité du dispositif à gestion nationale, qui vise à assurer l'hébergement dans d'autres régions de demandeurs arrivés dans des régions qui accueillent une part importante du flux national, est maintenue à 1 500 places.

Cette prévision apparaît encore optimiste, même si le ministère la justifie par l'espoir de voir réduits les délais de traitement des demandes d'asile – ce qui, votre Rapporteur l'a souligné apparaît peu probable sur l'exercice 2011 étant donné les stocks déjà constitués, et ce, en dépit des moyens supplémentaires proposés –, par l'amélioration du pilotage global du dispositif national d'accueil – lequel est déjà satisfaisant –, et par la perspective d'une contractualisation des prestations d'hébergement d'urgence dans l'objectif d'en réduire le coût. Il ne faut certainement pas placer des espoirs démesurés dans cette contractualisation, qui n'en est d'ailleurs encore qu'à l'étape de la réflexion, mais elle constitue une démarche positive, qui pourrait aussi contribuer à l'amélioration des conditions de l'hébergement d'urgence.

Le décret d'avance du 29 septembre dernier précité ouvre aussi 10 millions d'euros pour compléter le financement de l'allocation temporaire d'attente. La dotation ouverte à ce titre en loi de finances initiale pour 2010 était pourtant déjà supérieure de 23 millions d'euros à celle prévue pour 2009, soit

53 millions d'euros, contre 30 millions d'euros un an avant. Plus de 66 millions d'euros avaient été consommés sur l'ensemble de l'année 2009. La prévision de dépense est désormais du même ordre pour 2010. Il est proposé de relever à 54 millions d'euros la dotation initiale pour 2011.

Cette somme devrait permettre de verser l'allocation à 13 405 personnes, pendant une durée moyenne de douze mois, le montant journalier étant de 10,67 euros par jour, comme en 2010. Au 30 juin 2010, 27 700 étrangers, presque exclusivement des demandeurs d'asile ⁽¹⁾, percevaient l'allocation temporaire d'attente. Votre Rapporteur n'a donc guère d'illusion sur le respect de l'enveloppe initiale en exécution 2011.

Si l'on ajoute les coûts journaliers moyens de l'hébergement d'urgence et de l'ATA, on arrive à plus de 25 euros, soit l'équivalent du prix moyen d'une place en CADA, pour une prise en charge d'une qualité nettement moindre à tout point de vue : les conditions matérielles sont moins agréables ; même si les plateformes d'accueil orientent les intéressés vers les différents services auxquels ils ont droit (pour l'accès au soin et aux aides caritatives et sociales), ils ne bénéficient pas d'un suivi social et administratif aussi étroit et ont donc moins de chances de voir leur demande d'asile acceptée ; le caractère temporaire de cette solution n'est pas favorable à leur reconstruction psychologique. De nombreux responsables d'associations travaillant auprès des demandeurs d'asile plaident donc pour l'ouverture de places supplémentaires en CADA. Cette solution se défend incontestablement, mais votre Rapporteur se doit de rappeler le caractère très fluctuant de la demande d'asile. Lors du déplacement qu'il a effectué à Berlin, le 7 octobre 2008 ⁽²⁾, il a pu observer la situation de surcapacité dans laquelle se trouve l'Allemagne, où le nombre de demandeurs d'asile a très fortement diminué depuis le début des années 2000. Il ne souhaite pas que la France se place dans une telle situation, même s'il est vrai qu'elle en est aujourd'hui encore très éloignée.

(1) Elle était aussi versée à 203 bénéficiaires de la protection subsidiaire – qui peuvent choisir entre toucher l'ATA et percevoir le revenu de solidarité active –, 16 autres étrangers et 19 apatrides.

(2) Cf. l'avis budgétaire sur cette mission pour 2009.

II – MAINTENIR LA PRESSION CONTRE L’IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE

La volonté du Gouvernement d’assurer le respect de loi s’est traduite par une mobilisation des différentes administrations susceptibles d’intervenir dans la lutte contre l’immigration irrégulière. Elle a conduit à un nombre accru d’arrestations de personnes en infraction et à l’exécution de davantage de mesures d’éloignement.

En 2011, le ministère chargé de l’immigration s’efforcera de contenir le coût de cette politique, en renforçant son efficacité, en matière de prévention comme de répression.

A – Les bons résultats de la lutte contre l’immigration irrégulière

1) Une vigilance renforcée sur notre territoire

« Améliorer l’efficacité de la lutte contre l’immigration irrégulière » est l’un des quatre objectifs assignés au programme Immigration et asile. Outre celui relatif au nombre des reconduites à la frontière, sur lequel votre Rapporteur reviendra, le projet annuel de performances retient deux indicateurs : le nombre d’interpellations de trafiquants et de facilitateurs et le nombre de personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l’entrée et au séjour des étrangers.

Le premier chiffre rend compte du nombre de personnes mises en cause au titre de l’index 70 de l’état 4001, c’est-à-dire pour aide à l’entrée irrégulière, à la circulation et au séjour irréguliers des étrangers, en métropole et outre-mer. Il était de 4 833 en 2008, de 4 663 en 2009 et devrait atteindre 5 000 en 2010, pour une prévision initiale de 5 200. La prévision pour 2011 reprend ce dernier chiffre et la cible pour 2013 est fixée à 5 500.

Le deuxième indicateur reflète le nombre de personnes mises en cause au titre de l’index 69 de l’état 4001, soit pour infraction aux conditions générales d’entrée et de séjour des étrangers. Il distingue la métropole des départements d’outre-mer et de Mayotte. En métropole, 111 692 personnes ont été mises en cause à ce titre en 2009 et 96 109 en 2009. L’objectif de 110 000 qui n’avait pas été atteint en 2009 devrait l’être en 2010, ce qui reste toutefois légèrement inférieur à l’objectif de 115 000 initialement fixé. La prévision est de 116 000 pour 2011 et de plus de 120 000 pour 2013. Outre-mer, le nombre de personnes mises en cause atteignait 30 225 en 2008 et 35 088 en 2009. La prévision initiale de 40 000 pour 2010 devrait être tenue. Devant ces bons résultats, l’objectif est relevé à 42 000 pour 2011 (quand la cible pour cet exercice était auparavant de 40 000) et à 45 000 pour 2013.

Force est de constater que, si tous les objectifs fixés ne seront probablement pas parfaitement atteints, les résultats obtenus s'en rapprochent beaucoup. Pour le premier semestre 2010, le nombre de personnes mises en cause au titre de l'index 70 de l'état 4001 est en hausse de 31,7 % par rapport à la même période de 2009, selon les informations fournies par le ministère. Pour ce qui est des infractions au titre de l'index 69, 43 364 personnes ont été mises en cause au cours du premier semestre 2010.

Le nombre d'interpellations d'étrangers en situation irrégulière, qui ne fait pas partie des indicateurs retenus dans le projet annuel de performances, se maintient d'ailleurs à un niveau élevé : supérieur à 82 500 en 2008, alors qu'il n'était que de 44 500 environ en 2004, il a atteint 77 713 en 2009. Au premier semestre 2010, les résultats enregistrent en revanche une diminution nette, avec seulement 29 870 interpellations. Le ministère estime que cela résulte de la conjonction de plusieurs facteurs.

En premier lieu, l'opération de démantèlement du campement dit « la jungle » menée à Calais en septembre 2009 afin de mettre fin à l'occupation illégale de terrains privés a généré une forte baisse de la pression migratoire, qui s'est maintenue les mois suivants, sans qu'il y ait eu report de celle-ci vers d'autres départements limitrophes du Pas-de-Calais ou de la région parisienne. Les effets ont été immédiats et les indicateurs de la pression migratoire ont tous connu des baisses importantes, de l'ordre de 50 à 60 %. Cette pression migratoire a ensuite repris une progression lente et stagne aujourd'hui à environ la moitié des indicateurs connus avant l'opération de démantèlement du campement de « la jungle ».

En second lieu, la lutte contre les filières a un impact direct sur le nombre de migrants en situation irrégulière interpellés. En 2009, 145 filières nationales et internationales ont été démantelées. Les résultats de 2010 s'annoncent encore plus exceptionnels : depuis le début de l'année, 115 filières ont été démantelées au cours des six premiers mois de l'année, dont quatre-vingt dix sept par la police aux frontières, treize par la gendarmerie nationale, deux par la police judiciaire et trois par la préfecture de police, permettant de réaliser 57,5 % de l'objectif annuel.

En 2009, 20 767 Afghans ont été interpellés (contre 15 374 en 2008). Viennent ensuite plusieurs nationalités dont le nombre de ressortissants interpellés voisine les 5 000 : l'érythréenne (5 329), la marocaine (5 255), l'irakienne (4 783), et la vietnamienne (4 609). Autour de 4 000 Tunisiens et autant d'Algériens ont aussi été concernés. Au premier semestre 2010, les Afghans sont toujours les plus nombreux, mais avec seulement 4 260 interpellations. Les Soudanais, qui ne figuraient pas sur la liste des dix premières nationalités concernées au cours des dernières années, occupent désormais la troisième place, derrière les Marocains, avec 2 218 interpellations. A l'inverse, les Erythréens passent du deuxième au dixième rang.

Enfin, il convient d'évoquer les résultats de la répression de l'emploi d'étranger sans titre, qui est une priorité d'action des autorités françaises et communautaires. La hausse de 21 % du nombre de faits constatés au plan national pour emploi d'étrangers sans titre de travail (soit au titre de l'index 94 de l'état 4001) par les services de police et les unités de gendarmerie enregistrée entre 2007 et 2008 ne s'est pas poursuivie en 2009 : ce nombre a retrouvé son niveau de 2007, proche de 3 100. Les résultats du premier semestre 2010 sont aussi orientés à la baisse (- 5,2 %).

La vigilance des autorités n'est pas pour autant relâchée : les opérations conjointes de lutte contre le travail illégal de ressortissants étrangers se multiplient, passant de 831 en 2007 à 1 367 en 2009 et près de 700 pour le seul premier semestre 2010. Elles concernent des secteurs d'activité particulièrement touchés par ces infractions, comme la restauration, le bâtiment et le gardiennage et, dans une moindre mesure, la confection, le nettoyage et le déménagement. Celles qui ont été réalisées en 2009 ont permis de contrôler plus de 29 500 personnes, d'établir des procès-verbaux à l'encontre de 649 employeurs d'étrangers sans titre et d'interpeller 1 116 personnes en situation de séjour irrégulier.

Le nombre de personnes mises en cause pour emploi d'étrangers sans titre en métropole et outre-mer a pour sa part progressé de près de 90 % entre 2007 et 2009 pour dépasser 3 200, autour de 50 % d'entre eux étant des étrangers. Les résultats du premier semestre 2010 sont au même niveau.

2) Des mesures d'éloignement mieux exécutées

a) L'augmentation du nombre des mesures exécutées

Comme le tableau suivant le met en évidence, le nombre d'exécutions de mesures d'éloignement depuis la métropole se maintient à un niveau élevé. Inférieur à 20 000 en 2005, il approche les 30 000 au cours des deux dernières années (29 796 en 2008 et 29 288 en 2009). Les résultats du premier semestre 2010 sont très encourageants : avec plus de 14 434 mesures exécutées au cours des six premiers mois, l'objectif annuel de 27 000 devrait être dépassé. En conséquence, dans le projet annuel de performances, l'objectif pour 2011 et les deux années suivantes a été relevé à 28 000.

Bien que le Gouvernement préfère fixer un nombre absolu de mesures d'éloignement exécutées plutôt qu'un objectif de taux d'exécution, dont il estime qu'il rend imparfaitement compte de la réalité de la lutte contre l'immigration clandestine, ce taux s'améliore au cours des dernières années : exceptionnellement bas en 2007 (moins de 21 %), il se redresse depuis, atteignant 29,4 % en 2008, 30,9 % en 2009 et 32,2 % au premier semestre 2010.

LES MESURES D'ÉLOIGNEMENT (2006 – 1^{ER} SEMESTRE 2010)

	2006		2007		2008		2009		1 ^{er} semestre 2010	
	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées	pronon- cées	exécutées
Interdictions du territoire	4 697	1 892	3 580	1 544	2 611	1 386	2 009	1 330	846	598
OQTF ⁽¹⁾			46 263	1 816	42 130	3 050	40 191	10 422	21 039	2 446
APRF ⁽²⁾	64 609	16 616	50 771	11 891	43 739	9 844	40 116	5 500	17 342	4 882
Arrêtés d'expulsion ⁽³⁾	292	223	258	206	237	168	215	198	120	94
Décisions de réadmission	11 348	3 681	11 138	4 428	12 663	5 276	12 162	4 156	5 457	1 756
Départs volontaires	–	1 419	–	3 311	–	10 072	–	8 268	–	4 658
Totaux	80 672	23 831	112 010	23 196	101 380	29 796	94 693	29 288	44 804	14 434

(1) OQTF : obligation de quitter le territoire français

(2) APRF : arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

(3) les mesures exécutées peuvent avoir été prononcées durant la même période ou pendant une période antérieure.

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

L'indicateur retenu dans le projet annuel des performances comporte aussi un objectif relatif à la part des retours volontaires, fixée au tiers de l'ensemble des mesures exécutées. Atteint en 2008, il devrait l'être aussi en 2010 ; en 2009, le taux s'est établi à 28 %.

Une grande partie de ces retours volontaires concerne des Roumains, dont la nationalité est de loin la plus représentée parmi les personnes éloignées du territoire national. En effet, d'une part, ils acceptent volontiers un retour volontaire ; d'autre part, leur pays accorde sans problème les laissez-passer consulaires.

LES NATIONALITÉS LES PLUS TOUCHÉES PAR L'EXÉCUTION DES MESURES D'ÉLOIGNEMENT

Année 2008		Année 2009		1 ^{er} semestre 2010	
Nationalité	Nombre de mesures d'éloignement exécutées	Nationalité	Nombre de mesures d'éloignement exécutées	Nationalité	Nombre de mesures d'éloignement exécutées
roumaine	7 842	roumaine	8 439	roumaine	4 361
algérienne	3 078	marocaine	2 977	algérienne	1 398
marocaine	2 743	algérienne	2 967	marocaine	1 395
tunisienne	1 562	tunisienne	1 668	tunisienne	805
turque	1 546	turque	934	bulgare	622
indienne	1 373	bulgare	851	turque	446
bulgare	1 064	chinoise	817	chinoise	409
chinoise	833	indienne	817	irakienne	373
brésilienne	674	brésilienne	692	afghane	263
maliennne	501	kosovare	521	brésilienne	249

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

b) Des aides au retour volontaire plus incitatives

La solution du retour volontaire est à privilégier chaque fois qu'elle est possible. Elle est d'ailleurs proposée systématiquement aux personnes déboutées du droit d'asile. Elle ne présente en effet que des avantages : les étrangers qui la choisissent s'épargnent l'épreuve d'un accompagnement policier et rentrent dans leur pays dignement, parfois avec une somme d'argent non négligeable ; cette formule est moins coûteuse pour l'Etat et le résultat est garanti, puisque soit la personne fournit ses documents de voyage, soit son pays d'origine accorde plus facilement un laissez-passer consulaire.

L'OFII finance ces dispositifs, qui sont de trois types :

– l'aide au retour volontaire proprement dite ⁽¹⁾, qui permet d'organiser l'éloignement des étrangers non communautaires en situation irrégulière séjournant depuis plus de trois mois en métropole, a bénéficié en 2009 à 2 913 personnes (dont 496 conjoints et enfants) – contre 2 227 en 2008 –, principalement originaires de Chine (420), d'Irak (357), de Russie (277), d'Algérie (223) et d'Afghanistan ;

– l'aide au retour humanitaire ⁽²⁾, destinée aux personnes en situation de dénuement ou qui n'ont pas droit à l'aide au retour volontaire, a connu une véritable explosion depuis 2008, puisqu'elle a permis 10 191 retours en 2008 et 12 323 en 2009 (dont 3 837 conjoints et enfants), contre moins de 3 000 en 2007 ;

– l'aide à la réinstallation : en 2009, l'OFII a accepté de financer par ce dispositif 561 projets (contre 409 en 2008), représentant un engagement financier de 2,7 millions d'euros ; ils concernent plusieurs pays africains mais aussi, et de plus en plus, de l'est de l'Europe – 146 projets acceptés en 2009 sont ainsi réalisés en Roumanie.

La tendance est encore très élevée pour le premier semestre 2010 : 1 823 personnes ont bénéficié de l'aide au retour volontaire, les Irakiens constituant la première nationalité, avec 301 personnes aidées, et 5 833 ont quitté le territoire français dans le cadre de l'aide au retour, dont 81 % de Roumains et 10 % de Bulgares.

Plusieurs mesures ont récemment été prises pour compléter ces dispositifs et les rendre plus attractifs.

D'abord, a été créée, le 15 mars 2010, une aide au retour sans aide financière, destinée aux étrangers présents sur le territoire métropolitain depuis moins de trois mois et dont la situation de dénuement ou de grande précarité justifie une

(1) Elle est de 3 500 euros pour un couple, de 2 000 euros pour une personne seule, de 1 000 euros par enfant mineur jusqu'au troisième et de 500 euros pour chacun des enfants suivants.

(2) Outre la prise en charge des frais de voyage par l'OFII, l'aide est de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant mineur.

intervention de l'OFII. Dans ce cas, ce dernier prend en charge l'organisation du retour, mais n'alloue aucune aide. 81 départs ont déjà été effectués dans ce cadre, dont la moitié concernant des Roumains. En outre, depuis la même date, l'aide au retour volontaire est versée en une seule fois, le jour du départ, sauf risque sérieux de retour du bénéficiaire en France. Dans ce dernier cas, l'aide est versée en trois fois, le dernier versement, de 20 %, n'intervenant qu'un an après le retour.

Parallèlement à cette mesure de simplification, il a été décidé que les directions territoriales de l'OFII prendraient les empreintes digitales des bénéficiaires de l'aide au retour qu'elles versent afin d'éviter que les mêmes personnes en bénéficient plusieurs fois. Ce dispositif a commencé à être mis en place à l'été 2010.

Enfin, l'OFII a amélioré les conditions de l'aide à la réinstallation, dans l'objectif de doubler le nombre d'aides versées d'ici à 2012. Trois mesures ont été prises :

- la mise en place d'un accompagnement spécifique à la préparation du projet économique avant le départ de France, consistant principalement en la prise en charge d'une étude de faisabilité sommaire, l'établissement d'un bilan de compétences et une formation de base à la création d'entreprise ;

- le relèvement du plafond des aides à la création d'entreprises, qui était auparavant de 7 000 euros, ces aides devant venir en complément du financement du promoteur, sous la forme d'un apport personnel ou de financements extérieurs ;

- l'extension progressive de la couverture géographique des aides à la création d'entreprises, qui se fera dans le cadre des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, ou par la signature de conventions avec des partenaires institutionnels ou privés dans des pays connaissant des flux migratoires significatifs vers la France.

c) Des mesures pour réduire les échecs à l'éloignement

Si les retours volontaires doivent être favorisés, un certain nombre de retours forcés reste indispensable. Les causes de l'échec des mesures d'éloignement étant parfaitement connues, des mesures ont été prises par le Gouvernement pour les combattre.

En 2009, sur 39 619 tentatives de mise à exécution forcée de mesures d'éloignement, 17 489 ont effectivement abouti et 22 130 ont échoué.

La hiérarchie des causes des échecs reste la même, mais les proportions évoluent légèrement entre 2008 et 2009. La première cause est toujours la non-délivrance du laissez-passer consulaire pendant la durée de la rétention : sa part augmente, passant de 31 % à près de 34 %. La seconde (26,4 % des cas en 2008, 27,24 % en 2009) a été la libération des étrangers retenus par le juge des libertés et de la détention, à la suite d'un refus de prolongation de la rétention. Environ 17 % (contre 19 % en 2008) des échecs sont imputables à la libération des étrangers, faute de place en centre de rétention. Dans environ 6,5 % des cas (8 % en 2008), le juge

administratif a annulé la mesure d'éloignement ou la décision fixant le pays de renvoi, et dans la même proportion (6 % en 2008), les étrangers ont été assignés à résidence par le juge des libertés et de la détention dans le cadre d'une demande de prolongation de la rétention et n'ont pas répondu aux convocations de l'administration. Les autres causes d'échec sont beaucoup plus marginales. Ainsi, par exemple, le refus d'embarquement est la cause d'environ 3 % des échecs d'exécution de la mesure d'éloignement – on en a compté 745 en 2008, 692 en 2009.

On constate une diminution des libérations d'étrangers faute de places dans les centres de rétention, permise par l'augmentation de la capacité des CRA et des efforts consentis pour améliorer la répartition des retenus sur le territoire national. La réduction du nombre de décisions judiciaires empêchant l'éloignement est aussi à souligner, le fonctionnement des pôles interservices d'éloignement y ayant probablement contribué. En revanche, les refus de délivrance de laissez-passer consulaires continuent à constituer un problème essentiel.

A la suite d'une décision du Conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2007, les pôles interservices d'éloignement ont été mis en place à titre expérimental en 2009 au sein des centres de rétention administrative (CRA) de Toulouse-Cornebarrieu, de Lille-Lesquin, de Lyon-Saint-Exupéry et de Saint-Jacques-de-la-Lande. Les CRA de Metz et Marseille ont rejoint, au mois de mai 2010, le dispositif, qui sera complété prochainement par les CRA du Mesnil-Amelot. Quatre missions incombent à ces pôles : la représentation juridique devant le tribunal administratif, la représentation juridique devant le tribunal de grande instance, la gestion des demandes d'asile et celle des moyens de transport.

Le ministère considère que désormais, avec neuf centres de rétention et sept pôles interservices d'éloignement, le volume traité est significatif et qu'il n'y a pas lieu d'étendre le périmètre de ce dispositif, dans la mesure où son coût marginal est élevé. Sa mise en œuvre est financée par les crédits limitatifs « contentieux » alloués par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et repose sur la participation d'un certain nombre de réservistes de la police aux frontières, ce qui induit des dépenses de personnels supplémentaires pour celle-ci. Augmenter le nombre de ces pôles alourdirait les charges supportées par d'autres services de l'Etat, pour un bénéfice incertain.

Les efforts en direction des pays réticents à délivrer des laissez-passer consulaires doivent en revanche être intensifiés. C'est au ministère des affaires étrangères et européennes qu'il revient de les consentir.

Il lui a été demandé d'envoyer des instructions en ce sens aux ambassadeurs de France dans les vingt-et-un pays considérés comme peu coopératifs⁽¹⁾, afin qu'ils portent ce message au niveau approprié, mais aussi qu'en

(1) *Afghanistan, Angola, Arménie, Bangladesh, Cap-Vert, Chine, Congo Brazzaville, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Egypte, Gabon, Haïti, Inde, Irak, Mali, Mauritanie, Pakistan, Russie, Sénégal, Tunisie, Vietnam.*

retour ils adressent les propositions d'action concrètes qu'ils considèrent comme adaptées à leur pays de résidence. En outre, une note de service sera adressée aux directions géographiques afin que la coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière soit systématiquement mise à l'ordre du jour des consultations bilatérales avec les pays concernés. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères et européennes a entrepris de convoquer les chefs de postes de plusieurs pays enregistrant un faible taux de délivrance de laissez-passer consulaires.

Un suivi de ce plan sera assuré au moyen de réunions régulières, destinées à faire le point sur sa mise en œuvre, de façon détaillée pour chaque pays.

De manière plus générale et afin d'améliorer le taux de délivrance des laissez-passer consulaires, il convient, en complément de ce plan de soutien, de rester extrêmement vigilant sur l'application effective des accords récemment signés, de poursuivre la signature d'accords de gestion concertée des flux migratoires avec les pays d'Afrique subsaharienne et d'envisager la signature d'accords informels incluant l'utilisation du laissez-passer européen avec les pays peu coopératifs susceptibles d'accepter ce type de pratique.

Enfin, plusieurs articles du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, récemment adopté par notre Assemblée ⁽¹⁾, ont pour objet de modifier les conditions de placement en rétention. La durée maximale de rétention serait portée de 32 à 45 jours. Cet allongement est justifié par le souci d'une certaine harmonisation communautaire – la « directive retour » pose le principe d'une durée maximale ne pouvant dépasser six mois, le projet de loi en est encore très éloigné – qui devrait faciliter la négociation d'accords de réadmission entre l'Union européenne et les pays d'émigration. La brièveté de la durée de rétention en France constitue en effet un handicap dans la négociation des accords de ce type.

B – Des moyens mieux utilisés

En septembre 2009, un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la police nationale ⁽²⁾ s'efforçait d'évaluer le coût de l'éloignement d'un étranger en situation irrégulière. Après avoir estimé à 232 millions d'euros par an (hors coûts afférents aux différentes juridictions) le coût global de cette politique, à laquelle 3 000 fonctionnaires se consacrent, il évoque les difficultés méthodologiques auxquelles se heurte le calcul de son coût unitaire et propose trois méthodes, qui conduisent à un coût unitaire compris entre 12 645 euros et 5 130 euros.

(1) Texte adopté n° 542.

(2) Philippe Debrosse, inspecteur de l'administration, Marie-Grâce Lux, inspectrice de l'administration, et Jean-Pierre Legrand, commissaire divisionnaire, Rapport sur le coût de la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière, septembre 2009.

Notre pays consacre effectivement des moyens financiers et humains très importants à son dispositif de lutte contre l'immigration irrégulière car il considère que la loi doit être appliquée. D'une manière générale, et *a fortiori* dans le contexte actuel de crise économique et d'endettement public élevé, il est du devoir du Gouvernement de veiller à ce que ces moyens soient utilisés de manière optimale.

Cela se traduit à la fois par le renforcement des outils de prévention – car empêcher un étranger d'entrer illégalement sur notre territoire coûte beaucoup moins cher que devoir le renvoyer ensuite dans son pays – et par l'amélioration de la gestion des dispositifs nécessaires à la rétention puis au retour des étrangers en situation irrégulière.

Seul ce second volet est financé – frais de personnel mis à part – sur les crédits de l'action Lutte contre l'immigration irrégulière du programme Immigration et asile. Le projet de budget prévoit de lui consacrer en 2011 92,7 millions d'euros en crédits de paiement et 90,45 millions d'euros en autorisation d'engagement.

1) La modernisation des outils de contrôle aux frontières

Le contrôle aux frontières est assuré par des personnels qui sont rattachés à d'autres missions que la mission « Immigration, asile et intégration ». Même le déploiement de la biométrie dans les visas est pris en charge par plusieurs ministères. Le ministère de l'immigration joue néanmoins un rôle central dans le pilotage de ces efforts de modernisation.

a) Le recentrage des missions de la police aux frontières

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il a été décidé de recentrer la police aux frontières sur ses missions liées au contrôle des flux migratoires.

La PAF doit donc se concentrer sur les départements présentant des enjeux migratoires importants, ce qui suppose la fermeture de certains services, en deux phases. La première a consisté à supprimer, en 2009, les directions départementales de la police aux frontières (DDPAF) dans sept départements à faible activité (Aisne, Ardennes, Hautes-Pyrénées, Meuse, Territoire de Belfort, Finistère, Charente-Maritime), ce qui s'est traduit par une économie de 151 ETP. Dans la seconde phase, en cours de réalisation, sont fermés huit petits services et unités, pour un gain de 49 ETP.

Parallèlement, la DDPAF de Calais a été renforcée, tout comme la direction de Mayotte, et la direction centrale a été réorganisée. En 2009, la police aux frontières a repris la gestion des centres de rétention administrative tenus par la sécurité publique (soit 544 places). En 2010, elle a commencé à prendre en charge les centres de la gendarmerie nationale, en commençant par ceux du

Mesnil-Amelot, mouvement qui se poursuivra en 2011. La prise en charge des deux nouveaux centres du Mesnil-Amelot et la reprise à la gendarmerie du centre 1 se traduiront au total par l'affectation de 364 fonctionnaires de la PAF, alors que ces effectifs globaux sont constants.

A terme, la PAF assurera la gestion de tous les CRA – à l'exception de ceux relevant de la préfecture de police de Paris –, ce qui permettra un meilleur suivi de leur activité. Il a aussi été décidé de supprimer l'utilisation d'unités mobiles pour assurer la garde des centres.

Le déploiement du système PARAFES (Passage automatisé rapide aux frontières extérieures Schengen) devrait permettre aux effectifs des services chargés de la surveillance des postes frontières – au premier rang desquels, en termes de flux, la PAF – de se concentrer sur la surveillance de l'accès des ressortissants de pays tiers à notre territoire en facilitant le passage des frontières extérieures de l'espace Schengen à certaines catégories de voyageurs, et en particulier aux citoyens de l'Union européenne ⁽¹⁾.

L'état civil et les empreintes de huit doigts sont enregistrés au préalable, permettant aux passagers inscrits de passer la frontière simplement, après lecture de leur passeport à une borne donnant accès à un sas dans lequel ils apposent leurs empreintes pour compléter leur identification. Les passagers inscrits bénéficient ainsi d'une file dédiée à la frontière, et d'un gain de temps au départ et à l'arrivée des vols extra Schengen.

La mise en exploitation des premiers sas PARAFES a commencé en novembre 2009 au terminal 2 de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, avec six sas. Depuis la fin 2009, quinze sont en fonction : treize à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle et deux à l'aéroport de Paris-Orly. En juin 2010, plus de 20 000 personnes étaient inscrites au système PARAFES et plus de 46 000 passages avaient été effectués dans les sas.

Il est prévu d'étendre PARAFES, d'une part, en métropole aux ports et aux gares et, d'autre part, aux départements d'outre-mer. Par ailleurs, la toute prochaine étape permettra aux titulaires de passeports biométriques français d'utiliser le système sans inscription préalable. 1,45 million d'euros de crédits d'investissement seront ouverts en 2011 sur l'action Soutien pour maintenir et poursuivre le développement du système central, assurer l'installation de trois sas supplémentaires à Paris et le début du déploiement dans les trois plus importants aéroports de province.

(1) *Sont aussi concernés les ressortissants d'un autre Etat partie à l'accord sur l'espace économique européen et de la Confédération helvétique ainsi que les personnes qui, résidant sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, sont titulaires d'un titre de séjour en qualité de membre de famille d'un citoyen de l'Union, à condition qu'ils disposent d'un passeport en cours de validité doté d'une bande de lecture optique.*

b) Le développement de l'utilisation de la biométrie

Les données biométriques vont être de plus en plus souvent utilisées pour lutter contre certains types de fraudes. Les applications AGDREF2 et Eurodac les utilisent, la première dans le cadre du traitement des dossiers des étrangers par les différentes administrations concernées, la seconde pour permettre la reconnaissance des demandeurs d'asile. 6,81 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,03 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour la poursuite de la mise en place de ces applications en 2011.

L'autre grand chantier concerne l'introduction de la biométrie dans les visas. Le programme VISABIO, successeur du programme BIODEV, consiste en un traitement informatisé de données personnelles biométriques des demandeurs de visas (photographie et empreintes digitales des dix doigts). Le système est composé d'une base de données centrale alimentée par l'intermédiaire du réseau mondial visas (RMV) par les postes consulaires français, à laquelle sont connectés les postes frontières pour les besoins de contrôle.

VISABIO permettra aussi, à compter de mi-2011, de verser les demandes de visas reçues par les consulats français dans la base européenne VIS (Visa Information System) et offrira aux autorités nationales compétentes (consulats, services de police, de gendarmerie et douanes) la consultation des visas délivrés par nos partenaires de l'espace Schengen.

Le programme exige donc l'adaptation des postes consulaires d'une part, des postes frontières d'autre part, à ce nouveau système.

L'équipement des postes diplomatiques et consulaires a commencé en 2005 et s'est progressivement accéléré.

EVOLUTION DU DÉPLOIEMENT DE LA BIOMÉTRIE DANS LES AMBASSADES ET CONSULATS

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'ambassades et de consulats équipés	5	20	38	41	62
Nombre des postes équipés	5	25	63	104	166
Nombre de visas biométriques délivrés	61 698	93 545	347486	602 479	742 150
Part de visas biométriques par rapport à l'ensemble des visas délivrés (en %)	3	4,6	16,8	29	40,3

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

Ainsi au 1^{er} juillet 2010, délivrent des visas « biométriques » les consulats situés en Afrique, à l'exception d'Alger et de Johannesburg, au Moyen Orient, à l'exception de Riyad, Djeddah, Koweït et Jérusalem (où le consulat est déjà équipé), en Amérique, à l'exception de Washington, en Europe, à l'exception

de Londres, Istanbul, Kiev et des trois consulats situés en Russie, en Asie-Océanie, à l'exception de ceux situés en Afghanistan, Inde (sauf Bombay), Chine, Thaïlande, Taïwan et Indonésie.

Il reste donc à équiper vingt-sept ambassades et consulats qui traitent à eux seuls environ la moitié des visas délivrés. En raison de la capacité d'accueil limitée des postes et des contraintes géographiques importantes, la poursuite du programme est conditionnée à l'externalisation du recueil des données biométriques ⁽¹⁾, prévue pour débiter à titre expérimental en 2011 dans nos trois consulats généraux à Alger, Istanbul et Londres. Si cette expérimentation s'avère concluante, l'externalisation du recueil des données pourra être envisagée, à partir de 2012 et 2013, dans la vingtaine de nos postes à forte demande : en Russie (350 000 demandes de visa par an), en Chine (160 000 demandes de visa par an), en Inde, en Arabie saoudite, à Taïwan, en Afrique du sud et en Thaïlande.

Dans la mesure où les postes recourent de plus en plus souvent à l'externalisation des opérations périphériques à la délivrance des visas (accueil des demandeurs, collecte des dossiers, saisie informatique des formulaires de demande, restitution des passeports – hors recueil des données biométriques pour le moment), le déploiement de la biométrie peut s'effectuer à effectifs constants.

Parallèlement, se poursuit l'équipement des postes frontières français. Au 1^{er} juillet 2010, trente sur trente-six des principaux points de passages aux frontières extérieures surveillés par la police aux frontières – dont les aéroports de Roissy et Orly – sont dotés de dispositifs de contrôle biométrique. La direction générale des douanes a aussi commencé le raccordement des points de passage dont elle est chargée, contrairement à la sécurité publique et à la gendarmerie nationale. Ceux qui sont équipés reçoivent d'ores et déjà 85 % des passagers soumis à visa. Chaque semaine, environ 400 000 passagers, dont 8 000 porteurs de visas biométriques, sont contrôlés grâce au système VISABIO.

L'introduction de la biométrie dans les visas permet de détecter différents cas de fraude comme l'usurpation d'identité, la contrefaçon de vignettes-visas et la falsification de passeports.

L'ensemble des postes frontières sera équipé avant la fin de 2011. Entre 2005 et 2010, les trois ministères concernés (intérieur, affaires étrangères et européennes, et immigration) auront consacré 23,92 millions d'euros au déploiement de ce système.

Pour 2001, l'action Soutien du programme Immigration et asile prévoit des crédits d'investissement pour poursuivre le déploiement de la biométrie, à hauteur de 4,25 millions d'euros.

(1) Pour l'heure, l'externalisation ne concerne pas le recueil des données biométriques. Pour plus de détails, voir l'avis de Mme Geneviève Colot sur la mission « Action extérieure de l'Etat ».

2) *Vers un fonctionnement moins coûteux des centres de rétention administrative*

Si les rémunérations des personnels chargés de ces centres sont inscrites sur la mission « Sécurité », les crédits de fonctionnement et d'investissement sont désormais regroupés depuis le budget pour 2010 sur l'action Lutte contre l'immigration irrégulière du programme Immigration et asile. Ils sont globalement stabilisés pour 2011, en dépit de l'augmentation de la capacité des centres de rétention.

Le nombre de places est passé de 1 071 en juin 2005 à 1 718 au 31 juillet 2010, soit de 944 à 1 574 places en métropole et de 127 à 144 places outre-mer. Il serait encore plus élevé si des incendies n'avaient conduit à la destruction partielle des centres de Paris-Vincennes (cf. encadré *infra*) et à la fermeture de celui de Bordeaux. Deux centres (ceux de Toulouse et de Nantes) ont aussi été fermés pour vétusté (cf. tableau de la page suivante).

En 2011, le parc immobilier devrait atteindre 2 063 places grâce à la réouverture du CRA de Bordeaux et la mise en service des centres du Mesnil-Amelot (deux fois 120 places) et de Paris-Vincennes (deux fois 58 places).

En 2011, il n'est pas prévu d'étendre encore la capacité des centres en métropole. Le projet de budget propose d'ouvrir 15,9 millions d'euros d'autorisation d'engagement et 13,65 millions d'euros de crédits de paiement au titre de l'investissement, destinés :

– à la rénovation du centre de Coquelles qui, malgré sa construction récente, ne respecte pas les normes les plus exigeantes, notamment pour ce qui est du nombre de retenus par chambre et de l'organisation de la circulation des personnes ;

– à l'adaptation du secteur judiciaire de Roissy, dans le cadre d'un nouveau projet d'aménagement, validé au printemps dernier par le ministère de la justice, qui prévoit notamment une extension de 195 m² de la salle d'audience et une organisation en blocs fonctionnels permettant de maîtriser les différents flux de personnes (juges, avocats, retenus, public) ⁽¹⁾ ;

– à la construction d'un nouveau CRA à Mayotte, qui devrait comporter deux unités de 60 places chacune ;

– et à l'installation d'un quatrième radar à Mayotte.

(1) Sur la question de ce secteur judiciaire, installé près de la ZAPI de Roissy, voir l'avis de votre Rapporteur sur le projet de budget pour 2008.

LES CENTRES DE RÉTENTION DE 2008 AU 1^{ER} SEMESTRE 2010

Centre de rétention	Service gestionnaire	Capacité	Taux d'occupation (en %)			Observations
			2008	2009	1 ^{er} semestre 2010	
Métropole						
Bobigny	PAF	55	83	87	83	
Bordeaux	PAF	0	71			fermeture 19/01/2009
Coquelles	PAF	79	85	66	44	
Geispolsheim	Gendarmerie	36	79	75	78	
Hendaye	PAF	30	58	46	49	fermeture 12/2006 réouverture 06/2008
Le Mesnil Amelot	Gendarmerie	140	90	85	88	
Lille Lesquin 1	PAF	39	14	0	0	ouverture ponctuelle
Lille Lesquin 2	PAF	96	69	37	31	ouverture 11/2006
Lyon Saint Exupery	PAF	120	76	69	72	
Marseille Canet	PAF	136	69	64	63	ouverture 06/2006
Metz	Gendarmerie	95	71	51	46	07/2007 : 30 places 01/2009 : 95 places
Nantes	Sécurité Publique	0	84			fermeture 01/2009 arrêté fermeture 05/2010
Nice Auvare	PAF	43	88	82	81	
Nîmes	PAF	128	33	25	17	ouverture 07/2007
Palaiseau	PAF	40	71	55	60	
Paris 1	Préfecture de police	60	93	79	73	fermeture 06/2008 réouverture 12/2008 bât provisoire 07/2009
Paris 2		140	92			fermeture 2008
Paris Palais de Justice		40	61	62	36	
Perpignan	Gendarmerie	48	66	65	63	ouverture 12/2007
Plaisir	PAF	32	67	58	54	ouverture 05/2006
Rennes Saint-Jacques de la Lande	Gendarmerie	70	52	47	42	ouverture 08/2007
Rouen Oïssel	PAF	72	58	56	60	
Sète	PAF	30	42	52	55	
Toulouse	Sécurité publique	37				fermeture 02/2009
Toulouse Cornebarrieu	PAF	126	46	51	58	ouverture 06/2006
Taux moyen d'occupation métropole		1 515	68	60	58	
Outre-mer ⁽¹⁾						
Mayotte	PAF	60	nd	111	108	
Guadeloupe	PAF	40	nd	8	2	
La Reunion	PAF	6	nd	12	16	
La Guyane	PAF	38	nd	75	71	
Taux moyen d'occupation outre-mer		144	nd	69	65	

(1) Le suivi de l'activité des CRA d'outre-mer n'est en place que depuis le début de l'année 2009.

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

Bien que, courant 2011, le nombre de places en rétention sera plus élevé que celui des places disponibles en 2010, la dotation destinée au fonctionnement hôtelier (hébergement et restauration) des CRA sera quasiment la même, soit 31,3 millions d'euros. En 2009, 28,8 millions d'euros ont été dépensés à ce titre.

Ce montant a été établi en tenant compte de la capacité prévisionnelle des centres, d'un coût journalier moyen de 41,56 euros et d'une durée moyenne de rétention de dix jours, comme en 2009. Il faut rappeler que, pour 2010, la dotation tenait compte de restes à payer de 1,8 million d'euros correspondant à des factures des années 2006 et 2007, lorsque le fonctionnement hôtelier des CRA relevait du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, la fixation du coût journalier moyen à 41,56 euros est ambitieuse, puisque le coût constaté en 2009 était de 43,6 euros.

Le ministère compte en effet obtenir une diminution de ce coût grâce aux transferts de tous les établissements à la PAF, ce qui devrait conduire à une harmonisation des pratiques, et sous l'effet de la généralisation du contrôle de gestion. Un tableau de bord de performance des CRA, créé initialement dans quatre centres et étendu depuis à quatorze, a été mis en place pour apporter une aide à la gestion à destination des chefs de centre et permettre des gains d'efficacité. Les coûts sont actuellement très différents d'un établissement à l'autre, à cause d'effets de taille mais aussi de la conclusion de marchés publics dans de mauvaises conditions. Un inventaire des marchés est actuellement dressé ; le gestionnaire unique pourra passer des marchés plus larges, à des conditions plus favorables. Le ministère a une obligation de résultat en la matière dans la mesure où le budget triennal prévoit une stabilisation de la dotation de fonctionnement des CRA.

LES CENTRES DE RÉTENTION ADMINISTRATIVE DE PARIS-VINCENNES

Le 21 septembre dernier, votre Rapporteur s'est rendu aux centres de rétention administrative dits de Paris-Vincennes, dont une partie importante avait été détruite par un incendie, le 22 juin 2008.

1) Présentation générale

Entre juin 2006 et l'incendie de juin 2008, la préfecture de police disposait sur le territoire de la capitale de trois CRA :

– les CRA I et CRA II, ouverts en juin 2006 pour recevoir des hommes, de 140 places chacun, situés dans l'enceinte de l'École nationale de police de Paris, incluse dans le bois de Vincennes mais sur le territoire de Paris ;

– le CRA III de 40 places (depuis juillet 2007), destiné à des femmes, dans l'emprise du dépôt du Palais de Justice de Paris, que votre Rapporteur avait visité à l'automne 2008.

L'incendie de juin 2008 a totalement détruit le CRA II et l'un des bâtiments du CRA I, et plus légèrement endommagé un autre des bâtiments de ce dernier. Ce bâtiment, comprenant 60 places, a été remis en service le 12 décembre 2008. Le bâtiment détruit a pour sa part été rasé et laissé disponible pour agrandir la cour de promenade du CRA I.

A partir du 18 août 2009, la capacité du CRA I a été augmentée de 27 places par la mise en service du rez-de-chaussée du bâtiment modulaire dont la construction avait débuté en février 2009. Cela a permis au CRA III, qui accueillait des retenus masculins depuis l'incendie, de retrouver en septembre 2009 sa fonction de centre pour femmes.

Dans un premier temps, l'ouverture de l'étage du bâtiment modulaire a été retardée pour deux raisons : faute d'un espace de promenade à ciel ouvert immédiatement disponible et pour pouvoir isoler les retenus atteints ou susceptibles de l'être par le virus de la grippe A. Son ouverture est intervenue le 1^{er} février 2010, ce qui a permis d'augmenter de 32 le nombre total de places disponibles, qui sont depuis lors de 119 places.

La surveillance du centre est assurée par le service de garde du centre de rétention administrative de Paris, composé de 258 fonctionnaires, dont 233 sont répartis en trois brigades (deux de jour, une de nuit). 134 fonctionnaires sont affectés à la compagnie des transferts, escortes et protections.

2) La reconstruction, presque achevée, du futur CRA II

Le classement du site induit des contraintes urbanistiques lourdes : il est interdit de détruire volontairement une construction pour la remplacer par une autre – si bien que l'on trouve, devant le nouveau CRA, un très ancien bâtiment endommagé par la tempête de 1999 et maintenu debout par des étais, qui abrite la salle de restauration de l'Ecole de police – ; seul un bâtiment détruit par le feu peut être reconstruit mais le nouveau bâtiment ne doit avoir ni emprise au sol ni hauteur supérieure à celles du bâtiment détruit. Tel est donc le cas du bâtiment en cours d'achèvement.

Lorsque votre Rapporteur l'a visité, le chantier en était au stade des travaux de finition. L'ensemble des travaux d'études et de construction du nouveau CRA aura pris vingt-deux mois au total, ce qui est peu. Le bâtiment a été construit à partir d'éléments de béton préfabriqué.

Il se compose de deux parties symétriques et étanches, aménagées pour accueillir chacune 58 retenus dans des chambres pour deux personnes. Chaque partie comporte aussi un sas d'entrée, deux chambres destinées à l'isolement temporaire de retenus dont le comportement pose problème, des bureaux pour l'association chargée de l'assistance juridique aux retenus et pour le médiateur de l'OFII, un cabinet médical, une pièce pour réchauffer les repas, une salle à manger, une salle de détente, ces deux dernières étant équipées d'un téléviseur et la seconde de jeux vidéo et de baby-foot, et une cour de promenade qui occupe toute la longueur du bâtiment. Le premier étage, situé directement sous le toit, et le sous-sol abritent les différents locaux techniques. Toutes les précautions sont prises pour faire face au risque d'incendie, considérablement réduit par l'absence de bois dans la structure du bâtiment.

Le fonctionnement hôtelier des deux centres a été confié à la société chargée de celui du CRA I, et qui assurait déjà celui de CRA II avant sa destruction. La maintenance du bâtiment relève d'une autre entreprise.

Votre Rapporteur a pu se rendre compte de la grande fonctionnalité du bâtiment, de sa qualité esthétique et de sa vive luminosité, qui contraste avec les bâtiments du CRA I, aménagés dans d'anciens locaux de l'Ecole de police, dont certaines pièces sont aveugles, les ouvertures de petite taille et les plafonds bas.

Comme c'était jadis le cas des deux CRA, les trois unités dépendront de la même direction et partageront les mêmes services administratifs : l'accueil des nouveaux retenus, le suivi des procédures, l'organisation des visites et des escortes continueront à se faire en commun, dans des locaux préfabriqués en place depuis plusieurs années – puisqu'il n'est pas possible d'en construire de nouveaux...

Lors de la visite de votre Rapporteur, les nouveaux bâtiments étaient presque entièrement achevés. Après un peu de retard, la première unité devrait entrer en fonction début novembre. Faute de personnels suffisants, il faudra attendre quelques mois supplémentaires pour que la seconde unité fasse de même. Le bâtiment modulaire qui a permis d'étendre la capacité du CRA I pourra alors être fermé. Le site dit de Paris-Vincennes aura alors une capacité de 180 places, réparties entre trois unités, quand il pouvait abriter 280 retenus sur deux CRA avant l'incendie de juin 2008. Cette réduction du nombre de places dans chaque centre vise à limiter les risques de tensions entre retenus.

3) *L'activité du CRA I*

En 2009, les CRA I et III de Paris ont accueilli 2 914 étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une procédure d'éloignement, dont 183 femmes. Parmi eux, 96 ont fait l'objet d'un placement en rétention décidé par d'autres départements que la préfecture de police.

Le CRA I a reçu 1 981 hommes, soit un taux moyen d'occupation de 86 %. La durée moyenne de rétention était de 11,3 jours.

Au premier semestre 2010, le CRA I, doté d'une capacité accrue (cf. *supra*), a accueilli 1 523 retenus, soit un taux moyen d'occupation de 81 % et une durée moyenne de rétention de 11,42 jours. 335 retenus provenaient d'un autre département, la hausse par rapport à 2009 étant principalement imputable aux personnes envoyées par le département des Hauts-de-Seine (49 en 2009, 172 au premier semestre 2010).

L'augmentation du nombre de retenus se traduit mécaniquement par celle du nombre de leurs « mouvements », c'est-à-dire des escortes policières à mettre en place pour assurer leur comparution devant un juge (le juge des libertés et de la détention, le juge administratif ou le juge d'appel), voire leur conduite à l'hôpital, si nécessaire. Plusieurs milliers d'heures y sont consacrés par les fonctionnaires de police chaque année.

Le taux des retenus effectivement reconduits s'est légèrement amélioré entre 2009 et le premier semestre 2010, passant de 20,14 % à 21,34 %, soit respectivement 399 et 325 personnes.

Pour ce qui est des nationalités des personnes retenues, ce sont globalement les mêmes qui sont les plus représentées en 2009 et sur les neuf premiers mois de 2010. Les Algériens (401 en 2009, 382 pendant les neuf premiers mois de 2010) devancent nettement les Chinois (respectivement 335 et 203), puis viennent les Tunisiens (127 et 189). L'Afghanistan était le quatrième pays d'origine des retenus en 2009 (avec 116 personnes), mais n'occupe plus que la septième place aujourd'hui (avec 100 personnes), car le nombre d'Égyptiens a plus que doublé, passant de 70 à 145, tandis que le celui des Maliens et celui des Marocains sont en hausse (respectivement 89 et 85 en 2009, 106 et 105 sur les neuf premiers mois de 2010). Malgré des évolutions relatives, les sept pays d'origine sont donc les mêmes en 2009 et en 2010. On notera l'augmentation du nombre d'Indiens (61 en 2009, 91 depuis début 2010) et de Roumains (respectivement 58 et 89).

En revanche, alors que le budget pour 2010 prévoyait 11,5 millions d'euros au titre des dépenses d'intervention dans les CRA, le projet de budget pour 2011 propose d'ouvrir 13,3 millions d'euros.

Cette somme est partagée entre la prise en charge sanitaire dans les CRA, les locaux de rétention administrative et les zones d'attente, et l'accompagnement social des étrangers dans ces structures.

La hausse profite principalement, à hauteur de 1,3 million d'euros, à la première enveloppe (qui atteindra 6,8 millions d'euros). Elle accompagne l'augmentation du nombre de places et la signature de nouvelles conventions avec les établissements hospitaliers. Elle permettra aussi de mettre un terme au retard de deux mois enregistré actuellement dans le règlement de ces conventions, à cause d'une sous-estimation structurelle des coûts au cours des exercices passés. En 2009, 7 millions d'euros avaient été dépensés pour une enveloppe initiale de 5 millions d'euros. La nouvelle dotation est ainsi remise à niveau.

Les crédits d'accompagnement social, c'est-à-dire qui financent les actions d'information et d'aide à l'exercice des droits dans les CRA et les zones d'attente, seront fixés à 6,5 millions d'euros, contre 6 millions d'euros en 2010.

Cette enveloppe tient compte du coût du nouveau marché d'aide aux droits des étrangers, alloué avec cinq titulaires et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Passé pour une durée d'un an ferme, il pourra être reconduit deux fois, sans pouvoir excéder une durée totale de 36 mois. Pour 2011, il s'élèvera à 4,8 millions d'euros. Ce montant ne tient pas compte du marché relatif au lot de l'outre-mer, annulé par le tribunal administratif de Paris le 22 décembre 2009 et pour lequel un nouvel appel d'offres est actuellement en cours : un montant forfaitaire de 230 000 euros est provisionné à cet effet.

La convention, reconductible annuellement, passée en 2006 avec la Croix-Rouge pour l'aide de première nécessité qu'elle fournit aux personnes maintenues dans la zone d'attente de Roissy et pour l'encadrement des mineurs isolés qu'elle y assure, aura une incidence financière de 1,45 million en 2011.

Enfin, l'enveloppe tient compte du versement d'une subvention de 0,2 million d'euros pour l'ANAFE, au titre de son rôle de coordination des actions d'accompagnement social dans les centres.

Votre Rapporteur se réjouit que le ministère soit désormais en mesure de fournir un coût quasi complet global de la rétention administrative grâce au tableau de performance des CRA mentionné *supra*. En 2009, il aurait atteint 57,7 millions d'euros, soit 2 924 euros par retenu.

3) *L'organisation plus efficace des retours*

Comme entre 2009 et 2010, l'inscription budgétaire relative aux frais d'éloignement des étrangers en situation irrégulière diminue en 2011. De 42 millions d'euros en 2009 et 37,5 millions d'euros en 2010, elle devrait passer à 32,2 millions d'euros en 2011.

L'objectif est pourtant de réaliser 28 000 éloignements, soit 1 000 de plus que l'objectif fixé pour 2010, mais les modalités de calcul de leur coût ont été modifiées. En effet, il convient de tenir compte du fait que le tiers des éloignements s'effectue dans le cadre de retours volontaires, pris en charge par l'OFII. L'enveloppe fixée sur l'action Lutte contre l'immigration irrégulière doit donc être proportionnelle au nombre des seuls retours forcés, qui devrait être de seulement 18 760 en 2011. Le coût budgétaire moyen d'un retour s'est en outre établi à 1 359 euros en 2009, quand l'hypothèse retenue pour 2010 était de 1 390. Au total, les frais de transport (avion, train, bateau) induits par les éloignements, les seuls qui sont imputés sur cette action, devraient s'élever à 25,5 millions d'euros.

Si la dotation atteindra 32,2 millions d'euros, c'est qu'elle couvre aussi les dépenses liées à des opérations annexes qui concourent à la lutte contre l'immigration irrégulière, à l'exemple du financement des accords de coopération policière, de la prise en charge des non-admis et de l'entretien des radars à Mayotte.

Au cours de l'année 2009, la France a participé à dix-huit vols communautaires à destination de l'Albanie, de l'Arménie, du Cameroun, de la Colombie, de l'Equateur, de la Géorgie, du Kosovo et du Nigéria. Deux vols franco-britanniques ont également été organisés à destination de l'Afghanistan.

Au cours des six premiers mois de l'année 2010, notre pays a participé à quinze vols communautaires à destination de ces mêmes pays, à l'exception du Cameroun, et vers l'Ukraine. Un vol franco-britannique a été organisé à destination de l'Albanie et du Kosovo. Cinq vols groupés ont été organisés par notre pays à destination du Kosovo et de la Roumanie.

La France plaide en outre pour que, parmi les missions de l'agence Frontex, figurent explicitement l'organisation de vols de retour communautaires et la prise en charge de l'affrètement des avions, au-delà de la mission de soutien pour l'organisation de tels vols, qu'elle assure déjà.

En 2011, le rattachement de 1,15 million d'euros est attendu en provenance du Fond pour le retour, qui vise à renforcer la coopération entre les Etats membres en matière de gestion des retours et finance notamment la mise en œuvre d'un programme annuel de vols groupés nationaux ou communautaires à destination des pays d'origine.

III – FAVORISER L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE

En contrepartie de la lutte contre l'immigration irrégulière, le Gouvernement a à cœur de favoriser l'intégration des étrangers qui résident régulièrement sur le territoire français. Pour ce faire, il s'appuie très largement sur l'OFII, dont les missions s'enrichissent année après année.

A – Des flux migratoires réguliers marqués par la crise économique

Après avoir augmenté de manière continue au cours des dernières années, le stock des titres et autorisations provisoires de séjour en cours de validité délivrés à des ressortissants de pays tiers a diminué en 2009 : 2,28 millions de titres étaient en cours de validité en 2008 ; ils étaient 2,37 millions en 2009 et 2,35 millions en 2010. Cette diminution touche les cinq premiers pays desquels sont originaires les étrangers en situation régulière en France, à savoir les Etats du Maghreb – les Algériens et les Marocains détiennent plus d'un million de ces titres, les Tunisiens autour de 175 000 –, la Turquie (autour de 190 000) et la Chine (près de 72 500 en 2009). Le nombre des Maliens, des Congolais de République démocratique du Congo, des Camerounais et des ressortissants de pays ayant fait partie de la Yougoslavie est en revanche en hausse.

Parallèlement, le nombre de titres délivrés à des primo-arrivants progresse globalement, après plusieurs années marquées par une tendance à la baisse. Ainsi, entre 2003 et 2007, le nombre de premiers titres délivrés à des étrangers ressortissants de pays tiers ou des nouveaux Etats membres de l'Union européenne était passé de 201 564 à 181 476. En 2008, il avait légèrement augmenté pour atteindre 192 181, soit à peu près son niveau de 2006. En 2009, il dépasse à nouveau 200 000, alors même que, depuis le 1^{er} juillet 2008, les ressortissants des nouveaux Etats membres (à l'exception de la Bulgarie et la Roumanie) sont dispensés d'autorisation de travail et de titre de séjour.

1) L'évolution de la composition des flux

Depuis le début de cette législature, le Gouvernement a pour objectif de rééquilibrer les flux entre immigration professionnelle et immigration à caractère familial. Cette mission est très délicate à remplir. D'une part, il n'est pas possible de prendre des mesures contraires à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui reconnaît le droit de mener une vie privée et familiale ; d'autre part, la politique d'immigration professionnelle ne doit pas se faire au détriment des personnes, françaises ou étrangères, déjà présentes sur le marché du travail national et doit tenir compte des

évolutions de la conjoncture économique. L'immigration professionnelle s'efforce donc de répondre aux besoins des secteurs économiques dont la pénurie de main-d'œuvre est structurelle, durable et avérée sur le marché français et communautaire et de favoriser la venue de ressortissants étrangers dont la présence renforcera l'attractivité économique de notre pays.

Le projet annuel de performances retient comme indicateur du succès de cette politique le pourcentage des étrangers non communautaires admis au séjour au titre de l'immigration de travail. Ce taux était de 21,4 % en 2008 et de 19 % en 2009. La prévision actualisée pour 2010 est de 20 %, alors que celle retenue dans le projet annuel de performances pour 2010 était de 37 %. Elle était irréaliste dans le contexte économique actuel ; c'est pourquoi la prévision pour 2011 est ramenée à 21 % et la cible pour 2013 à 25 %.

NOMBRE DE TITRES DÉLIVRÉS (PRIMO-DÉLIVRANCE) À DES RESSORTISSANTS DE PAYS TIERS ⁽¹⁾ EN FRANCE

Motifs		2004	2005	2006	2007	2008	2009 ⁽²⁾
Professionnel	1 - Compétences et talents				5	183	364
	2 - Actif non salarié	344	377	435	360	225	88
	3 - Scientifique	1 171	1 202	1 310	1 531	1 926	2 233
	4 - Artiste	253	299	195	263	286	181
	5 - Salarié	6 050	5 892	5 504	5 879	11 718	14 287
	6 - Saisonnier ou temporaire	4 328	4 135	4 234	3 713	7 014	2 848
Total Professionnel		12 146	11 905	11 678	11 751	21 352	20 001
Familial	1 - Famille de Français	57 779	55 379	54 490	49 767	48 833	52 851
	2 - Membre de famille	23 310	22 994	19 419	18 950	17 304	15 158
	3 - Liens personnels et familiaux	13 295	14 195	22 064	17 281	15 468	14 753
Total Familial		94 384	92 568	95 973	85 998	81 605	82 762
Etudiants	Etudiant et stagiaire	49 305	46 294	44 943	46 663	52 163	58 262
Divers	1 - Visiteur	5 562	5 204	5 487	5 241	4 475	6 120
	2 - Etranger entré mineur	2 521	2 639	2 774	2 935	3 015	3 422
	3 - Admission exceptionnelle au séjour	3 073	2 674	2 673	1 539	1 860	2 583
	4 - Rente accident du travail	74	41	64	75	98	126
	5 - Ancien combattant	448	292	245	199	193	225
	6 - Retraité ou pensionné	2 380	2 465	2 275	1 645	1 398	1 199
	7 - Motifs divers	907	718	484	416	488	517
Total Divers		14 965	14 033	14 002	12 050	11 527	14 192
Humanitaire	1 - Réfugié et apatride	13 370	14 796	9 833	9 253	10 742	10 419
	2 - Asile territorial/protection subsidiaire	225	347	372	520	753	1 770
	3 - Etranger malade	7 455	7 191	6 460	5 672	5 733	5 940
	4 - Victime de la traite des êtres humains					18	55
Total Humanitaire		21 050	22 334	16 665	15 445	17 246	18 184
Total		191 850	187 134	183 261	171 907	183 893	193 401

(1) Seuls sont comptabilisés les titres délivrés en métropole.

(2) Données provisoires.

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

a) La baisse apparente des flux d'immigration professionnelle

Si l'on compare les premiers titres de séjour délivrés à titre professionnel entre 2008 et 2009 aux ressortissants de pays tiers ou des nouveaux Etats membres, on constate une diminution, de 27 994 à 25 456, soit 9 %. Cette évolution apparente doit être tempérée par plusieurs facteurs.

D'abord, comme mentionné *supra*, le nombre de titres de séjour délivrés à des ressortissants des nouveaux Etats membres est passé de 6 040 en 2008 à 4 584 en 2009, à la suite de la décision de la France d'anticiper la fin du régime transitoire au bénéfice de la Pologne, de l'Estonie, de la Lituanie, de la Lettonie, de la République tchèque, de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Slovénie. Les ressortissants de ces pays, désormais dispensés d'autorisations de travail et de titres de séjour, ne sont plus, à l'instar des ressortissants des autres pays de l'Union européenne, comptabilisés dans les statistiques de l'immigration professionnelle. Seuls les ressortissants roumains et bulgares y figurent encore.

La baisse des flux de personnes provenant d'autre pays est limitée à 6,5 %. Elle peut s'expliquer en partie par le succès des cartes de séjour triennales mises en place au cours des dernières années pour fluidifier l'immigration professionnelle, qui a pour effet mécanique de diminuer le nombre de titres délivrés pendant les deux années suivantes.

La carte de séjour « compétences et talents » a été délivrée à 473 ressortissants étrangers en 2008 et à 686 d'entre eux en 2009, progression qui témoigne du caractère attractif du dispositif. Au premier semestre 2010, 203 cartes seulement ont été délivrées, soit un recul de 36 % par rapport à la même période en 2009. La carte concerne surtout des projets de nature économique, mais aussi artistiques et scientifiques.

Les résultats sont comparables pour la carte de séjour « salarié en mission ». 1 850 ont été délivrées en 2008 et 2 411 en 2009, tandis que les données du premier semestre 2010 montrent une baisse de 39 % du nombre total de titres délivrés, par rapport au premier semestre de l'année précédente. Une partie de ces diminutions en 2010 peut s'expliquer par le fait que ces titres auraient atteint leur public cible dès 2009.

En revanche, la délivrance de la carte « saisonnier » a diminué dès 2009. Elle a été accordée à 2 595 ressortissants étrangers, contre 4 635 en 2008. La tendance se confirme en 2010 avec 370 titres délivrés sur les six premiers mois, soit 80 % de moins que pour la même période en 2009. La diminution du nombre de titres délivrés s'explique par le fait que les employeurs agricoles recrutent habituellement les mêmes saisonniers d'année en année. Or, ceux qui ont acquis la carte « saisonnier » valable trois ans n'ont pas à en solliciter le renouvellement. Cet effet mécanique explique en partie l'évolution constatée. La diminution du nombre de titres délivrés révèle ainsi l'adaptation de cette carte au public visé. A ce phénomène s'ajoute le fait que les nombreux travailleurs saisonniers polonais ne sont plus soumis à une autorisation de travail et un titre de séjour.

Pour le premier semestre 2010, selon des données provisoires, le repli semble se poursuivre, mais à un rythme moins rapide : 13 077 titres ont été délivrés pour l'immigration professionnelle, contre 13 439 pour la même période en 2009, soit une différence de 3 %.

Les personnes ayant obtenu un premier titre de séjour pour motif professionnel en 2009 étaient principalement roumaines, pour 3 352 d'entre elles (contre 4 191 en 2008), marocaines (2 357 en 2009, 5 031 en 2008), américaines (autour de 2 100 en 2009 et 2008) et maliennes (2 118 en 2009, 1 434 en 2008).

b) Une immigration familiale globalement stabilisée

En 2009, 82 762 personnes originaires de pays tiers ont obtenu un titre de séjour pour un motif familial, contre 81 605 en 2008, soit une progression de 1,4 %. Mais cette hausse a profité exclusivement à l'admission en France de membres de famille de Français : 52 851 personnes sont arrivées à ce titre, contre 48 833 en 2008, soit une augmentation supérieure à 8 %.

En revanche, la procédure du regroupement familial entraîne l'arrivée d'un nombre d'étrangers en réduction continue : ils étaient près de 20 000 en 2005 et seulement 12 150 en 2009. Il faut y ajouter 1 323 personnes qui y ont bénéficié de la procédure dérogatoire de l'admission au séjour sur place ; près de 3 000 étaient dans le même cas en 2005. Cette baisse est particulièrement marquée pour les enfants : environ 10 300 étaient concernés par le regroupement familial en 2005 et seulement 5 500 en 2009.

Cette situation n'est pas imputable à l'évolution du taux de décisions défavorables, qui fluctue selon les années entre 24 et 29 %, mais n'a pas connu de hausse particulière en 2009. La crise économique a probablement joué un rôle dans le recul du nombre de bénéficiaires du regroupement familial en 2009, mais la tendance à la baisse est constante depuis 2002.

Les principaux pays d'origine des personnes qui arrivent en France pour un motif familial sont les mêmes depuis plusieurs années : les pays du Maghreb sont à l'origine de près de la moitié des arrivées, suivis par la Turquie (4 825 en 2009) et plusieurs pays d'Afrique noire (Cameroun, Côte d'Ivoire, Mali et Sénégal), à hauteur d'environ 2 500 chacun.

c) Le succès d'une politique attractive en faveur des étudiants

Le Président de la République a souhaité que la France accueille au moins 50 000 étudiants étrangers chaque année. Cet objectif a été largement dépassé en 2008 et en 2009.

En 2008, 52 163 titres de séjour pour études ont été délivrés ; leur nombre atteint 58 262 en 2009 selon les données provisoires.

Ces excellents résultats ont été permis par un ensemble d'efforts. Au 1^{er} mai 2010, 141 espaces ou antennes Campus France fonctionnaient dans 89 pays. Ce sont des lieux d'information au service des étudiants étrangers ; des conseils sur l'enseignement supérieur et de l'aide à l'orientation leur sont délivrés. Dans 30 des espaces Campus France, le suivi de leurs dossiers est aussi assuré.

Depuis la loi du 24 juillet 2006, les étudiants étrangers ont la possibilité à la fois d'exercer une activité professionnelle, à titre accessoire, pendant leurs études, et de prolonger leur séjour en France pendant six mois une fois leur diplôme obtenu. 721 étudiants titulaires d'un master ont obtenu une autorisation provisoire de séjour à ce titre en 2008 ; ils étaient 1 166 en 2009. Les Chinois sont les plus représentés parmi les bénéficiaires de ce dispositif (248 en 2009). Ils sont aussi, de très loin, les plus nombreux parmi les étudiants étrangers bénéficiant d'un titre de séjour en France au cours des dernières années, et leur nombre ne cesse de croître : ils étaient plus de 10 500 en 2009.

Enfin, la vie des étudiants est facilitée par la création du visa de long séjour dispensant de titre de séjour, délivré par l'OFII depuis le 1^{er} juin 2009 : entre cette date et le 31 mai 2010, 64 621 titres de ce type ont été délivrés à des étudiants. La prochaine étape devrait consister à accorder à ceux qui sont admis à suivre une formation en vue de l'obtention d'un diplôme au moins équivalent au master une carte de séjour d'une durée maximum de quatre ans, lors de la demande de renouvellement de leur titre de séjour.

2) *La simplification des démarches*

En application de certaines décisions prises à l'issue de la révision générale des politiques publiques ou dans le cadre de la réflexion qui a conduit à la conclusion du contrat d'objectifs et de performance de l'OFII (voir *infra*), une série de mesures ont été mises en place ou sont en cours d'expérimentation, qui visent à alléger les procédures que les migrants ou les postulants à la nationalité française doivent suivre. L'utilité d'une partie d'entre elles n'apparaît plus évidente. Leur suppression aura à la fois pour effet de supprimer des contraintes pour les étrangers concernés et de permettre des économies pour les services.

a) L'allégement des procédures au bénéfice des migrants

Comme évoqué *supra*, depuis le 1^{er} juin 2009, a été instauré un visa de long séjour valant titre de séjour destiné aux titulaires d'un visa pour un séjour supérieur à trois mois, c'est-à-dire les conjoints de ressortissants français ayant la mention « vie privée et familiale », ou encore des étrangers ayant la mention « visiteur », « étudiant », « salarié », ou « travailleur temporaire ». Les intéressés doivent simplement, dans les trois mois suivant leur entrée en France, accomplir un certain nombre de démarches auprès de l'OFII. Un an après la mise en place de ce dispositif, plus de 100 000 visas de ce type avaient été délivrés. Ces bénéficiaires n'ont donc plus à effectuer de démarches auprès des préfetures,

dont la charge de travail est allégée. Si la charge globale a été réduite, les agents de l'OFII ont eu à assurer cette nouvelle mission, dont leur directeur général estime qu'elle occupe une quarantaine d'ETP.

Le contrat d'objectifs et de performance de l'OFII présente aussi plusieurs pistes d'allègement des procédures, que l'Office est en train d'expérimenter ou auxquelles il réfléchit.

L'expérimentation d'un dispositif de guichet unique en faveur de l'immigration professionnelle est lancée dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine et du Rhône. Il concerne les cas dans lesquels la situation de l'emploi n'est pas opposable, c'est-à-dire, notamment, pour les titulaires d'une carte « compétence et talents », pour les jeunes professionnels relevant d'accords d'échanges et pour les bénéficiaires d'un contrat de travail dans un métier figurant sur les listes des métiers relevant d'accords de gestion concertée des flux migratoires. Une évaluation de cette expérimentation sera faite au bout d'une année afin d'apprécier l'opportunité de l'étendre à d'autres publics.

Les démarches liées au regroupement familial sont aussi en cours de simplification. La première étape, expérimentée dès début 2010 dans les Alpes-Maritimes, consiste à organiser le dépôt des dossiers par courrier. La seconde pourrait conduire à mettre en place un système de téléchargement de l'imprimé de demande et permettre de le remplir en ligne sur le site internet de l'OFII. Il reste à régler la question de la production des pièces devant être jointes au dossier. Ces réformes réduiraient le nombre de visites des demandeurs dans les services des préfectures et de l'OFII.

Parmi les pistes qui ne sont encore qu'à la phase de la réflexion, il faut citer la question des visites médicales, que l'OFII fait passer dans ses directions territoriales ou dans ses représentations à l'étranger à tous les étrangers qui arrivent en France pour un séjour d'au moins un an. D'un nombre compris entre 210 000 et 180 000 au cours des dernières années, leur organisation a coûté 8,5 millions d'euros à l'OFII en 2009. A l'origine justifiée par la nécessité de vérifier l'aptitude au travail de migrants destinés à occuper des emplois pénibles et peu qualifiés, elle concerne aujourd'hui une immigration familiale et une immigration professionnelle réorientée principalement vers des métiers qualifiés. Elle joue néanmoins un rôle important dans la prévention des maladies infectieuses et participe à l'intégration des primo-arrivants dans le système de santé français. L'OFII propose de cibler des groupes à risques vers lesquels seraient tournées les actions d'information et de prévention. Un groupe de travail incluant des représentants du ministère de la santé va être constitué pour étudier les voies d'évolution de cette visite médicale.

b) La suppression de la double instruction des demandes de naturalisation

Préconisée par le Conseil de modernisation des politiques publiques en décembre 2007, la suppression de la double instruction des demandes de naturalisation, qui vise à réduire les délais tout en préservant l'égalité de traitement des demandeurs, a d'abord été expérimentée dans vingt-et-un départements entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2010. 240 agents des préfectures ont été formés entre novembre 2009 et mai 2010. En effet, la réforme confie aux préfets le soin de proposer les décisions de naturalisation au ministre, sur le rapport duquel seront pris les décrets du Premier ministre. Il leur appartient aussi de prononcer directement les décisions défavorables.

La sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'immigration devient une administration d'état-major qui pilote et contrôle le dispositif par des enquêtes qualité, traite les recours hiérarchiques et contentieux, élabore les décrets de naturalisation, assure la conservation des dossiers et décisions et veille à ce que la politique de naturalisation soit uniforme sur le territoire national.

Au 30 avril 2010, dans les départements expérimentateurs, le délai moyen constaté était de quatre mois pour les décisions défavorables, contre dix mois en 2009 pour les mêmes décisions, et de cinq mois pour les décisions favorables, contre douze mois en 2009 pour les mêmes décisions. Le délai pour l'administration centrale est de quinze jours en moyenne, contre cinq mois en 2009. La suppression de la double instruction a donc incontestablement réduit les délais de traitement, au grand bénéfice des demandeurs. Grâce au suivi attentif exercé par le ministère, l'égalité de traitement des postulants a été assurée ; le taux des décisions favorables dans les préfectures expérimentatrices est stable par rapport à 2009.

La réforme a donc été généralisée par le décret n° 2010-725 du 29 juin 2010 relatif aux décisions de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française ; elle est effective depuis le 1^{er} juillet 2010, la circulaire aux préfets du 27 juillet 2010 rappelant les modalités juridiques de la réforme.

Dans la perspective de la déconcentration des procédures de naturalisation, les préfectures se sont fortement mobilisées en 2009 et au premier semestre 2010 pour résorber leurs stocks de dossiers relevant de la procédure centralisée afin de limiter le plus possible dans le temps la coexistence des deux procédures. La sous-direction de l'accès à la nationalité française a donc reçu un important volume de dossiers relevant encore de l'ancienne procédure qu'elle va devoir traiter en plus de ses propres stocks, malgré la diminution d'effectifs qu'elle a connue dès 2010. Cet effort sera appelé à se poursuivre sur une partie de l'année 2011, cette structure devant parallèlement se réorganiser pour prendre en charge ses nouvelles missions.

Alors que ces effectifs étaient de 156 ETP en 2009, ils sont en effet passés à 147 en 2010 et diminuent encore pour atteindre 136 en 2011. En conséquence, sa dotation globale de fonctionnement, qui est justifiée par la localisation de la sous-direction dans la banlieue nantaise et qui est inscrite sur l'action Naturalisation et accès à la nationalité du programme Intégration et accès à la nationalité française, est en léger repli, passant de 2 millions d'euros en 2010 à 1,9 million d'euros en 2011. Cette enveloppe permet aussi de financer les dossiers destinés aux cérémonies d'accueil dans la nationalité française dans les préfetures.

Le projet de budget prévoit par ailleurs l'ouverture de 0,52 million d'euros sur l'action Soutien du programme Immigration et asile pour la poursuite du déploiement de l'application des gestions de demande de naturalisation, PRENAT, qui devrait en outre être étendue au cas des naturalisations par mariage.

B – Le rôle toujours plus central de l'Office français de l'immigration et de l'intégration

Bien que l'OFII n'ait été officiellement créé qu'au printemps 2009, de nouvelles missions lui ont déjà été confiées, en plus de celles qu'il a héritées de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

Votre Rapporteur ne reviendra pas ici sur celles, déjà présentées *supra*, relatives aux visas de long séjour valant titres de séjour et au dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et à leur premier accueil. Décidé tardivement, le transfert de la responsabilité de ce premier accueil a néanmoins posé de véritables problèmes à l'Office, qui n'avait pas pu intégrer la dépense correspondante dans son budget primitif pour 2010.

1) Des missions plus nombreuses, remplies avec efficacité

a) Davantage d'interventions au profit des signataires d'un contrat d'accueil et d'intégration

Le nombre de CAI proposés et signés en 2009 est en léger recul par rapport à 2008 : il s'établit à respectivement 99 402 et 97 736 en 2009, contre 104 336 et 103 952 en 2010. Le taux de signature du contrat par rapport aux personnes auditées par l'OFII accuse aussi une baisse d'1,3 point, pour s'établir à 98,3 % en 2009. 83,5 % de ceux qui n'ont pas signé le CAI en étaient dispensés ⁽¹⁾, la plupart des autres souffrant d'un handicap physique ou mental justifiant leur refus.

(1) En sont dispensés les personnes qui peuvent justifier du suivi d'études supérieures en France d'une durée minimal d'une année.

Le contrat intègre diverses formations et, depuis la loi du 20 novembre 2007, un dispositif spécifique pour les familles et un bilan de compétences professionnelles :

– la formation civique : obligatoire, elle est prescrite à tous les signataires et 90 % d’entre eux y participent dès la première convocation ;

– la session d’information sur la vie en France : en 2009, 34,7 % du public signataire d’un CAI, contre 36,3 % en 2008, ont bénéficié d’une inscription à une session de six heures de formation ; en 2009, le coût de ces sessions de formation (civique et sur la vie en France) a été de 5,86 millions d’euros ;

– le dispositif d’apprentissage du français : l’identification des besoins de formation en français est réalisée lors de la venue des personnes sur les plateformes d’accueil. Les organismes chargés de cette formation linguistique développent une offre en fonction des besoins repérés. Ainsi, les actions proposées présentent une grande diversité de rythme (de 4 heures à 30 heures par semaine, en journée ou le soir, en semaine ou le samedi), d’approche pédagogique (alphabétisation ou français langue étrangère) ou encore d’implantation géographique. En 2009, 21 802 personnes (contre 22 338 en 2008), soit 22,3 % des signataires (contre 21,5 % en 2008), se sont vues prescrire une formation linguistique. Les formations prescrites représentent un total de près de 6,5 millions d’heures correspondant à une prescription moyenne d’environ 300 heures par bénéficiaire. Pour la première année, une part (7,3 %) des personnes signataires d’un CAI avait bénéficié d’une évaluation de leur niveau en français et, pour certaines d’entre elles, de 40 heures de cours, préalablement à leur venue en France (cf. *infra*).

Enfin, en 2009, 1 230 sessions d’examen au diplôme initial en langue française (DILF) ont été organisées (contre 858 en 2008 et 180 en 2007), pour 16 831 candidats inscrits (14 265 en 2008). Le taux d’étrangers auxquels une formation linguistique a été prescrite et qui obtiennent le DILF constitue le nouvel indicateur figurant dans le projet annuel de performances : il remplace avantageusement le ratio du nombre de DILF délivrés dans l’année par rapport au nombre de prescriptions sur la même période, qui n’avait pas beaucoup de sens ; comme un étranger a deux ans pour réussir l’examen, le ratio de 2009 (soit 55 % en métropole) traduit donc les résultats de la cohorte des signataires d’un CAI en 2007. La prévision actualisée pour 2010 est de 60 %, la prévision pour 2011 de 65 % et la cible pour 2013 de 70 %. Le projet annuel de performances présente le même indicateur, et les mêmes prévisions, pour l’obtention du DILF dans les départements d’outre-mer : la mise en place du dispositif y est plus récente et les résultats semblent pour l’heure nettement moins bons (22,3 % en 2009).

Si on y ajoute l’organisation des bilans de compétences linguistiques et celle des sessions d’examen, le coût total du dispositif de formation linguistique a représenté 27 millions d’euros pour l’OFII en 2009.

Au 30 juin 2010, on comptait 51 911 CAI signés depuis le début de l'année et un taux de prescription d'une formation linguistique de 22,5 %. Le flux prévisible de formations linguistiques pour l'ensemble de l'année devrait être de l'ordre de 23 000 ;

– la formation « droits et devoirs des parents » : elle est prescrite aux parents signataires d'un « CAI famille » ; le décret organisant ce dernier n'ayant été publié que le 1^{er} octobre 2008, l'OFII n'a pris en compte que les dossiers de regroupement familial déposés après le 1^{er} novembre 2008. En 2009, 298 CAI pour la famille ont été signés et autant de formations ont été programmées. Les premières se sont déroulées en septembre 2009. Au premier trimestre 2010, 263 nouveaux contrats ont été signés. Leur nombre limité en 2009 est la conséquence du déploiement du dispositif en cours d'année, d'une diminution du flux d'entrée pour motif familial et du caractère très spécifique d'un dispositif qui ne concerne que les parents d'enfants mineurs ; le coût de cette formation a donc été négligeable (inférieur à 20 000 euros en 2009) ;

– le bilan de compétences professionnelles : expérimenté fin 2008 et généralisé à partir de 2009, il s'adresse aux signataires du CAI à l'exception des mineurs scolarisés, des étrangers de plus de 55 ans, de ceux munis d'une carte de séjour portant les mentions « scientifique » ou « artiste interprète » et de tous les étrangers titulaires d'un contrat de travail ; il dure environ trois heures. Entre le 1^{er} février et le 31 décembre 2009, 55 618 bilans ont été prescrits et 39 619 avaient été programmés au 31 décembre ; 14 000 bilans étaient en attente de la réalisation de la formation linguistique. Cette prestation a coûté 4,49 millions d'euros en 2009.

b) De nouvelles missions complémentaires

Les nouvelles prestations associées au CAI se sont traduites par des charges supplémentaires pour l'OFII. Mais ce dernier s'est aussi vu confier d'autres missions d'intégration extérieure au CAI.

La première est en fait liée à la logique du CAI puisqu'elle anticipe en quelque sorte une partie des prestations proposées à ses signataires. La loi du 20 novembre 2007 précitée dispose en effet que les conjoints de Français âgés de moins de 65 ans ainsi que les ressortissants étrangers âgés de plus de 16 ans et de moins de 65 ans pour lequel le regroupement familial a été sollicité bénéficient dans le pays de demande du visa d'une évaluation de leur connaissance de la langue et des valeurs de la République. 34 000 personnes devraient être concernées à terme par cette mesure, et plus de 11 000 auraient à suivre une formation linguistique.

Applicable depuis le 1^{er} décembre 2008, ce dispositif, qui a coûté 1,37 million d'euros en 2009, est mis en place selon deux modalités :

– dans les pays où l'OFII est représenté (Maroc, Tunisie, Turquie, Sénégal, Mali, et Canada), qui regroupent de l'ordre de 60 % des populations intéressées par le dispositif, soit environ 21 000 personnes par an, la mise en place

du dispositif est effective, depuis le 1^{er} décembre 2008 dans les quatre premiers, depuis le 1^{er} février 2009 dans les deux derniers : ce sont le plus souvent des instituts français qui font passer les tests et assurent la formation ; entre le démarrage du dispositif et la fin du premier semestre 2010, 21 814 dossiers ont été enregistrés dans les représentations de l'OFII et 19 000 ont été clos ; le taux de réussite à l'évaluation de la connaissance des valeurs de la République a dépassé 80 % et celui relatif aux connaissances linguistiques a atteint 70 %. 9 156 formations ont été dispensées à 6 478 personnes ;

— dans les autres pays, l'OFII doit avoir recours à un organisme délégataire avec lequel il passe une convention. Au cours de l'année 2009, le dispositif est devenu opérationnel dans trente de ces pays, dans lesquels un institut français ou un centre culturel français se charge de l'ensemble des opérations. Dans les six pays où il a été mis en place à partir d'août 2009, il a concerné 169 personnes. Début octobre 2010, trente-huit pays sont couverts par des conventions de ce type. La liste des pays concernés et celle des délégataires figurent dans le tableau de la page suivante. Le dispositif n'est pas encore opérationnel dans de grands pays comme la Chine et la Russie.

Dans son avis sur le projet de budget pour 2010, votre Rapporteur jugeait inacceptable que le président de l'Alliance française ait écrit à chacune des alliances pour leur demander de refuser de faire passer les tests, qu'il considèrerait comme relevant des missions consulaires. Il estimait par ailleurs que les services des visas à l'étranger auraient pu se charger de cette mission, qui ne requiert pas beaucoup de temps de la part de leurs agents, certes très sollicités, mais néanmoins au service de l'application de la loi. Un an après, il constate avec satisfaction qu'une vingtaine d'Alliances françaises a accepté d'assurer cette prestation. Dans les autres pays où une convention a été passée, c'est le centre culturel, voire le lycée français (à Delhi et à Pondichéry notamment), qui s'en charge.

Votre Rapporteur observe que seulement une quarantaine de pays est aujourd'hui en mesure de mettre en œuvre le dispositif, ce qui laisse une marge de progression considérable puisqu'il est applicable dans tous les pays. Il a le sentiment que cette situation résulte d'une implication variable des ambassadeurs de France : ceux qui sont soucieux d'assurer le respect de la loi parviennent à trouver un organisme avec lequel l'OFII peut conclure une convention ; les autres ne font d'évidence aucune diligence pour lui proposer un acteur local compétent. Ce n'est pas parce que la gestion des flux migratoires ne relève pas des compétences du ministère des affaires étrangères que les ambassadeurs, qui représentent l'Etat dans son ensemble, ne doivent pas se soucier de l'application de la loi française dans ce domaine. Votre Rapporteur estime que l'attention des ambassadeurs devrait être attirée sur ce point, au plus tard à l'occasion de la prochaine conférence des ambassadeurs.

**PAYS DANS LESQUELS L'OFII A SIGNÉ UNE CONVENTION
POUR LA RÉALISATION DES TESTS ET DES FORMATIONS**

Pays	Déléataire
Afrique du Sud	Alliance française de Johannesburg
	Alliance française du Cap
Belgique	Alliance française de Bruxelles
Bénin	Centre culturel français de Cotonou
Birmanie (Myanmar)	Centre culturel et de coopération linguistique de Rangoun
Bolivie	Centre culturel français de La Paz
Burkina Faso	Centre culturel français de Ouagadougou
Cambodge	Centre culturel français de Phnom Penh
Chypre	Centre culturel français de Nicosie
Colombie	Alliance française de Bogota
Congo Brazzaville	Association des parents d'élèves de l'école Saint-Exupéry de Brazzaville
Corée du Sud	Alliance française de Séoul
Costa Rica	Alliance française à San José
Espagne	Institut français de Madrid
Guatemala	Alliance française du Guatemala
Guinée Bissao	Centre culturel franco-bissau-guinéen
Honduras	Alliance française de Tegucigalpa
Inde	Lycée français de Delhi
	Lycée français de Pondichéry
Indonésie	Centre culturel français de Jakarta
Israël	Institut français de Tel-Aviv
Italie	Bureau de coopération linguistique et artistique de Rome
Liban	Mission culturelle française au Liban
Mauritanie	Centre culturel français de Nouakchott
Moldavie	Alliance française de Moldavie
Népal	Alliance française de Katmandou
Nicaragua	Alliance française de Managua
Pakistan	Alliance française d'Islamabad
Paraguay	Alliance française d'Assomption
Serbie	Centre culturel français de Belgrade
Suisse	Alliance française de Genève
	Alliance française de Zurich
Suriname	Alliance française du Suriname
Syrie	Centre culturel de Damas
Taïwan	Chinese Institut of European Languages
Thaïlande	Alliance française de Bangkok
Togo	C.I.R.E.L Village du Bénin
Ukraine	Institut français d'Ukraine
Uruguay	Bécassine S.R.L
Zambie-Malawi	Alliance française de Lusaka
Zimbabwe	Alliance française de Bulawayo
	Alliance française de Harare

NB : 41 conventions ont été signées, qui couvrent 38 pays. Les pays de l'Union européenne doivent aussi être couverts car des ressortissants de pays tiers peuvent y demander un visa de long séjour pour la France.

Source : Office français de l'immigration et de l'intégration.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2009, l'OFII a repris l'ensemble des formations linguistiques, précédemment financées par l'ACSE, en faveur notamment des personnes étrangères déjà installées sur le territoire français et qui souhaitent acquérir une meilleure connaissance de notre langue, par exemple pour accéder à l'emploi ou pour acquérir la nationalité française. Plus d'un million d'heures de formation a été assuré au cours du second semestre 2009, pour un montant de 7,34 millions d'euros. La dépense en année pleine est estimée à 16 millions d'euros en 2010.

Le transfert de cette compétence s'est accompagné de celui de 31 agents de l'ACSE, représentant 28,7 ETP.

LE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION TERRITORIALE DE L'OFII À CRÉTEIL

1) L'organisation et l'activité de la direction territoriale

Cette direction – la trentième des directions territoriales de l'OFII – est implantée à Créteil depuis novembre 2009 et accueille du public depuis début 2010. Elle a été créée dans le cadre de la réorganisation des services de l'OFII dans la région parisienne : la direction territoriale de Montrouge était auparavant compétente pour les départements de la Seine-et-Marne, des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne ; elle ne l'est désormais plus que pour les Yvelines et les Hauts-de-Seine, tandis que la Seine-et-Marne a été rattachée à la direction territoriale de Bagnole, en charge de la Seine-Saint-Denis et qui sera prochainement transférée à Bobigny, et que la nouvelle direction territoriale de Créteil est en charge de l'Essonne et du Val-de-Marne. Les flux de migrants qui sont orientés vers la direction territoriale de Montrouge et vers celle de Créteil sont globalement du même volume, mais ils sont qualitativement très différents : l'immigration est surtout professionnelle dans le premier cas, tandis que l'activité de la direction de Créteil est davantage tournée vers les demandeurs d'asile et l'organisation des retours volontaires.

La direction territoriale de Créteil a été organisée selon un schéma qui constitue l'organigramme type des directions territoriales de l'OFII. La directrice est secondée par deux directeurs adjoints, chargés respectivement de l'immigration et l'intégration et des missions asile et retour et réinsertion. Trente-et-un salariés, principalement des contractuels de droit public, travaillent sur le site de Créteil, sur un total de quarante-deux. Six salariés sont en poste à la délégation départementale d'Evry et trois agents sont chargés des naturalisations à l'antenne de la préfecture d'Evry. Les postes correspondants à ces trois agents seront prochainement intégrés au ministère de l'intérieur, les missions qu'ils remplissent ne relevant pas de l'OFII.

La direction territoriale assure, pour les deux départements concernés, les différentes tâches confiées à l'OFII. Pour certaines d'entre elles, elle est amenée à avoir des relations étroites avec les préfectures des deux départements et avec des associations ou des prestataires de services. Ainsi, pour ce qui est de l'accueil des demandeurs d'asile, l'OFII a passé une convention avec France Terre d'asile pour le premier accueil et la domiciliation des demandeurs dans le Val-de-Marne, mais la direction territoriale se charge des admissions en CADA, en lieu et place de la préfecture, depuis le 15 juillet 2010 ; dans l'Essonne, la direction territoriale gère directement le premier accueil. Elle a recours à des prestataires pour l'organisation de l'accueil et de l'intégration des signataires de CAI : ce sont eux qui effectuent les formations linguistiques (dont certaines sont destinées à des étrangers qui ne sont pas signataires d'un CAI, envoyés par Pôle emploi) et civiques,

l'accompagnement social et les bilans de compétences. Cela explique qu'elle ait déjà dépensé de l'ordre de 3 millions d'euros sur les neuf premiers mois de 2010 au titre de ses interventions, pour 855 000 euros au titre de son fonctionnement (les salaires des agents sont pris en charge directement par l'OFII).

Quelques chiffres permettent d'illustrer l'activité de la direction territoriale depuis le début de l'année.

Entre janvier et août, 9 147 visites médicales y ont été effectuées (la direction est équipée d'un camion radio qui peut réaliser chaque jour jusqu'à une centaine de radiographies réglementaires des poumons), dont 1 685 pour des travailleurs et 2 418 pour des étudiants. 3 450 visas de long séjour valant titre de séjour y ont été validés. 426 dossiers de regroupement familial ont été clos, autorisant l'arrivée en France de 581 personnes.

3 367 CAI ont été signés et autant de formations civiques prescrites. Les CAI incluent une formation linguistique dans 16 % des cas, la formation « Vivre en France » dans 26 % des cas et un bilan de compétence pour 37 % d'entre eux.

Pour ce qui est de l'activité en lien avec les demandeurs d'asile, elle est différente selon le département, comme indiqué *supra*. 230 demandeurs de l'Essonne ont été reçus à la délégation départementale d'Evry et 97 ont trouvé une place en CADA. Dans le Val-de-Marne, 3 600 personnes sont domiciliées administrativement, dont la moitié l'est seulement depuis 2010. Depuis le 15 juillet 2010, 22 demandeurs d'asile ont été affectés dans un CADA du département – qui en compte quatre, soit 404 places au total –, dont 15 grâce à l'extension du centre de Boissy-Saint-Léger, et 20 déboutés ont bénéficié de l'aide au retour.

2) *L'accueil et l'audition des nouveaux arrivants*

Pendant sa visite, votre Rapporteur a eu l'occasion d'assister à une séance d'accueil des migrants, puis à un entretien individuel. Chaque migrant ayant obtenu une autorisation provisoire de séjour (ou un visa de long séjour valant titre de séjour) dans l'un des deux départements est en effet convoqué à la direction territoriale pour une demi-journée pendant laquelle il va passer la visite médicale et la radiographie des poumons obligatoires et à l'issue de laquelle il signera son CAI. Les migrants forment des groupes d'une trentaine de personnes : un auditeur de l'OFII effectue une présentation générale, puis est diffusé un film d'une vingtaine de minutes présentant à la fois les valeurs de la France et l'objet du CAI. Un travailleur social est à la disposition des migrants qui souhaitent le rencontrer. Chacun d'entre eux est ensuite reçu par un auditeur. C'est au cours de cet entretien, que l'auditeur va estimer les besoins en formations (linguistique et « Vivre en France », la formation civique étant systématiquement prescrites) de la personne et lui proposer, si besoin est, un bilan de compétences. A l'issue, le migrant signe le CAI, dont il reçoit, si nécessaire, un exemplaire dans une langue étrangère qu'il comprend.

Votre Rapporteur a trouvé très bien fait le film montré aux nouveaux arrivés. Bien que réalisé fin 2008, il est déjà dépassé sur quelques points (il est par exemple question de l'ANPE et aucune mention n'est faite du bilan de compétences, introduit depuis) mais une nouvelle version vient d'être réalisée et le remplacera dès qu'elle aura obtenu l'aval du ministère de l'immigration. Cela ne l'empêche pas de renfermer un nombre d'informations considérables : heureusement, elles seront répétées pendant l'entretien individuel, approfondies pendant les différentes formations, et récapitulées dans un document remis au migrant à la fin de sa demi-journée à l'OFII.

L'entretien auquel votre Rapporteur a assisté était également très intéressant. La jeune femme reçue, de nationalité marocaine, venait d'épouser un Français. Elle venait faire valider son visa de long séjour valant titre de séjour, la vignette apposée par l'OFII étant

nécessaire à toutes les autres démarches administratives, et signer le CAI. Comme il convient dans ce type de situation, elle avait effectué la visite médicale ainsi que les tests linguistiques et sur des valeurs de la République au Maroc, où l'OFII a une implantation. Ayant échoué au test linguistique, elle avait suivi quarante heures de cours mais n'avait pas obtenu le DILF. A l'issue d'une conversation en partie en arabe et en partie en français, l'auditrice lui a prescrit vingt heures de cours de français – elle devra obtenir son DILF dans un délai maximal de deux ans, ce qui, dans son cas, ne devrait pas poser de problème, car elle comprend déjà bien notre langue –, les formations civique et « Vivre en France », d'une journée chacune, ainsi qu'un bilan de compétences, d'une durée de trois heures, puisque la jeune femme a indiqué souhaiter travailler dans le secteur de la petite enfance. Les dates de ces différentes formations ont été fixées pendant l'entretien : aucune d'entre elle n'était prévue dans un délai excédant trois mois, ce qui est l'objectif poursuivi.

Cet entretien était relativement détendu, mais l'auditrice a expliqué à votre Rapporteur que les migrants étaient souvent très inquiets avant l'entretien individuel, comme avant les formations d'ailleurs. Le fait que l'auditrice était en mesure de parler en arabe avec la migrante constituait un atout évident : même si la jeune femme comprenait visiblement l'essentiel de ce qui lui était dit en français, elle n'aurait pas pu s'exprimer facilement dans notre langue. En l'absence d'interprète, il n'est pas toujours possible d'effectuer cet entretien dans une langue à laquelle le migrant est familier, ce qui pose problème, surtout lorsqu'il n'a pas de notions suffisantes de français. Il a néanmoins la possibilité de lire le CAI dans une autre langue que le français. La question de l'absence de maîtrise du français se pose aussi pour la réalisation du bilan de compétences, qui se fait exclusivement dans notre langue : dès lors que le migrant a reçu une attestation ministérielle de dispense de formation linguistique – parfois accordée un peu hâtivement – ou suivi quarante heures de formation – même sans avoir obtenu le DILF –, l'auditeur doit fixer la date de son bilan de compétence, même si, comme dans l'entretien auquel votre Rapporteur a assisté, l'intéressé n'est pas encore en mesure de tenir une conversation dans notre langue. Dans les autres cas, on attendra que le migrant ait un peu avancé son apprentissage du français pour effectuer ce bilan. Il conviendrait d'introduire davantage de souplesse dans ce domaine, afin que le migrant mette toutes les chances de son côté en abordant le bilan de compétences avec une maîtrise suffisante du français pour exprimer ses souhaits et faire part de son expérience professionnelle.

c) La signature d'un contrat d'objectifs et de performance

Le 19 juillet 2010, l'OFII a signé un contrat d'objectifs et de performance avec le ministre chargé de l'immigration. Il est structuré en deux grandes parties :

– le premier volet énumère les objectifs de l'Office dans le but d'accompagner et mettre en œuvre les politiques publiques du ministère avec six objectifs stratégiques :

- renforcer l'efficacité des dispositifs d'intégration, en particulier du contrat d'accueil et d'intégration, en prenant mieux en compte les parcours individuels ;
- promouvoir les nouvelles formes d'immigration professionnelle et améliorer l'intégration professionnelle des migrants ;
- organiser l'immigration le plus en amont possible, y compris dans les pays d'origine, et contribuer à la simplification des démarches ;

- placer l'établissement au cœur des politiques publiques d'accueil des demandeurs d'asile ;
- contribuer à la mise en œuvre et au renforcement de l'efficacité du dispositif d'aides au retour ;
- contribuer à l'amélioration de la connaissance statistique de l'immigration afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques en faveur des migrants ;

– le second volet comporte les mesures visant à optimiser la gestion et le fonctionnement de l'OFII au travers de trois objectifs qui portent sur la nécessaire évolution des méthodes et des moyens de fonctionnement de l'établissement afin de lui permettre de faire face à son statut d'opérateur principal du ministère :

- adapter les moyens de l'établissement aux compétences transférées ou supprimées ;
- améliorer les dispositifs de maîtrise de la qualité comptable et financière de l'OFII ;
- moderniser les méthodes de gestion de l'établissement.

Compte tenu des efforts demandés aux opérateurs, et dans la ligne des instructions du Premier ministre, ce contrat ne comporte pas de partie sur les moyens de l'opérateur mais des engagements pour une meilleure adaptation de ses performances aux moyens financiers et en personnel qui lui sont alloués en lois de finances initiales.

2) Une évolution des recettes propres devant permettre à l'Office de faire face au développement de ses activités

Alors que le contrat d'objectifs et de moyens signé par l'OFPRA lui a permis de connaître à l'avance le montant de la subvention pour charge de service public qui lui serait alloué pendant les trois années de son application, le contrat d'objectifs et de performance conclu par l'OFII ne présente pas le même avantage. Il faut reconnaître que l'enjeu n'est pas le même pour les deux opérateurs, le premier n'ayant pas d'autre ressource que cette subvention, alors que le second dispose de recettes propres environ dix fois supérieures au financement versé à partir de la mission Immigration, asile et intégration.

a) Des dépenses qui devraient être dynamiques

Les projections budgétaires pour 2011 évaluent les dépenses de l'Office à plus de 168 millions d'euros, quand le budget primitif pour 2010 prévoyait 157,3 millions d'euros de dépenses, portées à 169,57 millions d'euros en cours d'exécution.

Ces projections reposent sur l'hypothèse d'une baisse des dépenses de structure. Le plafond d'emplois sera ramené de 870 en 2010 à 835 ETP en 2011 : il était de 890 en 2009 et l'établissement a intégré depuis une trentaine d'ETP

provenant de l'ACSÉ. Si 15 ETP correspondant à des personnels en poste dans les préfectures sont transférés vers le ministère de l'intérieur, 20 ETP devraient aussi pouvoir être supprimés grâce aux gains de productivité attendus des différentes réformes présentées *supra*. Les frais de personnel devraient ainsi diminuer de près de 1,5 million d'euros, à 45,5 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement se composent de deux grandes catégories : d'une part les frais généraux du fonctionnement courant de l'établissement, dont l'enveloppe devrait être stable, autour de 11 millions d'euros ; d'autre part, des dépenses qui sont *de facto* rattachées aux crédits d'intervention de l'établissement comme le transport des migrants au titre du retour volontaire qui bénéficieront d'une négociation des tarifs aériens avec de nouveaux prestataires, l'économie obtenue, de 1,5 million d'euros, devant être absorbée globalement par l'augmentation sensible des flux constatés depuis janvier 2010.

Les dépenses d'intervention devraient en revanche poursuivre leur progression : à 83,5 millions d'euros dans le budget primitif 2010, elles devraient atteindre 95,8 millions d'euros en exécution et sont attendues à hauteur de 99 millions d'euros en 2011. Elles se décomposent ainsi :

– les formations, dans le cadre du CAI et hors de ce cadre, destinées aux primo-arrivants devraient connaître une croissance mesurée. L'enveloppe estimée pour 2011 est de 60 millions d'euros, soit 3,5 millions d'euros de plus qu'en prévision d'exécution pour 2010 et 16,5 millions d'euros de plus que dans le budget primitif. 44 millions d'euros correspondent aux dépenses dans le cadre du CAI, lesquelles devraient s'élever à 40,5 millions d'euros en 2010. Les nouveaux dispositifs, et en particulier le bilan de compétences professionnelles et les tests et formations à l'étranger, devraient en effet achever leur montée en charge ;

– l'Office s'attend à une progression sensible des dépenses de retour et de réinsertion, en particulier des aides au retour volontaire au profit des ressortissants bulgares et roumains et des aides à la réinsertion au profit des ressortissants irakiens ; les dépenses du pôle Réinsertion et co-développement devraient donc augmenter à 16,5 millions d'euros, alors que l'exécution en 2010 est attendue à un niveau inférieur aux prévisions initiales (15,5 millions d'euros contre 18 millions d'euros en budget primitif) ;

– les dépenses d'accueil des demandeurs d'asile – qui n'avaient pas été prises en compte dans le budget primitif pour 2010 – devraient se maintenir, et seront seulement revalorisées à hauteur de l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix pour représenter 7,5 millions d'euros en 2011 ; comme votre Rapporteur l'a expliqué *supra*, l'harmonisation en cours des missions prises en charge par la subvention de l'OFII devrait permettre cette stabilité, même si ce poste de dépense reste très dépendant de la poursuite, ou non, de la hausse des premières demandes d'asile.

b) Des recettes qui devraient augmenter

Une importante réforme des recettes de l'OFII a été réalisée par l'article 155 de la loi de finances pour 2009. Elle s'est traduite par des résultats contrastés au cours de la première année, le rendement des recettes liées aux travailleurs étrangers permanents dépassant d'un quart les prévisions, quand celui des droits de timbre n'atteignait pas le niveau attendu à cause de la parution tardive (mi-mars 2009) de la circulaire d'application.

La prévision d'exécution pour 2010 réserve de meilleures surprises : les taxes payées par les employeurs devraient, comme prévu, rapporter près de 32 millions d'euros, tandis que les droits de timbre atteindraient 92 millions d'euros au lieu des 75 millions d'euros initialement attendus. Mais ce surplus de recettes résulte en fait d'une majoration, par le décret du 24 juin 2010, de certaines taxes à l'intérieur des fourchettes législatives, afin de faire face aux charges supplémentaires pesant sur le budget de l'Office.

Les deux autres recettes propres, les redevances perçues sur le regroupement familial et la contribution spéciale, s'établiront, comme prévu, à un peu plus de 5 millions d'euros.

Quant aux subventions publiques, elles devraient dépasser 23 millions d'euros au total : 14,5 millions d'euros provenant du programme Intégration et nationalité française, 3,5 millions d'euros du programme Développement solidaire et migration de la mission « Aide publique au développement », et 3,7 millions d'euros versés par des fonds européens.

Au total, l'ensemble des recettes de l'OFII devrait s'établir à 165,18 millions d'euros, pour une prévision de dépenses de 169,57 millions d'euros. Le résultat de l'exercice 2010 devrait donc être négatif à hauteur de près de 4,4 millions d'euros. Grâce à l'augmentation de certaines taxes en cours d'année, ce déficit est moins élevé que celui de 2009, qui dépassait 24,5 millions d'euros. Mais il pose davantage de problème à l'OFII dans la mesure où son fonds de roulement, supérieur à 65 millions d'euros en 2006, a fortement diminué depuis, justement pour combler les déficits successifs. Au 31 décembre 2009, il était de 16,84 millions d'euros. Aussi, une ouverture de 5,6 millions d'euros est envisagée dans le collectif de fin d'année afin de réabonder le fonds de roulement.

Pour éviter que cette situation se renouvelle en 2011, l'article 74 du projet de loi de finances propose de rééquilibrer, c'est-à-dire augmenter, ses recettes. L'exposé des motifs de cet article indique qu'il vise « à *aménagement des assiettes et à moduler les tarifs de manière à maintenir des taux raisonnables tout en permettant le financement des actions de l'OFII en faveur de l'intégration des étrangers* ». Sans entrer dans le détail des modifications proposées, on retiendra qu'elles devraient induire, selon ce même document, une recette supplémentaire de 10,5 millions d'euros (résultat de 15,5 millions d'euros de diminution de taxes et de 26 millions d'euros d'augmentation). Les projections budgétaires de l'OFII sont plus optimistes, puisqu'elles tablent sur une progression des recettes propres de 15 millions d'euros.

L'article 45 du projet de loi de finances pour 2011 propose en outre de changer la répartition entre l'OFII et l'Etat des responsabilités de constatation, de liquidation et de recouvrement de deux contributions. Il s'agit d'une mesure de rationalisation. Alors que certaines tâches sont aujourd'hui remplies deux fois, ces deux contributions seront à l'avenir constatées et liquidées par l'OFII, puis recouvrées par l'Etat pour le compte de l'Office.

Le projet de budget pour 2011 propose d'inscrire 14,4 millions d'euros au titre de la subvention pour charge de service public accordée à l'OFII. Le budget triennal prévoit une baisse progressive de cette subvention, à 13,34 millions d'euros en 2012 et 13 millions d'euros en 2013.

C – Les autres actions en faveur de l'intégration

Si l'OFII remplit des missions de plus en plus nombreuses, elles sont, pour ce qui est de leur volet relatif à l'intégration, centrées sur l'accueil des étrangers primo-arrivants (pendant les cinq premières années de leur séjour en France) et sur la formation linguistique. Les autres actions en faveur de l'intégration sont financées directement par le ministère, sur les crédits du même programme Intégration et accès à la nationalité française.

Jusqu'au projet annuel de performances pour 2010 inclus, elles étaient rassemblées sur une seule action intitulée Actions d'intégration des étrangers en situation régulière et des réfugiés. Le projet annuel de performances pour 2011 scinde cette action en deux : l'une concerne désormais les « étrangers en situation régulière » d'une manière générale, l'autre les seuls réfugiés.

L'action Aide au retour et à la réinsertion a en revanche été supprimée. Dotée de 1,5 million d'euros en 2009 et en 2010, elle visait à financer l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Compte tenu de difficultés juridiques posées par son application ⁽¹⁾, il a été décidé de mettre en œuvre cette mesure, à titre expérimental, par accord bilatéral avec les principaux pays concernés, mais aucun accord comportant des stipulations relatives à ce dispositif n'a encore été conclu.

C'est logiquement sur la première des deux nouvelles actions qu'est inscrite la subvention de fonctionnement, de 2,85 millions d'euros en 2011, accordée par le ministère à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration. Elle est prévue en baisse par rapport à 2009 et 2010, où elle était fixée à 3 millions d'euros. Cette diminution résulte à la fois de l'augmentation attendue des recettes propres de la Cité – qui devaient représenter 11,6 % de ses ressources en 2010 – et

(1) Lors de l'examen du projet de décret, le Conseil d'Etat a estimé que le texte, en exigeant quinze ans de résidence en France pour la demande d'aide, n'était pas conforme aux règles européennes pour lesquelles cette condition de résidence antérieure doit pouvoir être satisfaite par une résidence dans n'importe quel autre pays de l'Union européenne.

de la volonté de la faire participer à la maîtrise des dépenses publiques dans les conditions fixées par le Premier ministre, soit une réduction des dépenses de fonctionnement de 5 % en 2011. Bien que l'établissement soit aussi rattaché au programme Transmission des savoirs et démocratisation de la culture de la mission « Culture », la subvention qu'il reçoit du ministère chargé de l'immigration a représenté en 2010 42 % du financement que l'Etat lui accorde.

1) Les actions générales

Les dépenses d'intervention inscrites sur la nouvelle action Actions d'intégration des étrangers en situation régulière s'élèveront à 39 millions d'euros en 2011. Elles sont un peu inférieures à celles prévues par le projet de loi de finances pour 2010, qui s'élevaient à 43,25 millions d'euros. Elles seront complétées à hauteur de 3,12 millions d'euros par le rattachement de crédits du Fonds européen pour l'intégration.

Comme auparavant, les activités en faveur de l'intégration se déclinent en un volet national, qui sera doté de 10 millions d'euros en 2011, et un volet déconcentré, auquel seront consacrés 17 millions d'euros.

La partie nationale de ces interventions permet de subventionner l'action d'acteurs économiques et sociaux nationaux (entreprises, structures du monde économique, associations) en faveur de l'intégration, de la lutte contre le racisme et la discrimination à l'embauche ou dans l'emploi des personnes immigrées ou issues de l'immigration. Le ministère a accordé une centaine de subventions en 2009, quand l'ACSE n'en versait qu'une soixantaine, mais il les a recentrées sur l'intégration. En 2010, un appel à projets a été lancé pour recueillir les propositions d'actions entrant dans le champ de ces interventions : plus de 150 propositions ont été formulées.

Sera aussi poursuivie l'expérimentation de deux nouveaux dispositifs :

– une aide financière intitulée « parcours de réussite professionnelle » (PARP) et destinée à soutenir, en complément des bourses de mérite, pendant les trois ans de leurs études supérieures, les meilleurs étudiants étrangers s'engageant dans un parcours universitaire professionnalisant ; elle a été mise en place à la rentrée 2009 ;

– un projet « ouvrir l'école aux parents », mené en coopération avec le ministère de l'éducation nationale, pour faciliter l'apprentissage du français par les parents – les mères dans 90 % des cas – migrants d'enfants scolarisés, présents en France depuis longtemps et dont l'absence de maîtrise de la langue constitue un frein à l'insertion, notamment dans la recherche d'emploi.

Testé dans cinquante lycées situés dans douze départements en 2008-2009, il a été étendu à trente et un départements – tous les départements franciliens et les chefs-lieux de région – à partir de la rentrée 2009. En 2009-2010,

ce dispositif a été mis en œuvre dans 203 écoles et établissements scolaires et a bénéficié à plus de 3 000 parents. Son bilan est encourageant : il a facilité un début d'autonomie pour des femmes fréquemment confinées à leur domicile ; une plus grande implication des parents dans le suivi de la scolarité de leurs enfants et une meilleure participation aux réunions organisées au sein des établissements scolaires ont été constatées et certains établissements ont d'ores et déjà observé une diminution de l'absentéisme scolaire et une amélioration du climat au sein des classes ; certaines mères se sont intégrées à d'autres formations linguistiques organisées au niveau local ou à un dispositif de formation professionnelle.

Ce dispositif est désormais mis en œuvre dans quarante-et-un départements. Cette extension est limitée d'une part par la nécessité d'optimiser le dispositif en ne l'installant que dans les départements où la population intéressée est suffisamment nombreuse, d'autre part du fait de la contrainte budgétaire qui pèse sur les dépenses d'intervention. La mesure coûtera 1,77 million d'euros en 2011, contre 1,34 million d'euros prévus en 2010.

Les dispositifs territoriaux d'intégration ont connu d'importants changements depuis 2009. Les préfectures ont d'abord pris la relève des directions régionales de l'ACSE en matière de soutiens financiers aux politiques d'intégration menées localement par de nombreuses associations, notamment en faveur de l'aide à l'accès à l'emploi, au logement, et dans le champ de la promotion de la citoyenneté. Depuis 2010, la gestion déconcentrée des crédits de cette action est confiée aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale qui ont intégré les personnels des directions territoriales de l'ACSE.

Après avoir été évalués en 2008, les Programmes régionaux d'intégration des personnes immigrées (PRIPI) ont été relancés par une circulaire du 28 janvier 2010. Ils devraient être finalisés avant la fin de cette année.

Cette action finance aussi directement, avec une participation des collectivités territoriales, des agents de développement local pour l'intégration qui développent une démarche d'accompagnement des populations migrantes adaptée aux spécificités du territoire sur lequel ils opèrent. Deux postes ayant été créés en 2010, ils sont désormais vingt-trois, répartis entre treize régions : quatorze relèvent du programme Intégration et accès à la nationalité française et neuf sont financés par le Fonds européen pour l'intégration. Une extension de leur nombre et leur meilleure répartition sur les territoires présentant de fortes tensions avec les communautés étrangères, notamment en Ile-de-France, pourraient être envisagées, à nouveau avec la participation du Fonds européen pour l'intégration.

1,5 million d'euros provenant de ce fonds complètera aussi les 12 millions d'euros inscrits sur l'action afin d'assurer le financement des mesures d'accompagnement des occupants des foyers de travailleurs migrants.

Ces mesures poursuivent deux objectifs :

– l’accompagnement du plan de traitement de ces foyers afin de les transformer en résidences sociales : le programme ne finance pas les travaux en eux-mêmes mais une partie du mobilier neuf, qui doit souvent être adapté aux besoins spécifiques des résidents immigrés vieillissants, les surcoûts liés aux incidences des travaux, telles que la baisse des loyers perçus pendant leur réalisation, et l’accompagnement social du projet ;

– la prise en charge de l’aide transitoire au logement (ATL), qui, depuis 1978, aide les résidents les plus défavorisés à payer leur loyer, lorsqu’ils ne perçoivent pas l’aide personnalisée au logement (APL) parce que leur logement ne respecte pas les normes requises.

La diminution de 6 % des crédits par rapport à 2010 est la conséquence de l’avancement du plan de traitement.

2) Les aides à l’insertion des réfugiés

Votre Rapporteur a insisté *supra* sur la nécessité d’accélérer la sortie des nouveaux réfugiés des CADA afin de permettre à ces derniers d’accueillir davantage de demandeurs d’asile, ce qui constitue leur vocation. Les dispositifs destinés à prendre le relais des CADA sont donc particulièrement précieux.

Il s’agit d’abord des centres provisoires d’hébergement. Depuis le milieu de la décennie 2000, ils sont au nombre de 28 et offrent 1 083 places. Ils proposent non seulement un hébergement mais aussi un accompagnement administratif pour l’ouverture des droits sociaux, un accompagnement social pour faciliter l’accès au logement, à l’emploi, à la formation.

Comme les CADA, ils présentent des structures très hétérogènes, ce qui entraîne une forte variabilité de leurs coûts. Une réforme de leur fonctionnement est actuellement en cours d’étude. Elle devrait notamment conduire à une redéfinition de leurs missions et de leur rôle au sein du dispositif national d’accueil. En attendant ses résultats, il est proposé de retenir comme base de leur financement pour 2011 un coût moyen journalier de 31,62 euros par place, en légère baisse par rapport à 2010 (32,12 euros). Une enveloppe de 12,5 millions d’euros est prévue à cette fin.

Si le nombre de places de ces centres est stable depuis plusieurs années, c’est que le Gouvernement privilégie la prise en charge des réfugiés par les dispositifs de droit commun. Pendant la période de transition vers le logement de droit commun, la majorité d’entre eux bénéficie d’actions d’accompagnement social et de la mise à disposition de logements relais.

En outre, l’action Actions d’intégration des réfugiés prévoit 2,23 millions d’euros destinés à l’attribution d’aides distribuées par des associations. Elles peuvent consister en l’octroi de bourses pour poursuivre des

études universitaires par exemple ou contribuer au financement de projet visant l'aide à l'accès au logement et à l'emploi des réfugiés. Le Fonds européen pour les réfugiés devrait compléter ce financement à hauteur de 2,76 millions d'euros en 2011.

En particulier, sera poursuivie l'extension de la méthode du projet Accelair, mis en œuvre depuis 2002 par l'association Forum Réfugiés dans le Rhône, dont les résultats sont très encourageants en matière d'accès à l'emploi et de logement des réfugiés. L'ensemble de la région Rhône-Alpes, les départements des Bouches-du-Rhône, des Alpes-Maritimes et de la Loire-Atlantique appliquent cette méthode depuis le second semestre 2008, avec le soutien financier de l'Etat. Depuis fin 2009, cette méthode a été étendue au Doubs, à la Sarthe, à l'Hérault, à la Vienne et aux Pyrénées-Atlantiques.

LE PÔLE INSERTION DE CRÉTEIL

Installé dans une partie du bâtiment occupé par le CADA de Créteil, le pôle Insertion, lui aussi géré par l'association France Terre d'asile, emploie 10,5 ETP. Au cours de l'année 2009, il a accompagné 74 familles ayant obtenu le statut de réfugié, la protection subsidiaire ou ayant été régularisées. C'est l'OFII qui adresse les personnes concernées à ce service.

Le pôle Insertion commence par leur trouver un logement temporaire adapté à leur situation dans le cadre de l'un des trois dispositifs suivants :

– le Centre provisoire d'hébergement (CPH), ouvert en 1998, propose 50 places en foyer collectif, lesquelles ont été occupées à près de 120 % en 2009 ; elles sont réservées aux réfugiés en début d'insertion ;

– le Relais insertion, qui existe depuis 1994, offre 50 places en logement diffus, destinées à des réfugiés insérés professionnellement mais en recherche de logement ; le taux d'occupation était proche de 82 % en 2009 ;

– les dispositifs de logements relais conventionnés à l'allocation logement temporaire, qui comptent 12 logements, soit 50 places, à la disposition de réfugiés proches de l'emploi et à la recherche d'un logement pérenne, et 11 logements, soit 90 places, qui accueillent depuis 2007 des personnes issues du squat de Cachan.

Le pôle Insertion offre à ces résidents un accompagnement social et professionnel dont l'objectif final est l'accès et le maintien dans le logement.

Dans un premier temps, il s'agit de leur permettre de développer leur autonomie pour s'insérer dans leur nouvel environnement social par l'apprentissage du français, la découverte de notre société, et leur solvabilisation par l'ouverture des droits sociaux.

Dans un deuxième temps, le pôle les informe, les conseille et bâtit avec eux un parcours d'insertion à travers l'emploi et la formation : il évalue leur niveau de compétences, les aide à mettre en œuvre un projet professionnel, leur donne des conseils en matière de formation et de techniques de recherche d'emploi, et les accompagne dans leur recherche.

Enfin, l'accent est mis sur l'accès et le maintien dans le logement par l'information générale sur le logement en France, l'aide à la mobilité géographique, l'aide à la recherche et à l'accès à un logement et l'accompagnement social lié au logement pendant la première année après la signature du bail.

En principe, l'accompagnement par le pôle Insertion dure six mois ; dans les faits, il se poursuit souvent pendant une année ou une année et demie, voire plus. La principale difficulté est liée à l'accès au logement, mais la reconnaissance des diplômés ou l'échange des permis de conduire peut aussi poser problème.

L'ensemble CPH et relais Insertion, doté de 100 places, a accueilli 144 personnes en 2009, soit 44 familles. 15 familles ont quitté ces dispositifs, 17 familles y sont entrées. La durée moyenne de séjour de celles qui sont sorties de ces dispositifs au cours de 2009 est de 13,2 mois. Sur les 45 adultes en insertion professionnelle, 21 ont accédé à un emploi dans les secteurs du bâtiment, de la sécurité, de l'aide à la personne, de l'hôtellerie, du transport ou de la logistique, 7 suivaient une formation linguistique à visée professionnelle, 2 étaient dans une formation qualifiante et 15, les derniers arrivés, étaient en cours d'élaboration de leur projet professionnel ou sans emploi.

La proportion des personnes ayant accédé à un emploi est plus élevée parmi les adultes bénéficiant d'un logement relais.

Les responsables du pôle Insertion et du CADA de Créteil ont insisté sur le fait que l'insertion des nouveaux réfugiés était grandement facilitée lorsqu'ils acceptaient de quitter la région parisienne pour s'installer en province, où logements et emplois sont plus faciles d'accès. Ils considèrent que, comme cela se fait aux Etats-Unis et au Canada, il faudrait donner une dimension d'aménagement du territoire à l'installation des réfugiés. Certaines communes rurales recherchent des familles pour éviter la fermeture d'une classe ou d'une école, tandis que les familles de réfugiés ont besoin d'un lieu où s'installer durablement. Il serait donc pertinent de mettre en place un système de concertation entre les collectivités locales pour que les réfugiés puissent s'insérer sur l'ensemble du territoire français, au lieu de rester concentrés dans la région où l'insertion sera la plus difficile.

CONCLUSION

Pour votre Rapporteur, l'examen de ce projet de budget, qui est le quatrième pour la mission « Immigration, asile et intégration », permet de mesurer les progrès accomplis depuis la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire dans la conduite des politiques dont il a la charge.

Toutes les mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ont été mises en œuvre avec diligence et de nouvelles initiatives sont prises dans tous les domaines pour renforcer l'efficacité des procédures, simplifier tant que possible les démarches, et favoriser les mesures de bonne gestion.

Le projet de budget pour 2011 traduit cette volonté, et la nécessité de donner au ministère les moyens de traiter dans de bonnes conditions les demandes d'asile.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine pour avis les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » au cours de sa réunion du 27 octobre 2010.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, un débat a lieu.

M. François Asensi. Les crédits de la lutte contre l'immigration irrégulière sont en baisse, en contradiction avec l'affichage politique du gouvernement : pourquoi ? De la même manière, les crédits de l'action « accès à la nationalité » diminuent, alors que le gouvernement affirme que l'accès à la nationalité est une priorité pour l'intégration.

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis. La baisse traduit une meilleure gestion globale de ces questions, et notamment les économies attendues dans la gestion des centres de rétention administrative, avec la volonté d'aboutir à des coûts comparables sur l'ensemble du territoire, et la réduction des coûts de transport des personnes éloignées. Concernant l'accès à la nationalité, le délai s'étant allongé, il était nécessaire de modifier la procédure : elle est désormais déconcentrée, ce qui permet des économies au niveau de l'administration centrale. De plus, il est difficile d'anticiper le nombre de demandeurs d'asile, le budget de cette mission est donc fondamentalement adaptable en fonction de l'évolution de la situation.

M. Jean-Pierre Dufau. Tout ceci me paraît contradictoire : on prévoit une diminution de 10 % des moyens de fonctionnement mais le rapporteur indique que le budget est si aléatoire que l'on ne peut pas prévoir son montant réel. Effectivement, l'intégration et l'asile restent deux inconnues, mais on nous explique que l'on va économiser grâce à la réduction des délais. Comment réduire les délais avec moins de fonctionnaires ?

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis. La réduction de 10 % des crédits de fonctionnement sur la période 2011-2013 est une demande du Premier ministre applicable à tous les ministères.

M. Jean-Pierre Dufau. C'est la méthode Coué !

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis. Non, ce n'est pas la méthode Coué, mais le résultat d'une gestion améliorée. Grâce à l'augmentation des effectifs de l'OFPRA et de la CNDA, visant notamment le traitement du stock, les délais d'examen des dossiers vont être raccourcis, ce qui réduira les frais de prise en charge des demandeurs d'asile et les dépenses sur la mission.

M. Robert Lecou. Ce budget prend-il en compte le fonctionnement des services des visas des consulats ?

M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis. Non, seulement ceux de l'administration centrale.

M. Axel Poniatowski, président de la commission. Les crédits de fonctionnement des services consulaires ont été examinés tout à l'heure, dans le cadre des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Suivant les conclusions du rapporteur pour avis, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » pour 2011.

ANNEXE

Liste des personnalités rencontrées et des visites effectuées par le rapporteur

(par ordre chronologique)

1) Visites effectuées (21 septembre 2010)

- Visite du CADA de Créteil, géré par France Terre d’asile, en présence de M. Pascal Pech, responsable de France Terre d’asile pour le Val-de-Marne et de Mme Lenka Middelbos, responsable adjointe du CADA, du pôle Insertion, en présence de Mme Isabelle Sigot, responsable adjointe, et de la plate-forme d’accueil, d’information et de domiciliation de Créteil, en présence de Guillaume Schers, coordinateur de la plate-forme
- Visite de la direction territoriale de l’Office français de l’immigration et de l’intégration (OFII) à Créteil, en présence de Mme Carole Leleu, directrice générale adjointe de l’OFII, et de Mme Laurie Tondi, directrice territoriale
- Visite du centre de rétention administrative de Paris-Vincennes, en présence du Commandant Marey, chef du service de garde des centres de rétention administrative de Paris

2) Personnalités rencontrées

- M. Pierre Henry, directeur général de France Terre d’asile (5 octobre 2010)
- M. Jean Godfroid, directeur général de l’OFII (5 octobre 2010)
- M. Jean-François Cordet, directeur général de l’OFPRA (5 octobre 2010)
- Mme Martine Denis-Linton, présidente de la Cour nationale du droit d’asile (6 octobre 2010)
- Représentants du ministère de l’immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du développement solidaire (13 octobre 2010) :
 - M. Philippe Duboscq, conseiller budgétaire du ministre
 - M. Stéphane Fratacci, secrétaire général du ministère, et M. François Darcy, conseiller du secrétaire général
 - M. Stéphane Gallet, adjoint au chef du département des affaires internationales et de la coopération au service des affaires internationales et du développement solidaire
 - M. François Lucas, directeur de l’immigration, M. Hugues Besancenot, sous directeur de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l’éloignement
 - Mme Brigitte Fresnais-Chamaillard, chef du service de l’asile, Mme Julia Capel-Dunn, chef du département des réfugiés et de l’accueil des demandeurs d’asile
 - M. Michel Aubouin, directeur de l’accueil de l’intégration et de la citoyenneté, Mme Sylvie Moreau, chef de service, adjointe au directeur
 - M. Rémy-Charles Marion, chef du service de l’administration générale et des finances, M. Alain Cirot, adjoint au chef du service, M. David Kamano, chef du bureau de la synthèse budgétaire